



Vorlage Stadtparlament

vom 22. September 2015

Nr. 3446

324.50.15 Kinderkrippen

Familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter - Erhöhung der Anzahl subventionierter Krippenplätze auf 330**Antrag**

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die Anzahl subventionierter Krippenplätze wird von 300 auf 330 erhöht. Für die städtischen Beiträge an Kinderkrippen wird ein Betrag in der Höhe von CHF 5'280'000 ins Budget 2016 eingestellt.
2. Die neuen jährlich wiederkehrenden Ausgaben von CHF 480'000 für städtische Beiträge an Kinderkrippen werden genehmigt.
3. Es wird festgestellt, dass der Beschluss gemäss Ziffer 2 nach Art. 8 Ziffer 6 lit. b der Gemeindeordnung vom 8. Februar 2004 (sRS 111.1) dem fakultativen Referendum unterliegt.

Einleitung

Der Stadtrat anerkennt die hohe und steigende Bedeutung eines bedarfsgerechten familienergänzenden Betreuungsangebotes in mehrfacher Hinsicht. Zum einen ermöglicht es den Erziehungsverantwortlichen, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Zum anderen spielen Aspekte der Frühen Förderung eine wichtige Rolle, und letztlich wird ein ausreichendes Betreuungsangebot immer mehr zu einem positiven Standortfaktor für eine Stadt. Dies hat der Stadtrat u.a. im Rahmen seiner Vorlage Nr. 2904 vom 31. März 2015 „Familienergänzende Betreuung von Kindern in der Stadt St.Gallen“¹ ausführlich dargelegt. Insbesondere wurde ausgeführt, dass auf den wünschbaren Ausbau des subventionierten Betreuungsangebots

¹ <http://ftp.sg.oca.ch/stadtparlament/6e457fbbf3a944fbb749b335762257b5-332.pdf>



um 50 Plätze nur aus finanziellen Gründen zu verzichten sei. Indessen haben alle Fraktionen bei der Beratung dieser Postulatsantwort an der Sitzung vom 19. Mai 2015 eine breite Unterstützung für die Bereitstellung eines angemessenen Krippenplatzangebots signalisiert und für einen moderaten Ausbau geworben. Der Stadtrat beabsichtigt deshalb, das Angebot um 30 auf 330 subventionierte Krippenplätze auszubauen. Dieser Ausbau erscheint vor dem Hintergrund des nach wie vor angespannten städtischen Finanzhaushalts vertretbar. Die zusätzlichen Kosten können ohne Vornahme von Leistungskürzungen in anderen Bereichen der Direktion Soziales und Sicherheit ins Budget 2016 eingestellt werden. Ab dem Jahr 2016 sollen damit insgesamt 330 Krippenplätze von der Stadt St.Gallen finanziell unterstützt werden.

Die familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter hat in den letzten Jahren insbesondere im urbanen Umfeld markant an Bedeutung gewonnen und nimmt weiter zu. Verschiedene Studien zeigen, dass der Zugang von Familien zu einer bedarfsgerechten familienergänzenden Kinderbetreuung beträchtlichen direkten als auch indirekten Nutzen entstehen lässt. Dazu zählen die höhere Erwerbstätigkeit von Eltern und die daraus resultierende Steigerung ihres Einkommens, die Senkung des Armutsrisikos von Familien (insbesondere von Alleinerziehenden), die Verbesserung der Chancengerechtigkeit für Frauen und Männer, vor allem aber auch die Bildungseffekte bzw. die Verbesserung der Startchancen der Kinder.

Volkswirtschaftlich gesehen verursacht die Subventionierung von Betreuungsplätzen zunächst höhere Ausgaben der öffentlichen Hand. Über die zusätzlich ermöglichten Einkommen der Familien generiert sie jedoch höhere Steuereinnahmen. Dies reduziert den Bedarf an staatlichen Transferleistungen für Familien mit tieferen Einkommen. Zudem trägt es dazu bei, bereits seitens des Staates getätigte Bildungsinvestitionen besser zu nutzen. Aus gesellschaftlicher wie auch aus wirtschaftlicher Sicht befürwortet die Stadt St.Gallen die Unterstützung und Förderung von familienergänzenden Betreuungseinrichtungen.

Obwohl keine gesetzliche Verpflichtung besteht, den Bewohnerinnen und Bewohnern familienergänzende Betreuungsangebote für Kinder im Vorschulalter zur Verfügung zu stellen oder für deren Finanzierung aufzukommen, gewährt die Stadt St.Gallen privaten Kinderkrippen seit Jahrzehnten finanzielle Unterstützung, indem Krippenplätze subventioniert werden. Die dem Stadtrat vorliegenden Wartelistenzahlen der subventionierten Krippen wie auch die Anträge verschiedener Trägerschaften zur Subventionierung zusätzlicher Krippenplätze zeigen, dass die Nachfrage nach Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschulalter in den vergangenen Jahren stetig gewachsen ist.



1 Ausgangslage

1.1 Bedeutung der familienergänzenden Kinderbetreuung

Wie der Stadtrat in der Vorlage an das Stadtparlament „Familienergänzende Betreuung von Kindern in der Stadt St.Gallen“ vom März 2015 umfassend dargelegt hat², ist belegt, dass der Zugang zu einer bedarfsgerechten familienergänzenden Kinderbetreuung ein wichtiger Standortfaktor für einen prosperierenden Wirtschaftsraum ist. Kosten-Nutzen-Analysen der letzten Jahre zeigen, dass den staatlichen Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung eine entsprechende Steigerung der Erwerbseinkommen und dadurch Minderaufwände in der Sozialhilfe sowie Mehreinnahmen bei den Einkommenssteuern und den Sozialversicherungen gegenüberstehen. Es entstehen auch indirekte Nutzeneffekte durch die familienergänzenden Betreuungsangebote, namentlich Bildungseffekte. Zudem werden die Integration von Kindern mit Migrationshintergrund wie auch die Gleichstellung von Mann und Frau im Erwerbsleben gefördert.

1.2 Subventionierung von Krippenplätzen durch die Stadt St.Gallen

Die Stadt St.Gallen subventioniert seit Jahrzehnten Krippenplätze in privaten Institutionen. Die Anzahl subventionierter Plätze konnte auf der Basis eines Stadtparlamentsbeschlusses von 2009 von 245 etappenweise auf gesamthaft 300 Krippenplätze erhöht werden.³

Das aktuelle Subventionierungssystem wurde im Jahr 2004 eingeführt. Es ermöglicht, dass die Stadt die Kinderkrippen nach Massgabe der Anzahl effektiv belegter Plätze unterstützt. 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 Einnahmengarantie in der Höhe des kostendeckenden Tagessatzes. Dieser liegt aktuell, je nach Öffnungszeiten und Betreuungsmodell, zwischen CHF 93.10 und CHF 117.70.

Die zurzeit 300 subventionierten Kinderkrippenplätze werden von fünfzehn privaten Kinderkrippen in der Stadt St.Gallen angeboten. Hinter diesen fünfzehn Betrieben stehen zehn Trägerschaften. Die Auslastung der subventionierten Krippenplätze hat in den letzten drei Jahren durchschnittlich 94 Prozent betragen. Zusätzlich zu den subventionierten bieten die Krippen auch nicht-subventionierte Plätze an. Insgesamt beläuft sich das Angebot dieser

² Vorlage „Familienergänzende Betreuung von Kindern in der Stadt St.Gallen“, vom 31. März 2015, Nr. 2904, S. 6 ff. Das Stadtparlament hat die Vorlage am 19. Mai 2015 genehmigt.

³ Vorlage „Familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter – Etappenweise Erhöhung der Anzahl subventionierter Krippenplätze auf 300“, vom 18. August 2009, Nr. 0815. Das Stadtparlament hat die Vorlage am 8. Dezember 2009 genehmigt.



Kinderkrippen auf 414,5 Plätze. Darüber hinaus gibt es zurzeit neun weitere Krippen, die keine städtischen Subventionen für die von ihnen angebotenen Plätze erhalten. Mit einer Ausnahme werden diese Krippenbetriebe von Unternehmungen oder anderen Organisationen geführt bzw. finanziell unterstützt. Zu ihnen zählen namentlich die Universität St.Gallen, die Helvetia Versicherungen, die Sozialversicherungsanstalt, die Raiffeisenbank, die Sprachheilschule sowie das Kantonsspital. Diese Krippen stellen insgesamt 263,5 gewichtete Plätze zur Verfügung (Säuglinge bis 18 Monate mit Faktor 1.5 gewichtet).

Das Gesamtangebot in der Stadt St.Gallen beläuft sich demnach auf 678 Krippenplätze. Von diesen werden 300 durch städtische Subventionen vergünstigt.

1.3 Bedarf an zusätzlichen subventionierten Krippenplätzen

Seit 2003 werden vom Amt für Gesellschaftsfragen die Wartelisten aller Kinderkrippen mit von der Stadt subventionierten Krippenplätzen regelmässig zusammengeführt und bereinigt (vgl. nachfolgende Abbildung 1). Grundlage für die Bedarfsabklärung in Bezug auf die Betreuungssituation für Kinder im Vorschulalter bilden daher hauptsächlich diese Wartelistenzahlen. Soweit vorhanden wurden zusätzlich die Angaben der Kinderkrippen verwendet, die keine städtisch subventionierten Plätze anbieten.

Die etappenweise Erhöhung der Anzahl subventionierter Krippenplätze zwischen 2010 und 2012 liess die bereinigte Warteliste der Kinderkrippen mit städtisch subventionierten Plätzen von 97 Plätzen (Anfang 2009) auf 45 Plätze (Anfang 2011) schrumpfen, wobei die Nachfrage nach Säuglingsplätzen auch hier mit 1.5 gewichtet wurde. Im September 2011 ist die Anzahl nachgefragter Plätze jedoch erneut sprunghaft auf über 80 Plätze angestiegen. Während den Jahren 2011 bis 2014 war die Anzahl der nachgefragten subventionierten Krippenplätze mit jeweils zwischen 81 bis 95 Anfragen pro Jahr konstant hoch. Anfang 2015 wurden erstmals wieder tiefere Wartelistenzahlen verzeichnet, was sich teilweise mit den Anpassungen im Tarifsystem zugunsten von Familien mit tieferen Einkommen erklären lässt. Seit 2014 haben Familien, die ein steuerbares Jahreseinkommen von CHF 95'000 und mehr erzielen, nur noch unter gewissen Voraussetzungen die Möglichkeit, einen subventionierten Platz zu nutzen. Daher stehen frei werdende subventionierte Kinderkrippenplätze Familien mit tieferem Einkommen häufiger zur Verfügung.



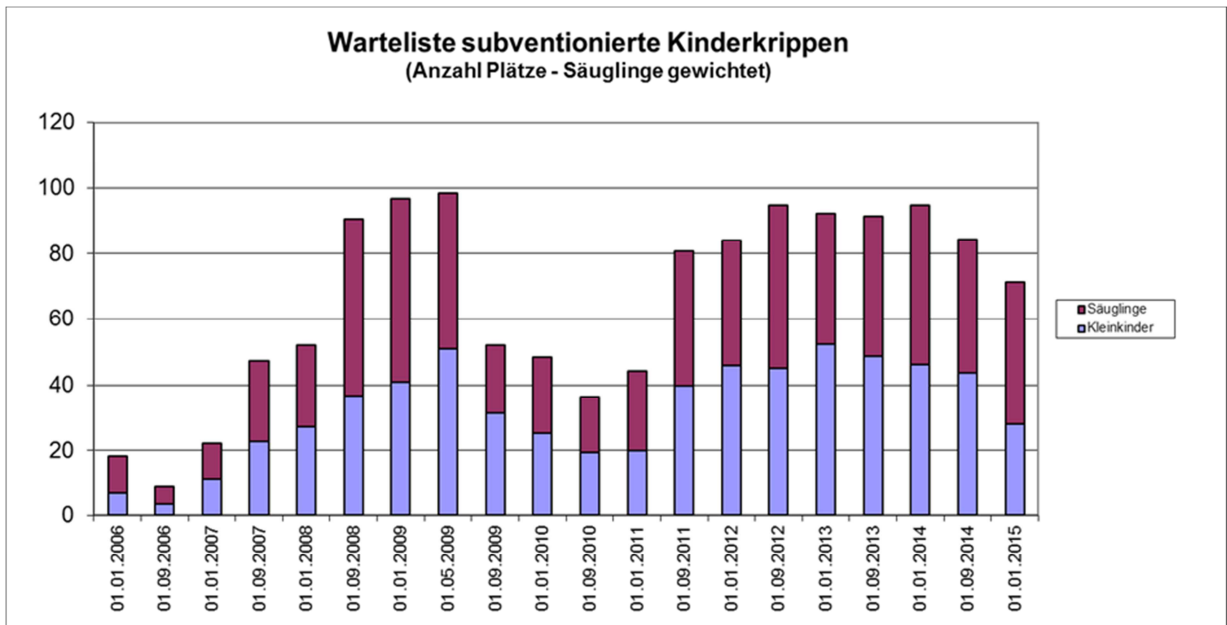


Abbildung 1: Gesamtstädtische Warteliste subventionierter Kinderkrippen Jan. 2006 bis Jan. 2015

In seiner Vorlage „Familienergänzende Betreuung von Kindern in der Stadt St.Gallen“ hat der Stadtrat den zusätzlichen Bedarf nach Krippenplätzen detailliert ausgewiesen.⁴

1.4 Beurteilung

Aufgrund der langen Wartelisten im Kinderkrippenbereich hat der Stadtrat in seiner Vorlage vom März 2015 verschiedene Möglichkeiten zur Optimierung des Subventionierungsmodells bzw. insbesondere des Tarifmodells für Kinderkrippen dargelegt.⁵ Mit den Anpassungen sollen primär Familien, die aufgrund ihrer Einkommenssituation in besonderem Masse auf eine Vergünstigung angewiesen sind, von subventionierten Plätzen profitieren.

Konkret werden die nachfolgend aufgeführten Massnahmen vorgeschlagen:

- Definition eines minimalen Erwerbsspensums als Voraussetzung für die Inanspruchnahme eines subventionierten Krippenplatzes.
- Anpassung der Bemessungsgrundlagen (massgebliches Einkommen) für die Berechnung des Elterntarifs.
- Familien mit hohem steuerbarem Einkommen: Fakturierung des Krippenplatzes zu Vollkosten resp. Verlust des Anspruchs auf einen subventionierten Krippenplatz.
- „Überbuchung“ der subventionierten Krippenplätze im Hinblick auf eine volle Ausnutzung des bewilligten Subventionsvolumens.

⁴ Vorlage „Familienergänzende Betreuung von Kindern in der Stadt St.Gallen“, vom 31. März 2015, Nr. 2904, S. 16 ff. Das Stadtparlament hat die Vorlage am 19. Mai 2015 genehmigt.

⁵ Vorlage „Familienergänzende Betreuung von Kindern in der Stadt St.Gallen“, vom 31. März 2015, Nr. 2904, S. 31ff. Das Stadtparlament hat die Vorlage am 19. Mai 2015 genehmigt.



Wie der Stadtrat in der oben erwähnten Vorlage dargelegt hat, können insbesondere die Anpassungen am Subventionierungssystem eine gewisse Entlastung der Wartelisten für subventionierte Krippenplätze bewirken. Die ausgewiesene Nachfrage nach rund 72 zusätzlichen städtisch subventionierten Krippenplätzen bzw. insgesamt rund 90 Plätzen (inkl. nicht-subventionierte) kann damit jedoch nur zum Teil aufgefangen werden.

Aus fachlicher Sicht ist ein weiterer Ausbau des von der Stadt St.Gallen subventionierten Krippenplatzangebotes gerechtfertigt. So kann die Nachfrage nach subventionierten Krippenplätzen mittelfristig gedeckt und gleichzeitig sichergestellt werden, dass die privaten Trägerschaften ihre Angebote auslasten können. Idealerweise sollte das Angebot von 300 auf 350 subventionierte Plätze angehoben werden.

Der veranschlagte Bedarf von lediglich 50 zusätzlichen subventionierten Krippenplätzen gegenüber dem kumulierten Nachfrageüberhang lässt sich begründen. Es kann nämlich nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass eine Kapazitätserweiterung nach Massgabe der Wartelistenzahlen auch zur Vollauslastung führt. Die Erfahrungen zeigen, dass Familien, die einen Krippenplatz nachfragen bzw. sich auf die Wartelisten der einzelnen Kinderkrippen setzen lassen, sich oft die Option auf einen Betreuungsplatz offenhalten möchten, jedoch für die Zwischenzeit bereits eine Betreuungslösung gefunden haben. Ob diese Eltern ein konkretes Angebot einer Krippe auch tatsächlich nutzen bzw. die zwischenzeitlich eingespielte Betreuungssituation verändern, lässt sich nicht mit Bestimmtheit abschätzen. Zudem haben konjunkturelle Schwankungen Einfluss auf die Nachfrage. Aufgrund dieser Unsicherheiten ist beim Ausbau des subventionierten Angebots eine gewisse Zurückhaltung angezeigt.

Angesichts der grossen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung von Betreuungsangeboten für Kinder im Vorschulalter ist dem Stadtrat die zeitnahe Erhöhung der Anzahl subventionierter Krippenplätze ein Anliegen. Er hält eine Aufstockung um 30 auf 330 subventionierte Plätze, aufgrund der positiven Auswirkungen auf das Steuersubstrat und die Sozialhilfeausgaben, trotz der angespannten Finanzlage der Stadt St.Gallen für vertretbar.

Durch die oben erwähnte (technische) Massnahme der „Überbuchung“ kann die volle Ausnutzung der zur Verfügung gestellten subventionierten Plätze sichergestellt werden. Ziel muss sein, dass nicht nur eine Erhöhung der Anzahl subventionierter Plätze resultiert, sondern dieselben auch vollumfänglich genutzt werden können.

Der Ausbau um 30 subventionierte Plätze verursacht der Stadt St.Gallen Mehrkosten von rund CHF 480'000 pro Jahr. Wird davon ausgegangen, dass alle 330 subventionierten Plätze auch effektiv belegt werden können bzw. dass sich die durchschnittliche Belegung der letzten Jahre von 94 Prozent möglichst 100 Prozent annähert, entstehen der Stadt ab 2016 jährliche Ausgaben von rund CHF 5'280'000 für die Beiträge an Kinderkrippen.



Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

