

# Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton St. Gallen : ein kommunaler Vergleich von Angebot und Finanzierung

Autor(en): **Simon, Silvia / Zogg, Claudia**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit = Revue suisse de travail social**

Band (Jahr): - **(2012)**

Heft 12

PDF erstellt am: **06.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-832468>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

---

# **Notizen aus Forschung und Lehre / Notes de recherches et d'enseignement**

Silvia Simon und Claudia Zogg

## **Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton St. Gallen: Ein kommunaler Vergleich von Angebot und Finanzierung**

Die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit entwickelte sich in den letzten Jahren zunehmend zum Kernbereich einer ganzheitlichen und zukunftsgerichteten Familienpolitik. Dabei spielen Einrichtungen zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung eine wichtige Rolle. Sie gewährleisten eine qualitativ hochstehende Bildung und Erziehung von (Klein-)Kindern und ermöglichen gleichzeitig eine Erwerbsbeteiligung der Frauen. Familien mit geringem Einkommen erhalten zudem die Chance, ihr Auskommen eigenständig zu erwirtschaften. Nebst der Vereinbarkeit von Familien- und Berufsarbeit sind im aktuellen gesellschaftspolitischen Diskurs weitere Zielsetzungen mit der Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung verbunden (EKFF, 2008).

Insgesamt zeigen diverse empirische Studien, dass die qualifizierte Betreuung von Kindern in geeigneten Tagesstrukturen in mehrfacher Hinsicht einen positiven gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Nutzen erzielt (Müller Kucera & Bauer, 2000). Nicht zuletzt deshalb wurden in den letzten Jahren von Bund, Kantonen und Gemeinden vermehrt Anstrengungen zur Schaffung von Betreuungsplätzen unternommen. Zusätzlich empfiehlt die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren, eine regelmässige Erhebung des Betreuungsangebots in den Gemeinden (SODK 2011). Eine Analyse der Informationsplattform «Vereinbarkeit Beruf und Familie: Massnahmen der Kantone und Gemeinden» zeigt, dass die Datenlage von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich

ist (INFRAS, 2010). Während zum Beispiel in einigen Kantonen wie Zug, Zürich oder Basel-Stadt mit dem Betreuungsindex (INFRAS, 2004; INFRAS, 2009; INFRAS, 2011) detaillierte Angebotsdaten für die einzelnen Gemeinden vorliegen, fehlt es in anderen Kantonen an vergleichbarem Zahlenmaterial. Nun wurde auch erstmals für den Kanton St. Gallen eine umfassende Erhebung des Betreuungsangebots sowie des finanziellen Engagements der Gemeinden durchgeführt (Simon & Zogg, 2011).

### **Zielsetzung und Methodik**

Zielsetzung der Studie ist es, die Angebotsstruktur von familien- und schulergänzender Kinderbetreuung im Kanton St. Gallen sowie die Finanzierungsbeteiligung der Gemeinden zu erheben und relevante Zusammenhänge zu analysieren.

Um dieses Ziel zu erreichen, wurden die Gemeinden im Kanton St. Gallen anhand des Betreuungsindex für das Jahr 2010 miteinander verglichen. Der Betreuungsindex ist ein zusammengesetzter Index und besteht aus den beiden Indikatoren Versorgungsgrad und öffentlicher Finanzierungsgrad. Bei der Herleitung und Berechnung des Betreuungsindex wurde grundsätzlich auf die von der Forschungs- und Beratungsgesellschaft INFRAS konzipierte Methodik (INFRAS, 2011; INFRAS, 2010; INFRAS, 2009; INFRAS, 2005; INFRAS, 2004) zurückgegriffen, die auf die besonderen Gegebenheiten und Anforderungen im Kanton St. Gallen angepasst wurde. Aufgrund einiger methodischer Unterschiede ist ein Vergleich der Ergebnisse mit den von INFRAS durchgeführten Erhebungen in den Kantonen Zürich, Zug und Basel-Stadt nur eingeschränkt möglich.

Bei der Berechnung von Versorgungs- und Finanzierungsgrad stellt sich die Frage, welche familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsformen überhaupt berücksichtigt werden sollen. Dies sind ausschliesslich die formellen Angebote in Form der institutionalisierten Betreuung ausserhalb der eigenen Familie in einer öffentlich oder privat finanzierten Betreuungsinstitution bzw. Tagesfamilie. Zudem werden nur die berufs-kompatiblen Betreuungsangebote betrachtet, so dass beispielsweise Spielgruppen aussen vor bleiben. Aber auch von den berufs-kompatiblen Angeboten tragen nicht alle in gleichem Mass zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei (INFRAS, 2004). Aus diesem Grund wurden die Betreuungsangebote in Anlehnung an die Verordnung über die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (VO 861.1 vom 09.12.2002, Stand: 01.10.2007) gewichtet (vgl. Tabelle 1).

**Tabelle 1: Gewichtung der Betreuungsangebote**

Typ	Angebot	Gewichtungsfaktor	
Typ 1	Vollzeitangebote für Vorschulkinder (2 025 h pro Jahr) z. B. Kinderkrippen, Kindertagesstätten	1.0	
Typ 2	Teilzeitangebote für Vorschulkinder z. B. Teilzeitkrippen, Privatschulen mit Angebot für Vorschulkinder	1.0 x RF	
Typ 3	Vollzeitangebote für Schulkinder (45 Wochen pro Jahr) z. B. Schülerhorte und Tagesschulen	› Morgenbetreuung (mind. 1 h vor Blockzeiten)	0.1
		› Blockzeiten und Mittagstisch	0.5
		› Nachmittagsbetreuung (mind. 2 h)	0.4
Typ 4	Teilzeitangebote für Schulkinder z. B. Randzeitenbetreuung, Brückenangebote, Ferienbetreuung	› Morgenbetreuung (mind. 1 h vor Blockzeiten)	0.1 x RF
		› Blockzeiten und Mittagstisch	0.5 x RF
		› Nachmittagsbetreuung (mind. 2 h)	0.4 x RF
Typ 5	Tagesfamilien z. B. Tageselternvereine, Gemeinden mit Tagesfamilienangebot	› Vorschulkinder	1.0
		› Schulkinder	0.5

RF = Relationsfaktor: nach Betriebszeiten in Relation zu Vollzeitangeboten.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Erhebung der Angebotsdaten erfolgte Ende November 2010 direkt bei den Betreuungseinrichtungen, wobei für die verschiedenen Angebotstypen drei unterschiedliche Fragebögen entwickelt, getestet und an insgesamt 236 Institutionen verschickt wurden. Bei der Befragung wurde als Stichwoche für die Erhebung die Woche vom 25. Oktober bis 31. Oktober festgelegt. Falls die Institutionen lediglich eine Monatsstatistik erstellten, wurden sie gebeten, die Angaben vom Monat Oktober auf eine Woche herunter zu rechnen. Im Vorschulbereich, bei den Tagesfamilien sowie bei den öffentlichen Schulen konnten alle bestehenden Angebote für die Indexberechnung erfasst werden, während bei den Privatschulen von fünf Institutionen keine Daten erhältlich waren. Die Rücklaufquote kann aus diesem Grund als nahezu hundertprozentig betrachtet werden. Die Daten wurden anschliessend plausibilisiert und bereinigt, wobei etliche Rückfragen bei den Betreuungsinstitutionen notwendig waren.

Parallel zur Angebotsstruktur wurden die kommunalen Finanzierungsleistungen für das Jahr 2010 erhoben. Zu diesem Zweck wurde in Anschluss an einen Pretest durch die Vereinigung St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) per E-Mail an alle 85 Gemeindepräsidentinnen und -präsidenten ein Fragebogen zu den öffentlichen Finanzierungsbeiträgen für familien- und schulergänzende Kinder-

betreuung im Jahr 2010 verschickt. Der Rücklauf dieser Erhebung betrug nahezu 100 Prozent.

### Indikator Versorgungsgrad

Der Versorgungsgrad setzt die Anzahl der Betreuungsplätze ins Verhältnis zu der Anzahl wohnhafter Kinder. Mit der Anzahl Betreuungsplätze wird ausgewiesen, wie viele vollzeitäquivalente Plätze für die Betreuung von Kindern insgesamt zur Verfügung stehen.

**Tabelle 2: Versorgungsgrad im Kanton St. Gallen, 2010**

	Anzahl Plätze (gewichtet)	Anzahl wohnhafte Kinder (0–12 J.)	Versorgungsgrad
Vorschulbereich	1170	23 694	4.9 %
Schulbereich inkl. Blockzeiten und Mittagstisch	18 301 (524)	39 999	45.8 % (1.3%)
Kanton SG gesamt inkl. Blockzeiten und Mittagstisch	19 471 (1694)	63 693	30.6% (2.7%)

Inkl. Plätze, die von Kindern mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons St. Gallen beansprucht werden (70 Plätze).

( ) Zahlen ohne Blockzeiten und Mittagstisch.

Quelle: Befragung Familienergänzende Kinderbetreuung, 2010\_2011.

Insgesamt stehen im Kanton 19 471 vollzeitäquivalente Plätze für 63 693 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren zur Verfügung, was einem Versorgungsgrad von 30.6 Prozent entspricht (vgl. Tabelle 2). Dieser hohe Versorgungsgrad sollte jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass das Platzangebot im Vorschulbereich mit 4.9 Prozent sehr tief ist und auch im Schulbereich relativ wenige Plätze für die Randzeiten- und Ferienbetreuung zur Verfügung stehen. Um im Schulbereich ein differenziertes Bild der Betreuungssituation zu erhalten, muss dem Spezifikum von obligatorischen Blockzeiten und Mittagstisch Rechnung getragen werden. Ohne dieses gesetzlich verankerte Angebot würde der Versorgungsgrad im Schulbereich nämlich nur bei 1.3 Prozent anstatt bei 45.8 Prozent liegen. Für die Einhaltung einer geregelten Arbeitszeit der Eltern sind jedoch gerade diese zu den Blockzeiten ergänzenden Angebote von grosser Wichtigkeit. Die Auswertung der Belegung der bestehenden Früh- und Nachmittagsbetreuungsangebote im Schulbereich zeigt jedoch, dass diese bei Weitem nicht ausgeschöpft sind. Dabei ist zusätzlich zu berücksichtigen, dass – im Gegensatz zu den Blockzeiten – der obligatorische Mittagstisch ebenfalls nur von einer kleinen Minderheit von Kindern auch tatsächlich genutzt wird.

Betrachtet man den Versorgungsgrad auf Ebene der einzelnen Gemeinden, so fällt auf, dass zwischen den Gemeinden grosse Unterschiede

bestehen. Unter Ausklammerung von Blockzeiten und Mittagstisch, weist die Stadt St. Gallen mit 7.60 Prozent den höchsten Versorgungsgrad auf, gefolgt von Flawil und Rapperswil-Jona. Hier zeigt sich anschaulich ein Grösseneffekt, indem diejenigen Gemeinden mit hoher Einwohnerzahl tendenziell besser abschneiden als kleinere Gemeinden. Besonders deutlich spiegelt sich dieser beim Versorgungsgrad im Schulbereich wider, während es beim Versorgungsgrad im Vorschulbereich auch kleinere Gemeinden, wie Steinach, Berneck und Balgach, unter die Top 10 schaffen.

Ein besonderes Segment bei der Kinderbetreuung bilden die Säuglinge bis 18 Monate. Im gesamten Kanton St. Gallen werden lediglich knapp 500 Babys in institutionellen Einrichtungen inklusive Tagesfamilien betreut, die sich auf rund 250 Betreuungsplätze aufteilen. Damit liegt der Versorgungsgrad für Säuglinge lediglich bei 2.6 Prozent und es darf vermutet werden, dass hier die Nachfrage das vorhandene Angebot deutlich übersteigt.

### **Indikator Finanzierungsgrad**

In einem weiteren Schritt wurde neben der Angebotsseite auch das finanzielle Engagement der Gemeinden für die institutionalisierte Kinderbetreuung in Form von Betriebsbeiträgen und Defizitgarantien, Einmalinvestitionen, Personalleistungen und Naturalien, wie etwa die Bereitstellung von Liegenschaften oder Räumlichkeiten, erfasst. Im Jahr 2010 haben die Gemeinden des Kantons St. Gallen insgesamt fast 19 Mio. Franken für die Angebote der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung ausgegeben, wobei die Kosten für die Blockzeiten nicht eingerechnet sind. Der Grossteil fliesst in den Schulbereich und zwar hauptsächlich in Form von Betriebsbeiträgen und Defizitgarantien. Der Finanzierungsgrad setzt die kommunalen Ausgaben ins Verhältnis zu den in der Gemeinde wohnhaften Kindern von 0 bis 12 Jahren und beläuft sich auf 290 Franken pro Kind. Auf ein Vorschulkind entfallen im Schnitt 314 Franken und auf ein Schulkind knapp 280 Franken. Die kommunalen Finanzierungsleistungen variieren stark von Gemeinde zu Gemeinde. Die höchsten Beiträge leistet die Stadt St. Gallen mit einem Betrag von knapp 1 240 CHF, gefolgt von Rorschach (527 CHF), Wil (522 CHF) und Rapperswil-Jona (485 CHF). Auch hier zeigt sich wieder ein deutlicher Zusammenhang zwischen der Gemeindegrösse und der Höhe der kommunalen Finanzierungsbeiträge, indem grössere Gemeinden tendenziell einen höheren Betrag für Angebote zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung leisten.



## Betreuungsindex

Anschliessend wurden Versorgungs- und Finanzierungsgrad standardisiert und im sogenannten Betreuungsindex zusammengefasst, der damit die Angebots- und Finanzierungsseite gleichberechtigt abbildet. Berücksichtigt man Blockzeiten und Mittagstisch nicht, führt die Stadt St. Gallen das Ranking der Gemeinden beim Betreuungsindex an. Mit deutlichem Abstand folgen Rapperswil-Jona, Rorschach und Wil (vgl. Tabelle 3).

**Tabelle 3: Betreuungsindex (ohne Blockzeiten und Mittagstisch), Gemeinden Kanton St. Gallen, 2010**

Gesamtindex		Vorschulindex		Schulindex	
Gemeinde	Index	Gemeinde	Index	Gemeinde	Index
St. Gallen	1.0000	St. Gallen	0.8843	St. Gallen	0.9383
Rapperswil-Jona	0.4460	Rapperswil-Jona	0.7195	Flawil	0.5481
Rorschach	0.4208	Rorschach	0.6795	Sevelen	0.4147
Wil	0.4192	Gaiserwald	0.4600	Rorschacherberg	0.3858
Rorschacherberg	0.3903	Gossau	0.4547	Buchs	0.3615
Buchs	0.3497	Rorschacherberg	0.4444	Wil	0.3609
Flawil	0.3414	Berneck	0.4090	Rorschach	0.3178
Gaiserwald	0.3028	Wil	0.3982	Rapperswil-Jona	0.2749
Gossau	0.2756	Steinach	0.3928	Wittenbach	0.2718
Berneck	0.2690	Degersheim	0.3816	Uznach	0.2577

Quelle: Befragung Familienergänzende Kinderbetreuung, 2010\_2011.

## Grössere Gemeinden sind im Vorteil

Die Resultate zu den beiden Indikatoren Versorgungs- und Finanzierungsgrad sowie zum Betreuungsindex können nicht losgelöst voneinander bzw. unabhängig von der Gesamtsituation in den einzelnen Gemeinden interpretiert werden. Im Hinblick auf die Gemeindestruktur ist anzunehmen, dass zahlreiche Faktoren mit dem Betreuungsangebot und den Finanzierungsleistungen der öffentlichen Hand in Verbindung stehen, wobei im Folgenden der Zusammenhang mit der Gemeindegrösse – gemessen an der ständigen Einwohnerzahl – näher betrachtet wird.

Dabei zeigt sich, dass auf Gemeindeebene ein signifikanter Zusammenhang zwischen dem öffentlichen Finanzierungsgrad und der Grösse einer Gemeinde besteht, indem grössere Gemeinden tendenziell einen höheren Finanzierungsgrad aufweisen als kleinere Gemeinden. Etwas weniger stark ist der Zusammenhang zwischen Versorgungsgrad und Gemeindegrösse ausgeprägt. Erwartungsgemäss existiert auch ein positiver Zusammenhang zwischen Betreuungsindex und Gemeinde-

grösse. Zudem offenbart sich ein ausgeprägter Zusammenhang zwischen Versorgungsgrad und öffentlichem Finanzierungsgrad, indem diejenigen Gemeinden, die eine hohe Ausstattung an Betreuungsplätzen vorhalten, auch eine hohe Finanzierungsleistung erbringen.

### **Zusammenfassung und Schlussfolgerung**

Insgesamt zeigt sich ein differenziertes Bild der Betreuungssituation im Vorschul- wie auch im Schulbereich. Auffallend ist der – unter Ausklammerung von Blockzeiten und obligatorischem Mittagstisch – niedrige Versorgungsgrad im Schulbereich. Dies zeigt deutlich, dass für Schulkinder ausserhalb der obligatorischen Strukturen nur sehr wenige Zusatzangebote vorhanden sind. Für eine geregelte Arbeitszeit der Eltern sind jedoch gerade diese zu den Blockzeiten ergänzenden Angebote wichtig. Erstaunlicherweise werden jedoch die bestehenden Früh- und Nachmittagsangebote im Schulbereich – ebenso wie die Mittagstischangebote – bei Weitem nicht ausgeschöpft. Viele dieser Angebote sind erst im Rahmen der Umsetzung von HarmoS im Schuljahr 2008/09 entstanden, was darauf hindeutet, dass die Etablierung von Betreuungsangeboten im Schulbereich lange dauert.

Der Versorgungsgrad im Vorschulbereich im Kanton St. Gallen liegt zwar deutlich höher als im Schulbereich, fällt jedoch wesentlich niedriger aus als beispielsweise in den Kantonen Zug, Zürich oder Basel-Stadt. Zudem ist zu vermuten, dass gerade bei Kindern bis 18 Monate der Bedarf das bestehende Angebot bei Weitem übersteigt.

Schliesslich zeigt sich ein deutlicher Grösseneffekt, indem grössere Gemeinden tendenziell einen höheren Versorgungs- wie auch Finanzierungsgrad aufweisen als kleinere Gemeinden. Somit besteht gerade für kleinere Gemeinden noch ein Potenzial, sich mit dem Ausbau ihres Kinderbetreuungsangebots als attraktiver Wohnort für junge Familien zu positionieren.



## Literatur

- Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) (2008). Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung. Eine Bestandsaufnahme der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen EKFF, Bern.
- Müller Kucera, Karin & Bauer, Tobias (2000). Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus?, Bern. Elektronische Ressource unter: [http://www.buerobass.ch/pdf/2001/Schlussbericht\\_KiTa.pdf](http://www.buerobass.ch/pdf/2001/Schlussbericht_KiTa.pdf) (Abruf vom 18. Mai 2011).
- INFRAS (2004). Betreuungsindex Kanton Zürich. Ergebnisse der Pilotphase, Zürich.
- INFRAS (2005). Betreuungsindex Kanton Zürich 2004. Bericht zur jährlichen Aktualisierung, Zürich.
- INFRAS (2009). Betreuungsindex Kanton Zug. Update 2009, Zürich.
- INFRAS (2010). Familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich, Stand in den Kantonen. Schlussbericht, Zürich.
- INFRAS (2011). Familien- und Schulergänzende Kinderbetreuung in den Kantonen Base-Stadt und Zürich. Schlussbericht Kanton Basel-Stadt. Zürich.
- Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und -direktoren (SODK) (2011). Empfehlungen zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich, Bern.
- Simon, Silvia & Claudia Zogg (2011). Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton St. Gallen, Discussion Papers on Economics and Entrepreneurial Management 5/11, Chur.