



Kinderkrippen

Kinderkrippen; Erhöhung des kostendeckenden Tagessatzes

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Den vorgeschlagenen Anpassungen des kostendeckenden Tagessatzes der Kinderkrippen wird zugestimmt.
2. Der Erhöhung des jährlichen Subventionsbeitrages für die Kinderkrippen von CHF 3'363'840 auf CHF 4'207'000 im Jahr 2012 wird zugestimmt.
3. Der Stadtrat wird zur Anpassung der Leistungsvereinbarungen mit den subventionierten Kinderkrippen auf der Grundlage dieses Berichts und im Rahmen des Budgetkredits ermächtigt.
4. Der Beschluss gemäss Ziffer 2 unterliegt gemäss Art. 8 Ziff. 6 lit. b der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum.

1 Zusammenfassung

Die familienergänzende Kinderbetreuung hat in der heutigen Zeit eine wichtige gesellschaftliche Funktion. Familienergänzende Strukturen können dazu beitragen, die Startchancen von Kindern zu verbessern, denn Kinderkrippen, Tagesfamilien und Spielgruppen haben einen positiven Einfluss auf den Übergang in die Schule. Sie leisten zudem einen wichtigen Beitrag zur besseren Integration von Kindern mit Migrationshintergrund und unterstützen die Gleichstellung von Mann und Frau bei der Erwerbsarbeit. Ferner können sie das Armutsrisiko, dem Familien (insb. Alleinerziehende) mehr als andere Lebensgemeinschaften ausgesetzt sind, vermindern. Volkswirtschaftlich gesehen stehen den staatlichen Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung gleichzeitig Minderaufwände in der Sozialhilfe sowie Mehrein-



nahmen bei den Einkommenssteuern und den Sozialversicherungen gegenüber. Dies, weil sie eine höhere Erwerbsbeteiligung von Eltern ermöglichen

Der vorliegende Bericht beleuchtet die Anpassung des kostendeckenden Tagessatzes der subventionierten Kinderkrippen. Gegenwärtig finanziert die Stadt die Differenz zwischen den einkommensabhängigen Elternbeiträgen und den im Jahr 2008 errechneten durchschnittlichen Kosten pro Tag und Platz (kostendeckender Tagessatz) der Kinderkrippen. Für jeden effektiv belegten Platz erhalten die Krippen damit eine Einkommensgarantie in der Höhe des kostendeckenden Tagessatzes. Die Stadt St.Gallen hat sich gegenüber den Kinderkrippen verpflichtet, diesen kostendeckenden Tagessatz regelmässig zu überprüfen. Zum heutigen Zeitpunkt subventioniert die Stadt St.Gallen 266 Krippenplätze. Die Höhe des kostendeckenden Tagessatzes wurde im Jahr 2003 auf CHF 78 angesetzt und nach einer entsprechenden Überprüfung im Jahr 2008 auf CHF 88 erhöht. Der kostendeckende Tagessatz variiert je nach Öffnungszeiten der Kinderkrippen.

Seit der Anpassung des kostendeckenden Tagessatzes im Jahre 2008 haben sich im Krippenbereich verschiedene Änderungen bzw. neue Vorgaben ergeben, was zu einer merklichen finanziellen Mehrbelastung für die Stadt führt. Einen wesentlichen Einfluss auf den kostendeckenden Tagessatz haben die neuen Betreuungsmodelle, die seitens des Kantons St.Gallen im Jahr 2008 entwickelt wurden. Weitere den Tagessatz beeinflussende Neuerungen wurden seit 2008 im Bereich der Betreuung von Lernenden sowie in Bezug auf die Löhne des Betreuungspersonals getätigt. Auch hat die Stadt St.Gallen für die Berechnungen des kostendeckenden Tagessatzes bisher mit einer durchschnittlichen Belegung von 95 Prozent gerechnet. Die Praxis zeigt aber, dass diese hohe Auslastung nur durch zeitweise Überbelegung der Krippenplätze erreicht werden kann. Um die Vorgaben der Bewilligungsbehörden einzuhalten, ist aufgrund dessen von einer 90-prozentigen Auslastung auszugehen, was ebenfalls zu einer Erhöhung des kostendeckenden Tagessatzes führt. Die Stadt steht derzeit in Kontakt mit dem Amt für Soziales des Kantons St.Gallen, um Änderungen von kostentreibenden Vorgaben zu erwirken, auf welche aus kommunaler Sicht verzichtet werden könnte.

In Anbetracht dieser neuen Situation bzw. der in dieser Vorlage ausgeführten Veränderungen ist eine Erhöhung des kostendeckenden Tagessatzes angebracht. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den Kinderkrippen mit altersgemischten Gruppen (bisheriges Modell) und Kinderkrippen, welche eines der neuen Betreuungsmodelle anbieten. Für Kinderkrippen mit altersgemischten Gruppen ist mit einer Erhöhung des kostendeckenden Tagessatzes um CHF 7 auf CHF 95 pro Krippenplatz zu rechnen. Modellrechnungen zeigen, dass bei Kinderkrippen mit neuen Betreuungsmodellen von einem kostendeckenden Tagessatz in der Höhe von CHF 110 pro Tag und Platz ausgegangen werden muss. Rechnet man mit der Subventi-



onierung von 300 Krippenplätzen ab dem Jahre 2012, so betragen die städtischen Subventionen gesamthaft voraussichtlich CHF 4'207'000.



2	Inhaltsverzeichnis	
1	<i>Zusammenfassung</i>	1
2	Inhaltsverzeichnis	4
3	Einführung	5
3.1	Ausgangslage	5
3.2	Grundlagen und gesetzliche Vorgaben zur Regulierung der familienergänzenden Kinderbetreuungseinrichtungen.....	5
3.3	Subventionierungssystem der Kinderkrippen.....	6
3.4	Analyse der Jahresrechnungen von 2008 – 2010.....	7
4	Kostenerhöhung und ihre Ursachen	8
4.1	Allgemein	8
4.2	Neue Modelle zur Säuglingsbetreuung.....	8
4.3	Betreuung von Lernenden	9
4.4	Entwicklung der Auslastung.....	10
4.5	Anpassungen der Lohnempfehlungen seitens des Verbandes Kindertagesstätten der Schweiz (KitaS)	10
4.6	Kosten für den Berufsbildungsfonds.....	11
5	Anpassungen des kostendeckenden Tagessatzes	11
5.1	Berechnungsgrundlagen	11
5.2	Benötigter kostendeckender Tagessatz.....	12
5.3	Elterntarifsystem	13
5.4	Übersicht über die zusätzlichen Kosten für die Stadt St.Gallen	13
6	Massnahmen zur Kosteneinsparung.....	15
6.1	Grundlagen	15
6.2	Konkrete Vorschläge für die Kosteneinsparung in den Kinderkrippen.....	16
6.2.1	Einsatz von nicht ausgebildetem Personal	16
6.2.2	Fazit und weiteres Vorgehen.....	17
7	Vergleich mit anderen Städten.....	18



3 Einführung

3.1 Ausgangslage

Beim Angebot für Kinder im Vorschulalter, d.h. in der Regel bis und mit Kindergartenalter, wird zwischen Kinderkrippen und Tagesfamilien unterschieden. Kinderkrippen wie auch das Angebot der Tagesfamilien sind Angebote für Eltern, die während einem halben bis fünf Tage pro Woche regelmässig eine Fremdbetreuung ihres Kindes wünschen. Die Vermittlung von Tagesfamilien erfolgt durch die Pflegekinder-Aktion St.Gallen und wird seitens der Stadt St.Gallen mit einem Pauschalbeitrag finanziell unterstützt. Das Kinderkrippenwesen in der Stadt St.Gallen wird heute beinahe ausschliesslich von privaten Anbietenden – in der Regel Vereinen – betrieben. Die Betreuungsangebote der einzelnen Kinderkrippen unterscheiden sich einerseits durch das Aufnahmealter der Kinder, aber auch durch die Öffnungszeiten. Seit 2008 besteht die Möglichkeit, für die Betreuung von Säuglingen eines der vom Kanton St.Gallen entwickelten neuen Betreuungsmodelle zu wählen.¹

3.2 Grundlagen und gesetzliche Vorgaben zur Regulierung der familienergänzenden Kinderbetreuungseinrichtungen

Die Schweiz hat sich durch die Ratifizierung von internationalen Vereinbarungen – wie beispielsweise die UNO-Frauenrechtskonvention² – dazu verpflichtet, Massnahmen zur Förderung von Einrichtungen zu treffen, welche die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen und die Gleichstellung von Mann und Frau fördern.

Auf Bundesebene bildet die eidgenössische Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption (PAVO) vom 19. Oktober 1977³ die gesetzliche Grundlage für die Regulierung der familienergänzenden Kinderbetreuungseinrichtung. Die PAVO regelt hauptsächlich die Melde- bzw. Bewilligungs- und Aufsichtspflicht von Einrichtungen zur Kinderbetreuung, enthält aber auch die Voraussetzungen für eine Bewilligung. Die Konkretisierung der normativen Vorgaben obliegt den Kantonen, wobei es ihnen freigestellt ist, inwiefern sie diese Aufgaben den Gemeinden bzw. einem Dritten übertragen oder selber wahrnehmen.

¹ Vgl. Kapitel 4.2 „Neue Modelle zur Säuglingsbetreuung“, S. 8, sowie Kanton St.Gallen, Departement des Innern, Amt für Soziales, „Grundlagenpapier vom 14. Mai 2008 zur Bewilligung von Betreuungsangeboten für Säuglinge und Kleinkinder in Kindertagesstätten“, Stand 25. März 2011.

² Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau; abgeschlossen am 18. Dezember 1979; von der Bundesversammlung genehmigt am 04.10.1996, SR 0.108, Art. 11 Abs. 2 lit. c.

³ Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption, PAVO, vom 19. Oktober 1977 (Stand 1. Januar 2008), SR 211.222.338.



Was die Aufsicht und Bewilligung sowie die Reglementierung der Kinderkrippen im Kanton St.Gallen betrifft, übernimmt diese der Kanton St.Gallen selber.

Grundlage für die Erteilung von Betriebsbewilligungen im Kanton St.Gallen ist die Verordnung über Kinder- und Jugendheime.⁴ Im Bewilligungsverfahren werden vom Kanton unter anderem die Betreuungsqualität und damit die Gewährleistung des Wohls und Schutzes des Kindes, die interne Aufsicht, die Anforderungen an die Wohnhygiene und des Brandschutzes sowie die wirtschaftlichen Grundlagen der Kinderkrippen überprüft. Dabei stützt sich der Kanton St.Gallen im Grundsatz auf die Betriebsrichtlinien des Verbandes Kindertagesstätten der Schweiz (KiTaS)⁵.

Auf Ebene Gemeinde existieren in der Stadt St.Gallen keine gesetzlichen Grundlagen, die zusätzlich zu den kantonalen Vorgaben weitere Regulierungen für Kinderkrippen vorsehen bzw. welche die Stadt verpflichten, den Einwohnerinnen und Einwohnern für ihre Kinder im Vorschulalter familienergänzende Betreuungsangebote zur Verfügung zu stellen oder für deren Finanzierung oder Förderung aufzukommen.

3.3 Subventionierungssystem der Kinderkrippen

Gemäss dem Subventionierungssystem, das basierend auf der Vorlage an den Grossen Gemeinderat (heute: Stadtparlament) aus dem Jahr 2003⁶ im Jahr 2004 in der Stadt St.Gallen eingeführt wurde, unterstützt die Stadt die Kinderkrippen nach Massgabe der Anzahl effektiv belegter Plätze. Die Beitragshöhe geht von den durchschnittlichen Kosten der Kinderkrippen pro Tag und Platz aus (kostendeckender Tagessatz). Die Stadt bezahlt die Differenz zwischen dem Elternbeitrag und dem kostendeckenden Tagessatz. Für jeden effektiv belegten Platz erhalten die Krippen damit eine Einkommensgarantie in der Höhe des kostendeckenden Tagessatzes.

Zum heutigen Zeitpunkt unterstützt die Stadt St.Gallen zwölf private Kinderkrippen mit gesamthaft rund 322 Plätzen, wobei 266 Plätze subventioniert werden. Subventioniert werden seitens der Stadt St.Gallen die Krippenplätze, welche von in der Stadt St.Gallen wohnhaften Kindern belegt sind. Die restlichen Plätze werden zumeist durch Kinder von Familien, welche nicht in der Stadt St.Gallen wohnhaft sind, belegt oder von Unternehmungen in der Stadt St.Gallen mitfinanziert (z.B. Kinderspital, Kantonsspital usw.).

⁴ Verordnung über Kinder- und Jugendheime vom 21.09.1999, sGS 912.4.

⁵ Verband Kindertagesstätten der Schweiz KiTaS, „KiTaS-Richtlinien“, Zürich, 28.03.2008.

⁶ Vorlage an den Grossen Gemeinderat „Familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter: Ausbau des Angebotes“, vom 27. Mai 2003, Nr. 3430.



Die Höhe des kostendeckenden Tagessatzes wurde erstmals im Jahr 2003 auf der Basis der Jahresrechnungen 2002 der subventionierten Kinderkrippen errechnet und betrug zu diesem Zeitpunkt CHF 78 (durchschnittliche Öffnungszeiten 11,27 Stunden). Eine erste Überprüfung fand im Jahr 2005 und danach wieder im Jahr 2008 statt, worauf das Stadtparlament einer Erhöhung des kostendeckenden Tagessatzes von CHF 78 auf CHF 88 (durchschnittliche Öffnungszeiten 11,44 Stunden) zugestimmt hat.⁷

Da die Personalkosten mit den angebotenen Öffnungszeiten variieren, müssen sich diese im Tagessatz widerspiegeln. An den Randstunden am Morgen und am Abend muss erfahrungsgemäss nicht der gesamte Bestand des Personals anwesend sein. Die Kinder werden zu unterschiedlichen Zeiten von den Eltern in die Kinderkrippen gebracht beziehungsweise am Abend wieder abgeholt. Durch die geringere Anzahl von Kindern während diesen Randzeiten ist es gemäss Vorgaben des Kantons St.Gallen möglich, dass während diesen Zeiten weniger Betreuungspersonal anwesend ist. Deshalb werden die Randstunden (Abweichung von den durchschnittlichen Öffnungszeiten 11,44 Stunden) nur mit 50 Prozent gewichtet. Je nach Öffnungszeiten der Kinderkrippen variiert aufgrund dessen der kostendeckende Tagessatz wie folgt:

Öffnungszeit pro Tag (Std.)	Öffnungszeit in % (Randstunden mit 50 % gewichtet)	Kostendeckender Tagessatz (CHF)
10,5	96	84.50
11	98	86.20
11,44	100	88.00
11,50	100	88.00
12	102	89.80

3.4 Analyse der Jahresrechnungen von 2008 – 2010

Wie oben ausgeführt, wurde der kostendeckende Tagessatz erstmals nach Ablauf von fünf Jahren, d.h. im Jahre 2008, angepasst. Im Jahre 2008 hat dann auch der durchschnittlich ausbezahlte Tagessatz die effektiven Kosten der Kinderkrippen mehrheitlich gedeckt. Einzig bei Kinderkrippen mit geringer Auslastung entsprachen die Kosten pro Tag und Platz nicht dem ausbezahlten Tagessatz.

Im Jahr 2009 war der Tagessatz in sechs von elf subventionierten Krippen nicht kostendeckend. Wie die Betriebsergebnisse der Kinderkrippen aus dem Jahre 2009 zeigen, mussten

⁷ Beschluss des Stadtparlaments vom 20. Mai 2008 zur Vorlage „Kinderkrippen; Anpassung des kostendeckenden Tagessatzes“ vom 29. April 2008, Nr. 4314.



diese sechs Kinderkrippen aufgrund dessen auch einen Verlust verzeichnen. Diese Defizite bewegten sich zwischen CHF 50'000 und CHF 800. Ein Teil dieser Kinderkrippen wurde erst im Jahr 2009 eröffnet und hatte daher eine zu Beginn eher geringe Auslastung, was die Defizite weitgehend erklärt. Die durchschnittliche Auslastung der subventionierten Kinderkrippen betrug im Jahr 2009 86,5 % (Vorjahr 92,8 %).

Im Jahr 2010 konnte die Auslastung der subventionierten Krippen gegenüber dem Jahr 2009 wieder verbessert werden (93,6 %). Dies zeigen auch die gegenüber dem Vorjahr verbesserten Betriebsergebnisse. Ebenfalls konnten verschiedene Kinderkrippen im Jahr 2010 neben den Elterneinnahmen und den Subventionen der Stadt St.Gallen zusätzliche Einnahmen via Spenden generieren, so dass 2010 ein durchschnittlicher Gewinn von rund CHF 20'500 erreicht wurde. Rechnet man jedoch lediglich mit dem den Kinderkrippen ausbezahlten kostendeckenden Tagessatz (Eltern- und Stadteinnahmen pro Tag und Platz ohne zusätzliche Einnahmen), d.h. ohne zusätzliche Einnahmen in Form von Spenden usw., so zeigt es sich, dass im Jahr 2010 bei lediglich drei von den elf subventionierten Kinderkrippen die effektiven Kosten gedeckt werden konnten.

4 Kostenerhöhung und ihre Ursachen

4.1 Allgemein

Wie die Analyse der Jahresrechnungen der letzten drei Jahren zeigen, sind die finanziellen Aufwendungen der Kinderkrippen allgemein angestiegen – sowohl beim Personalaufwand als auch bei den Raum- und Betriebsaufwendungen. Zurückzuführen ist dieser allgemeine Kostenanstieg auf verschiedenen Faktoren, die nachfolgend erläutert werden.

4.2 Neue Modelle zur Säuglingsbetreuung

Ein wesentlicher Faktor, der zu höheren Kosten in einzelnen Kinderkrippen beiträgt, ist die Einführung von neuen Modellen zur Betreuung von Säuglingen. Seit dem Jahr 2008 haben die Krippen die Möglichkeit, neue Betreuungsmodelle einzuführen, die es erlauben, mehr Säuglinge zu betreuen.⁸ Unterschieden wird zwischen folgenden Modellen:

Tandem-Modell: Die Kinder im Alter von drei Monaten bis fünf Jahren werden in zwei Subgruppen mit jeweils kleiner Altersdurchmischung (drei Jahrgänge) betreut. Zu bestimmten Zeiten oder für spezifische Aktivitäten werden die beiden Subgruppen zusammengenommen. In der Subgruppe 1 können maximal fünf Säuglinge (Alter der Kinder: 3 bis 18 Monate)

⁸ Kanton St.Gallen, Departement des Innern, Amt für Soziales, „Grundlagenpapier vom 14. Mai 2008 zur Bewilligung von Betreuungsangeboten für Säuglinge und Kleinkinder in Kindertagesstätten“, Stand 25. März 2011.



betreut werden (max. acht Kinder). In der Subgruppe 2 werden keine Säuglinge betreut (max. 10 bis 12 Kinder; 2,5 Jahre bis 5 Jahre). Durch eine dritte Subgruppe (Kleinkindgruppe – vgl. Subgruppe 1) kann das Tandem-Modell zum Trio-Modell erweitert werden. Für die Betreuung in den Kleinkindergruppen (Subgruppe 1 und allenfalls 3) fordert der Kanton St.Gallen einen Mindeststandard von 150 Prozent qualifiziertem Personal und 100 Prozent nicht qualifiziertem Personal. Die Anforderungen an die Subgruppe 2 entsprechen den Vorgaben für altersgemischte Gruppen (bisheriges Modell) – 100 Prozent qualifiziertes Personal und 100 Prozent nicht qualifiziertes Personal.

Götti-Modell: Die Kinder im Alter von drei Monaten bis fünf Jahren werden in einer Säuglingsgruppe und einer reduzierten altersgemischten Gruppe betreut. Beide Subgruppen haben ihre eigenen Räumlichkeiten und ihren jeweils eigenen Tagesablauf. Es besteht aber eine enge, konzeptionell geregelte und verbindliche gruppenübergreifende Zusammenarbeit, die den Kontakt zwischen den Säuglingen und den älteren Kindern garantiert. In der Subgruppe 1 können maximal 6 Säuglinge (Alter der Kinder: 3 Monate bis 24 Monate) betreut werden. In die Subgruppe 2 kann eine Krippe 10 bis 12 Kleinkinder (Alter der Kinder: 2 Jahre bis 5 Jahre) aufnehmen. Auch in diesem Modell wird für die Subgruppe 1 vom Kanton St.Gallen ein erhöhter Personalschlüssel (150 % qualifiziertes Personal und 100 % nicht-qualifiziertes Personal) gefordert.

Wie diese neuen Betreuungsmodelle zeigen, erfordert die Betreuung von Subgruppen mit Säuglingen einen höheren Personalaufwand. Zu beachten ist, dass diese Subgruppen mit Säuglingen nicht nur an sich einen erhöhten Personalaufwand aufweisen, sondern auch die Zahl der Kinder (Tandem-/Triomodell acht Kinder und Götti-Modell sechs Kinder) in diesen Subgruppen gegenüber den altersgemischten Gruppen (zehn bis zwölf Kinder) deutlich kleiner ist. Nebst den zusätzlichen personellen Kapazitäten werden im Rahmen der Bewilligung auch an Räumlichkeiten und Ausbildung des Personals spezielle Anforderungen gestellt, was ebenfalls kostensteigernd wirkt.

Von den in der Stadt St.Gallen subventionierten Kinderkrippen haben vier Kinderkrippen eines der neuen Modelle eingeführt – je zwei das sogenannte Götti- bzw. Tandemmodell. Das Angebot an Betreuungsplätzen von Kinderkrippen mit den neuen Betreuungsmodellen macht etwa 40 Prozent der subventionierten Krippenplätze aus.

4.3 Betreuung von Lernenden

Die im Jahr 2008 erfolgten Anpassungen des kostendeckenden Tagessatzes wurden primär mit der Einführung der Ausbildung „Fachperson Betreuung“ im Jahr 2006 und den dadurch entstandenen neuen Rahmenbedingungen für die Kinderkrippen begründet. In der Einführungszeit der neuen Ausbildung konnten die Auszubildenden teilweise zum Personal mit



anerkannter Ausbildung gerechnet werden. Mit Schreiben vom Februar 2010⁹ teilte das Amt für Soziales des Kantons St.Gallen den Kindertagesstätten jedoch mit, dass die Auszubildenden grundsätzlich zum Personal ohne anerkannte Ausbildung zu zählen sind – wobei die Auszubildenden im ersten und zweiten Lehrjahr jeweils mit 60 Stellenprozenten und im dritten Lehrjahr mit 80 Stellenprozenten im Stellenplan zu berücksichtigen sind. Dies entspricht der Anwesenheitszeit der Auszubildenden in den Einrichtungen. Ebenfalls empfiehlt das Amt für Soziales, bei den Auszubildenden 10 Prozent ihrer Arbeitszeit zur Erledigung ihrer Aufträge der Schule in den Stellenplan einzuberechnen. Für die Betreuung der Lernenden wird empfohlen, im Stellenplan ebenfalls 5 bis 10 Prozent des Gesamtvolumens des Stellenplans für Personal mit anerkannter Ausbildung einzuplanen.

4.4 Entwicklung der Auslastung

Für die Berechnung des kostendeckenden Tagessatzes wurde seitens der Direktion Soziales und Sicherheit sowohl im Jahr 2003 als auch 2008 mit einer Auslastung der Krippenplätze von durchschnittlich 95 Prozent gerechnet. Wie die Praxis zeigt und auch von der kantonalen Bewilligungsbehörde gegenüber der Stadt St.Gallen mündlich bestätigt wurde, kann diese relativ hohe durchschnittliche Auslastung von den Kinderkrippen jedoch nur mit einer zeitweisen Überbelegung der Krippenplätze erreicht werden. Diese Überbelegung läuft den Vorgaben der kantonalen Aufsichts- und Bewilligungsbehörde zuwider und wird nicht toleriert. Die Kindertagesstätten dürfen maximal so viele Plätze belegen, wie gemäss Betriebsbewilligung zulässig sind. Das heisst, dass die Kompensation von Unterbelegungen durch temporäre Überbelegungen nicht betriebsbewilligungskonform ist. Gemäss den Ausführungen des Kantons St.Gallen wie auch den Vorgaben des KiTaS ist für die Berechnung von einer 90-prozentigen Auslastung auszugehen, wodurch eine Überbelegung voraussichtlich verhindert werden kann. Diese Anpassungen haben entsprechende Auswirkungen auf die Berechnung des kostendeckenden Tagessatzes.

4.5 Anpassungen der Lohnempfehlungen seitens des Verbandes Kindertagesstätten der Schweiz (KiTaS)

Für die Berechnungen des kostendeckenden Tagessatzes im Jahr 2008 wurden die damals gültigen Lohnempfehlungen des KiTaS aus dem Jahr 2003 als Grundlage verwendet. Diese Lohnempfehlungen wurden seitens des KiTaS im Juni 2009 angepasst.¹⁰ Für die Neuberechnung des kostendeckenden Tagessatzes wurden diese angepassten Empfehlungen (inkl. Teuerung bis ins Jahr 2011) grundsätzlich berücksichtigt. Zu beachten ist, dass die

⁹ Schreiben des Departements des Innern des Kantons St.Gallen, Amt für Soziales, „Auszubildende im Stellenplan; Meldepflicht“, 02.02.2010.

¹⁰ KiTaS, „Empfehlungen zu Anstellungsbedingungen und Besoldung“, Juni 2009.



Grossregion Ostschweiz (GL, SH, AR, AI, SG, GR, TG) ein um ca. 10 Prozent tieferes Lohnniveau als der schweizerische Durchschnitt aufweist.¹¹ Diese Tatsache wurde bei den Berechnungsmodellen des kostendeckenden Tagessatzes mitberücksichtigt.

4.6 Kosten für den Berufsbildungsfonds

Um sicherzustellen, dass im Sozialbereich auch in Zukunft genügend Fachkräfte ausgebildet werden und die Betriebe auf einen bestens qualifizierten beruflichen Nachwuchs zählen können, haben die Mitglieder der Schweizerischen Dachorganisation der Arbeitswelt Soziales, SAVOIRSOCIAL, beschlossen, einen allgemein verbindlichen Berufsbildungsfonds einzuführen. Der Fonds hat zum Ziel, die berufliche Grundbildung und die höhere Berufsbildung im Sozialbereich zu fördern. Finanziert wird dieser Fonds insbesondere durch die Betriebe bzw. Betriebsteile, die in den in SAVOIRSOCIAL zusammengeschlossenen Branchen Kinder-, Behinderten- und Betagtenbetreuung tätig sind – so auch für die Kindertagesstätten. Mit der Einführung dieses Fonds – die für April 2012 geplant ist – werden alle Kinderkrippen gegenüber heute zusätzliche Beiträge für die Ausbildung von Fachpersonen bzw. für die Äufnung des Fonds leisten müssen.

5 Anpassungen des kostendeckenden Tagessatzes

5.1 Berechnungsgrundlagen

In Anbetracht der heutigen Situation in Bezug auf die neuen Betreuungsmodelle sowie der allgemeinen Kostenentwicklung der Kinderkrippen ist eine Anpassung des kostendeckenden Tagessatzes an die veränderten Rahmenbedingungen unumgänglich. Dabei ist zwischen dem kostendeckenden Tagessatz der Krippen mit altersgemischten Gruppen und dem kostendeckenden Tagessatz der Krippen mit neuem Betreuungsmodell zu unterscheiden.

Zur Berechnung des kostendeckenden Tagessatzes wurden einerseits die Jahresrechnungen der subventionierten Kinderkrippen aus den Jahren 2008 bis 2010 beigezogen, andererseits wurden Modellrechnungen für Kinderkrippen mit zwei, vier und sechs altersgemischten Gruppen bzw. für Kinderkrippen mit neuen Betreuungsmodellen angestellt. Bei den Modellrechnungen wurden sowohl die Vorgaben des Kantons St.Gallen bzw. KiTaS wie auch dessen Lohnempfehlungen und die Neuerungen bzgl. Berufsbildungsfonds berücksichtigt.

¹¹ Philipp Mühlhauser, „Das Lohnbuch 2010 – Mindestlöhne sowie orts- und berufsübliche Löhne in der Schweiz“, April 2010.



5.2 Benötigter kostendeckender Tagessatz

Aufgrund der oben erwähnten Grundlagen variiert der kostendeckende Tagessatz für altersgemischte Gruppen zwischen CHF 89 und CHF 94 (Öffnungszeiten 11 Stunden, Auslastung 90 Prozent). Dabei ist zwischen Kinderkrippen mit zwei, vier und sechs Kindergruppen zu unterscheiden, wobei die Aufwendungen der Kinderkrippen pro Tag und Platz sinken, je mehr Kindergruppen angeboten werden.

Bei den neuen Betreuungsmodellen (Götti-, Tandem- und Triomodell) variiert der kostendeckende Tagessatz zwischen CHF 106 und CHF 109 (Öffnungszeiten 11 Stunden, Auslastung 90 Prozent). Das Göttimodell hat die höchsten finanziellen Aufwendungen pro Tag und Platz zu verzeichnen. Ein wesentlicher Grund für diese zusätzlichen finanziellen Aufwendungen für die neuen Betreuungsmodelle sind die zusätzlich benötigten Stelleneinheiten für qualifiziertes Personal wie auch die gegenüber den altersgemischten Gruppen geringere Anzahl Plätze (6 bzw. 8 Plätze) pro Subgruppe mit Säuglingen. Ebenfalls tragen die Weiterbildungsvoraussetzungen für Betreuungspersonen im Säuglingsbereich zur Kostenerhöhung bei. Nicht berücksichtigt wurden bei der Berechnung die zusätzlichen Raumanforderungen an die Subgruppen mit Säuglingen.

Da ein grosser Teil der von der Stadt subventionierten Kinderkrippen ihr Angebot auf zwei altersgemischte Gruppen ausgelegt haben und daher gegenüber anderen Kinderkrippen mit einem höheren kostendeckenden Tagessatz rechnen müssen, wird empfohlen, den kostendeckenden Tagessatz für altersgemischte Gruppen auf CHF 95 anzuheben. Bei den Kinderkrippen, die eines der neuen Betreuungsmodelle anbieten, ist mit einem kostendeckenden Tagessatz in der Höhe von CHF 110 zu rechnen. Diese Tagessätze wird der Stadtrat erstmals nach drei Jahren wieder überprüfen.

Der kostendeckende Tagessatz von CHF 95 bzw. CHF 110 basiert auf Öffnungszeiten von 11 Stunden. Die faktischen Öffnungszeiten der Krippen schwanken jedoch zwischen 10,5 und 12 Stunden pro Tag. Da die Personalkosten wie dargestellt mit den angebotenen Öffnungszeiten zusammenhängen, müssen sich diese variierenden Personalkosten im Tagessatz widerspiegeln. Dies ergibt folgende Tagessätze:



Öffnungszeit pro Tag (Std.)	Öffnungszeit in % (Randstunden mit 50 % gewichtet)	Kostendeckender Tagessatz Normkrippen (CHF)	Kostendeckender Tagessatz neue Modelle (CHF)
10,5	98	93.10	107.80
11,00	100	95.00	110.00
11,5	102	96.90	112.20
11,7 ¹²	103	97.90	113.30
12	105	99.80	115.50
12,5	107	101.70	117.70

5.3 Elterntarifsystem

In den 1990er-Jahren wurden in den meisten Schweizer Städten einkommensabhängige Gebührentarife verabschiedet. Dabei orientierte man sich am Grundsatz, wonach Eltern mit niedrigem Einkommen sehr bescheidene Beiträge und die finanziell Leistungsfähigen kostendeckende Beiträge zu leisten haben bzw. mit ihrem Tarif sogar die anderen Familien quersubventionieren. Dieses Finanzierungssystem war politisch weitgehend unbestritten und wurde auch von den Nutzerinnen und Nutzern mitgetragen. In dieser Zeit wurde auch der Elterntarif für die subventionierten Kinderkrippen der Stadt St.Gallen ausgearbeitet. Im Jahr 2003 wurde der Elterntarif erstmals angepasst. Seither beträgt der Elterntarif für die Kinderbetreuung in den subventionierten Kinderkrippen zwischen CHF 25 und CHF 96 pro Tag und Platz.

Der gesellschaftliche Wandel hat es mit sich gebracht, dass die familienergänzende Kinderbetreuung in den Augen sowohl der Eltern als auch der Öffentlichkeit zunehmend als normale Dienstleistung einer Stadt eingestuft wird. Der soziale Ausgleich über die Tarifgestaltung wird kritisch hinterfragt und in der allgemeinen Steuerrdiskussion werden nicht bloss Entlastungen für die höheren Einkommen gefordert, sondern auch die Reduktion „indirekt einkommensabhängiger Kosten“.

Basierend auf diesem Hintergrund ist trotz Erhöhung des kostendeckenden Tagessatzes von einer Erhöhung der Elterntarife im Krippenbereich abzusehen.

5.4 Übersicht über die zusätzlichen Kosten für die Stadt St.Gallen

Für die Berechnung der zukünftigen Kosten der Stadt bei einem kostendeckenden Tagessatz von CHF 95 bzw. CHF 110 wurde aufgrund der Durchschnittszahlen aus den Jahren 2008

¹² 11,70 Std. entsprechen den durchschnittlichen Öffnungszeiten der heute von der Stadt subventionierten Kinderkrippen.



bis 2010 angenommen, dass der Anteil der Elternbeiträge rund 47 Prozent beträgt. Dabei ist zu erwähnen, dass dieser Anteil der Elternbeiträge je nach steuerbarem Einkommen variieren kann.

Ein kostendeckender Tagessatz von CHF 95 bei Krippen mit altersgemischten Gruppen und gleich bleibenden Elterntarifen lässt den Finanzierungsanteil der Eltern auf rund 44 Prozent absinken, d.h. die Stadt würde 56 Prozent der Kosten der Kinderkrippen tragen. Bei Krippen mit neuen Betreuungsmodellen beträgt der Elternanteil bei einem kostendeckenden Tagessatz von CHF 110 und gleich bleibenden Elterntarifen voraussichtlich neu rund 38 Prozent. Unter diesen Voraussetzungen und den Annahmen, dass die durchschnittliche Auslastung der Krippen 95 Prozent beträgt, 40 Prozent der Kinderkrippen neue Betreuungsmodelle anbieten und die durchschnittlichen Öffnungszeiten der Kinderkrippen bei 11,70 Stunden pro Tag liegen, beträgt der jährliche Aufwand der Stadt für die Subventionierung von 266 Krippenplätzen – das entspricht den heutigen Niveau – rund CHF 3'730'000.

Gemäss Vorlage an das Stadtparlament aus dem Jahre 2009¹³ wurde mit einem Ausbau des subventionierten Krippenplatzangebots auf insgesamt 300 Krippenplätze ab dem Jahr 2012 gerechnet, wofür damals mit Kosten von CHF 3'363'840 gerechnet wurde. Die Anzahl Plätze hat in den vergangenen drei Jahren jedoch nicht im erwarteten Ausmass zugenommen. Einzelne Krippen planen jedoch einen Ausbau ihres Angebots.

Mit der Realisierung des im 2009 angenommenen Ausbaus der Krippenplätze auf 300 im Jahr 2012 würden sich die Kosten der Stadt entsprechend erhöhen: 300 Plätze müssten bei einem kostendeckenden Tagessatz von CHF 95 bzw. CHF 110 (bei Öffnungszeiten vom 11 Stunden pro Tag) mit rund CHF 4'207'000 subventioniert werden, wobei aufgrund der heutigen Situation angenommen wird, dass 40 Prozent der subventionierte Plätze in Kinderkrippen mit den neuen Betreuungsmodellen angeboten werden. Dabei ist zu beachten, dass in den ersten zwei Jahren die Bundessubventionen für neu geschaffene Plätze (CHF 5'000 pro Platz und Jahr) mit den Subventionen der Stadt zu verrechnen sind. Entsprechend reduziert sich voraussichtlich die Subventionierung für einen Teil der Krippenplätze in den Jahren 2013 und 2014, da die Bundessubventionierung erst ein Jahr nach Schaffung der neuen Plätze abgerechnet wird. Um wie viele Plätze es sich dabei handelt, kann heute aber noch nicht abgeschätzt werden.

¹³ Vorlage Stadtparlament „Familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter - Etappenweise Erhöhung der Anzahl subventionierter Krippenplätze auf 300“, vom 18. August 2009, Nr. 0815.



6 Massnahmen zur Kosteneinsparung

6.1 Grundlagen

Im Beschluss des Stadtparlaments vom 20. Mai 2008¹⁴ wurde das Amt für Gesellschaftsfragen beauftragt, gemeinsam mit den subventionierten Kinderkrippen Massnahmen zur Kosteneinsparung zu prüfen. Die Diskussion innerhalb der dafür zusammengestellten Arbeitsgruppe, die aus Vertretungen der subventionierten Kinderkrippen, des Kita-Netzwerkes und dem Amt für Gesellschaftsfragen besteht, zeigt, dass es im Rahmen der Reglementierung bzw. der Vorgaben der kantonalen Bewilligungsbehörde schwierig ist, im Kinderkrippenbereich Kosteneinsparungen vorzunehmen. Dafür verantwortlich sind insbesondere die gesetzlichen Grundlagen in Bezug auf die Ausbildung von Fachpersonen Betreuung sowie die Richtlinien und Empfehlungen von KiTaS.

Dies wird auch durch die Studie „Analyse und Vergleich der Kosten von Krippenplätzen anhand einer Vollkostenrechnung“, welche das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) im Jahr 2009¹⁵ publiziert hat, bestätigt. Diese besagt, dass das hauptsächliche Potenzial zur Reduzierung der Kosten von Krippenplätzen in der Ausgestaltung und Flexibilität der Richtlinien liegt. Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung liegen die Kompetenzen der Regulierung – wie bereits oben dargelegt – bei den Kantonen und Gemeinden, wobei diese Rolle in St.Gallen der Kanton innehat.¹⁶ Der schweizweite Vergleich zeigt, dass die Kindertagesstätten im Kanton St.Gallen stark reglementiert werden. Vorgaben seitens der kantonalen Behörden sind vor allem in den folgenden Bereichen vorhanden:

- Bewilligungs- und Meldeverfahren sowie Aufsicht
- Vorgaben zum Betreuungsverhältnis: zur Gruppengrösse, zur Anzahl Kinder pro Betreuungsperson, zum Verhältnis zwischen gelerntem und ungelerntem Betreuungspersonal
- Vorgaben zum Personal: Ausbildungsanforderungen
- Vorgaben zum Betriebskonzept: Mindestanforderungen an das pädagogische Konzept
- Raumanforderungen (Einrichtungen: Raumgrössen, Raumangebot etc.), Sicherheit, Hygiene und Brandschutz.

¹⁴ Vorlage Stadtparlament „Kinderkrippen; Anpassung des kostendeckenden Tagessatzes“ vom 29. April 2008, Nr. 4314.

¹⁵ Bundesamt für Sozialversicherungen, „Analyse und Vergleich der Kosten von Krippenplätzen anhand einer Vollkostenrechnung – Forschungsbericht“, 2009.

¹⁶ Vgl. Kapitel 3.2 „Grundlagen und gesetzliche Vorgaben zur Regulierung der familienergänzenden Kinderbetreuungseinrichtungen“, S. 5.



Die erwähnten Studien zur Kostenstruktur von Kindertagesstätten, aber auch die Jahresrechnungen der von der Stadt St.Gallen subventionierten Kinderkrippen zeigen, dass die Betriebskosten wesentlich von den Personalkosten dominiert werden. Diese machten in den letzten vier Jahren rund 75 bis 80 Prozent der laufenden Betriebskosten aus. Die Raumkosten schwankten zwischen 11 und 13 Prozent und die übrigen Betriebskosten (Verpflegungsaufwand, Sachaufwand, Verwaltungsaufwand usw.) lagen zwischen 9 und 12 Prozent. Aufgrund dieser Kostenverteilung haben insbesondere jene Regulierungen seitens des Kantons St.Gallen starke Auswirkungen auf die Kosten, die direkt oder indirekt die Personalkosten betreffen. Dazu gehören die Vorgaben zum Betreuungsschlüssel sowie zum Personal (z.B. Qualifikation).

Aus diesen Gründen hat die Stadt das Gespräch mit dem Amt für Soziales des Kantons gesucht. Es geht darum, Auflagen, die sich aus praktischer Sicht nicht rechtfertigen und die Kosten in die Höhe treiben, aufzuheben.

6.2 Konkrete Vorschläge für die Kosteneinsparung in den Kinderkrippen

Gemäss den Erkenntnissen der oben erwähnten Arbeitsgruppe und nach Rücksprache mit der kantonalen Bewilligungsbehörde konnten für die Kinderkrippen folgende Möglichkeiten zur Kosteneinsparung identifiziert werden:

6.2.1 Einsatz von nicht ausgebildetem Personal

6.2.1.1 Einsatz von Senioren/ Seniorinnen

Der Einsatz von Seniorinnen und Senioren kann im Bereich der Kinderbetreuung eine Bereicherung sowohl für die Kinder als auch für das Krippenpersonal darstellen. Zu bedenken ist jedoch die grosse Altersspannweite des Krippenpersonals sowie die damit verbundenen hohen Anforderungen an die Krippenleitung. Aufgrund dessen empfiehlt die Arbeitsgruppe, Seniorinnen und Senioren punktuell einzusetzen (Spielnachmittage, Ausflüge, Begleitung der Kindergartenkinder vom und zum Kindergarten usw.). Nennenswertes kostendämpfendes Potenzial wird in dieser Massnahme jedoch nicht attestiert.

6.2.1.2 Einsatz von Zivildienstleistenden

Vorgeschlagen wird der Einsatz von Zivildienstleistenden als nicht-qualifizierte Betreuungspersonen in den Kindergruppen. Bedeutungsvoll dabei ist, dass auf diesem Weg auch männliche Bezugspersonen in den Kinderkrippen eingesetzt werden können, da das Betreuungspersonal grossmehrheitlich weiblich ist und gerade für Jungen eine männliche Bezugsperson sehr wichtig sein kann. Nach Rücksprache mit der kantonalen Bewilligungsbehörde sollte allerdings darauf geachtet werden, dass die Anstellung mindestens sechs Monate dauert, da sonst keine Beziehungskonstanz zwischen der Betreuungsperson und den Kindern entstehen kann und der Rekrutierungs- und Einführungsaufwand zu gross ist. In Bezug auf die Kosten, welche den Krippen durch diesen Einsatz von Zivildienstleistenden entstehen, ist zu



erwarten, dass diese in etwa den Kosten für den Einsatz von Praktikantinnen und Praktikanten entsprechen. Diese Kosten beinhalten in der Regel eine Abgabe an den Bund, welche aufgrund des Pflichtenhefts festgelegt wird, Taschengeld, Transportkosten sowie evtl. Kosten für Unterkunft und Verpflegung.

6.2.1.3 Einsatz von Praktikantinnen bzw. Praktikanten

Da im Vergleich zu Lehrstellen ein Überangebot an Praktikumsstellen besteht, kann im Anschluss nicht jeder Praktikantin bzw. jedem Praktikanten eine Lehrstelle vermittelt werden. Die Arbeitsgruppe empfiehlt trotz dieser Situation, weiterhin an Praktikumsstellen festzuhalten. Ebenfalls ist es wichtig, dass die Praktikantinnen und Praktikanten bis zur Berufslehre im schulischen Alltag bleiben können. Daher empfiehlt die Arbeitsgruppe, die Praktikumsstellen in Kombination mit einer schulischen Ausbildung anzubieten. Für den Einsatz von Praktikantinnen und Praktikanten wird mit einem monatlichen Lohn in der Höhe von CHF 800 gerechnet.

6.2.1.4 Schaffung eines Personalpools – Bereich Betreuung

Die Schaffung eines Personalpools ermöglicht flexible Einsätze im Betreuungsbereich der Kinderkrippen. Dabei gilt zu beachten, dass die Betreuungsqualität und die Betreuungskonstanz trotzdem gewährleistet sind. Ebenfalls wird befürchtet, dass die Attraktivität einer Anstellung als sogenannte Springerin bzw. sogenannter Springer gering ist, da diese auf sich alleine gestellt und nicht in einem Team eingegliedert sind. Nach Rücksprache mit dem Kanton sieht die Arbeitsgruppe lediglich die Möglichkeit, einen entsprechenden Personalpool im Zusammenschluss von kleineren Kinderkrippen zu schaffen und das Personal nur unter wenigen Kinderkrippen auszutauschen. Grössere Kinderkrippen haben diese Möglichkeit bereits durch den Einsatz von eigenen Aushilfspersonen oder durch die Absprache zwischen den einzelnen Kindergruppen. Durch den eingeschränkten Einsatz eines entsprechenden Personalpools ist mit einer lediglich geringen Kosteneinsparung für die Kinderkrippen zu rechnen.

6.2.2 Fazit und weiteres Vorgehen

Wie die hier angeführten Empfehlungen aus der Arbeitsgruppe und auch die Reglementierung und Vorgaben der Bewilligungsbehörde zeigen, sind Einsparungen bei den Raum- und Betriebskosten nicht bzw. im Bereich der Personalkosten nur in geringem Masse möglich. Ein gewisses Sparpotenzial besteht beim Einsatz von nicht-qualifiziertem Personal und der Schaffung eines Personalpools bei kleineren Kinderkrippen. Der Stadtrat wird den Kinderkrippen diese Empfehlungen darlegen und sie unterstützen, entsprechende Massnahmen umzusetzen.



7 Vergleich mit anderen Städten

Ein Vergleich des hiesigen kostendeckenden Tagessatzes mit den Ansätzen in anderen Schweizer Städten ist nur beschränkt möglich, weil gewisse Städte auch die städtischen Verwaltungskosten auf die Sätze umlegen. Die Tagessätze in den Städten Aarau, Bern, Biel, Zug und Zürich variieren heute zwischen CHF 102 und CHF 129, wobei lediglich in Zürich auch das Götti- und Tandemmodell angewendet wird. Für diese Modelle bezahlt Zürich jeweils einen Zuschlag von 10 bzw. 5 Prozent an den kostendeckenden Tagessatz. Diese resultierenden Tagessätze entsprechen auch den vom Bundesamt für Sozialversicherungen dargelegten Ausführungen im Forschungsbericht zu Analyse und Vergleich der Kosten von Kinderkrippen. In diesem Bericht wurden Kosten in der Höhe von CHF 118 für eine Musterkrippe mit altersgemischten Gruppen errechnet¹⁷.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Konto: 4091.36599

¹⁷ Bundesamt für Sozialversicherungen, „Analyse und Vergleich der Kosten von Krippenplätzen anhand einer Vollkostenrechnung – Forschungsbericht“, 2009.

