

**Auszug
aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich**

vom 26. August 2009

1083. Dringende Schriftliche Anfrage von Thomas Marthaler, Christoph Gut und 35 Mitunterzeichnenden betreffend Vorgehen bei der Bereitstellung von Betreuungsplätzen für Kinder. Am 17. Juni 2008 reichten die Gemeinderäte Thomas Marthaler (SP), Christoph Gut (SP) und 35 Mitunterzeichnende folgende Dringliche Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2009/273, ein:

Seit 2009 ist Art. 2 bis GO der Stadt Zürich in Kraft. Darin garantiert die Stadt Zürich, dass für jedes Kind mit Bedarf, ein Betreuungsplatz zur Verfügung stehen muss. Diese Garantie verlangt ein pragmatisches, kreatives und unkompliziertes Vorgehen, wie dies bei Engpässen auch bei der Schaffung von Schulraum notwendig ist. In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat folgende Fragen zu beantworten:

1. Beim Ausbau der Hortplätze ist die Kostenfrage zu berücksichtigen, daher ist es unvermeidbar bei einzelnen Ansprüchen Abstriche zu machen. Welche Gewichtung und Prioritäten setzt der Stadtrat in diesem Zusammenhang bei den Themen Pädagogik/Erziehung, Raumfrage und Infrastruktur? Wo sind welche Qualitätsunterschiede zu erwarten?
2. Welche Ämter sind bei der Umsetzung der Erweiterung der Betreuungsplätze für Kindergarten und Schulkinder involviert?
3. Welches Amt hat bei der Umsetzung die Federführung, Verantwortung und wie sind die notwendigen Kompetenzen zugeteilt?
4. Welche Sachzwänge müssen bei der Umsetzung berücksichtigt werden und welche Probleme gibt es in diesem Zusammenhang? Wie wird sichergestellt, dass der Ausbau der Hortplätze bis zur Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben oberste Priorität erhält?
5. Wenn ja, wie und wann wurde dies den Ämtern und Dienstabteilungen auch als politischen Entscheid kommuniziert? Wie wird sichergestellt, dass die gesetzlich garantierten Betreuungsplätze möglichst rasch bereit gestellt werden können?
6. Ist der Stadtrat auch bereit, flexible und einfache Lösungen zu suchen, um innert nützlicher Frist genügend Hortplätze zur Verfügung zu stellen?
7. Wie viele Kinder, die bei den zuständigen Stellen für das neue Schuljahr einen Betreuungsplatz verlangt haben, wissen Mitte Juni noch nicht, ob und wo sie im neuen Schuljahr einen Platz erhalten werden (Bitte um Auflistung nach Schulkreisen)?
8. Wie stellt sich der Stadtrat vor, dass Eltern ihre Arbeitseinsätze, hinsichtlich Wochentage und Pensum, in der heutigen Arbeitsmarktsituation vernünftig planen und koordinieren können, wenn definitive Zusagen betreffend der Betreuung ihrer Kinder drei Monate vor Schuljahresbeginn noch nicht vorliegen?
9. Ist der Stadtrat bereit, in Zusammenarbeit mit der Schulpräsidienkonferenz eine umfassende Reorganisation des Zuteilungsverfahrens auszuarbeiten, die – spätestens per Zuteilung Schuljahr 2011/2012, idealerweise aber bereits 2010/2011 – gewährleistet, dass auf Hortplätze angewiesene Familien Mitte April über die Zuteilung informiert werden können?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Einleitung

Grundsätzlich ist es dem Stadtrat und der Konferenz der Schulpräsidentinnen und -präsidenten ein grosses Anliegen, dass die nachweislich gute Qualität des stadtzürcher Betreuungswesens auch in Zukunft gehalten und weiter entwickelt werden kann. Die Stadt

Zürich richtet sich dazu bei der Erweiterung der Tagesstrukturen insbesondere nach der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich, Art. 31 Qualitätsmerkmale der Betreuungsangebote, und den kantonalen Richtlinien. Diese legen die Bewilligungsvoraussetzungen von Kinderhorten fest und geben die betrieblichen, personellen und räumlichen Anforderungen vor. Sie stützen sich auf die kantonale Verordnung über die Bewilligung von Kinder- und Jugendheimen, Kinderkrippen und Kinderhorten und auf die eidgenössische Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption (siehe dazu auch Antworten zu Frage 4).

Zu Frage 1: Gegenwärtig arbeitet in den Horten der Stadt Zürich vorwiegend tertiär ausgebildetes Fach- und Mithilfepersonal. Zukünftig soll vermehrt sekundär ausgebildetes Fachpersonal (drei-jährige Lehre zur Fachperson Betreuung) eingesetzt werden. Weiter wird in jeder Schuleinheit, wo es Sinn macht, der Bereich Betreuung einer Leitung unterstellt, welche für eine lokal optimierte Personal- und Raumpolitik verantwortlich ist. Die Stadt reagiert damit auf die aktuellen Veränderungen in der Bildungslandschaft und nimmt einen wirtschafts- und sozialpolitischen Auftrag wahr. Sie wird damit dem Anspruch nach Entwicklungsmöglichkeiten für sozialpädagogische Fachpersonen (Leitungsfunktion für den Bereich Betreuung in einer Schule) und der Forderung nach Arbeits- und Ausbildungsplätzen für Absolventinnen und Absolventen der Berufslehre «Fachperson Betreuung» gerecht. Die Befürchtung, dass sich aus diesen Entwicklungen eine kausale Qualitätseinbusse ergibt, teilen der Stadtrat und die Konferenz der Schulpräsidentinnen und -präsidenten nicht.

Zu Frage 2: Bei jedem konkreten Projekt zur Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze sind neben der beteiligten Schule die Kreisschulpflege (KSP) und das Schulamt (SAM) involviert.

Sobald die Schaffung zusätzlicher Plätze Anpassungen an der Infrastruktur erfordert, sind (je nach Komplexität des Projekts) weitere Akteure einbezogen, nämlich:

- Immobilien-Bewirtschaftung (IMMO)
- Amt für Hochbauten (AHB)
- Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich (UGZ)
- Feuerpolizei
- Amt für Baubewilligungen (AfB)
- Amt für Städtebau (Denkmalpflege)
- Grün Stadt Zürich (GSZ)
- Sozialdepartement, Kontrakt-Management

Zu Frage 3: Die Festlegung der Strategie zum Ausbau der Kinderbetreuung erfolgt durch die Konferenz der Schulpräsidentinnen und -präsidenten auf Basis der Vorgaben des Stadtrates (Art. 32 der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich).

Die Federführung der Umsetzung konkreter Projekte hängt wiederum vom Projekttyp ab.

- a) *Schaffung zusätzlicher Plätze ohne Anpassungen der Infrastruktur*
- Federführung Kreisschulpflege
 - Antrag an SAM zur Bereitstellung der zusätzlichen Stellen
 - Antrag wird bewilligt sofern Stellen budgetiert sind.

b) Schaffung zusätzlicher Plätze mit Anpassungen der Infrastruktur

Die Kompetenzen richten sich grundsätzlich nach dem Stadtratsbeschluss über die Departementsgliederung und -aufgaben vom 26. März 1997 mit Änderungen bis 9. Juli 2008. Die Verfahren sind im «Verfahrenshandbuch für allgemeine Hochbauvorhaben der Stadt Zürich» geregelt. Dieses sieht je nach Prozessschritt unterschiedliche Federführungen und Kompetenzen vor. Im Zusammenhang mit der Bereitstellung zusätzlicher Betreuungsinfrastruktur sind die folgenden Arbeitsschritte zentral:

- Die Kreisschulpflege ist für die Klärung des Bedarfs und für die Formulierung der entsprechenden Infrastruktur-Bestellung zuständig und wird dabei vom Schulamt unterstützt.
- Die Bestellung wird im Schulamt überprüft und anschliessend durch den Departementsvorsteher SSD freigegeben.
- Die Immobilien-Bewirtschaftung als Eigentümervertreter klärt die Rahmenbedingungen. Sofern eine Baubewilligung erforderlich ist (was bereits bei Umnutzungen der Fall ist), wird das Amt für Hochbauten mit der Realisierung beauftragt.
- Die Freigabe der Investitionskosten erfolgt in Abhängigkeit der Höhe der Kosten durch die Dienstchefin IMMO (bis Fr. 100 000.-), die Vorsteherin HBD (bis 1 Mio. Franken), den Gesamtstadtrat (bis 2 Mio. Franken) oder den Gemeinderat.

Zu Frage 4: Bei der Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze sind verschiedene Rahmenbedingungen zu beachten. Die wesentlichen gesetzlichen Vorgaben sind nachfolgend zusammengefasst:

Volksschulgesetz (2006)

Das VSG verlangt die konsequente Umsetzung der Blockzeiten und verpflichtet die Gemeinden, bei Bedarf über die Blockzeiten hinausreichende Tagesstrukturen bereitzustellen.

Kantonale Richtlinien über die Bewilligung von Kinderhorten (2007)

Gemäss den Richtlinien gelten als Kinderhorte Angebote, welche während mindestens fünf Halbtagen oder 20 Stunden pro Woche geöffnet haben. Angebote, die ausschliesslich der Verpflegung und Betreuung über Mittag dienen, unterliegen nicht diesen Richtlinien. Ein Kinderhort umfasst maximal 22 Kinder und beschäftigt bei mehr als elf Kindern zwei Betreuungspersonen. Er verfügt in der Regel über zwei flexibel nutzbare Räume für den Aufenthalt der Kinder und über mindestens 4 m² Raumfläche pro Kind. Die Hortrichtlinien enthalten keine Aussage über die Anzahl der bereitzustellenden Plätze.

Verordnung für familienergänzende Kinderbetreuung VO (2008)

Die städtische Verordnung regelt die Qualität und Finanzierung der Betreuung für alle Kinder – vom Säuglingsalter bis zum Abschluss der Volksschule. Die Tarifgestaltung für die einzelnen Angebote der Morgen-, Mittag-, Nachmittagsbetreuung richtet sich nach den zukünftigen Betreuungszeiten, angepasst an die schulischen Blockzeiten. Es ist festgelegt, dass jedem Kind mit Bedarf ein Betreuungsplatz zur Verfügung zu stellen ist. Die Verordnung hält zudem fest, dass für den Fachbereich Betreuung einer Schuleinheit eine Leitung eingesetzt werden soll.

Eidgenössisches Lebensmittelgesetz

Werden in Betreuungseinrichtungen Lebensmittel für den Verzehr durch Dritte abgegeben, fallen die Betreuungseinrichtungen unter das eidgenössische Lebensmittelgesetz. Gemäss UGZ müssen im Gegensatz zur Küche im familiären Rahmen bei Betreuungseinrichtungen unter anderem die folgenden Auflagen beachtet werden:

- Über Kochstellen und Geräten, welche Dampf oder Rauch erzeugen (können), sind Ablufthauben vorzusehen. Die Luft ist generell über Dach abzuführen.
- Für das Personal, welches mit Lebensmitteln umgeht, sind eigene Toiletten und Garderobeneinrichtungen vorzusehen.
- WC dürfen nicht direkt in Räume öffnen, in denen mit Lebensmitteln umgegangen wird. Dies gilt insbesondere auch für Korridore und den Weg zwischen Anlieferung und Küche.

Vorgaben der Feuerpolizei

Bei der Planung von Betreuungseinrichtungen sind folgende Rahmenbedingungen zu beachten:

- Fluchtwege und Fluchtwegdistanzen sind gemäss Richtlinien der Feuerpolizei einzuhalten. Türen sind in Fluchtrichtung öffnend auszuführen.
- Treppenanlagen und Korridore, welche als Fluchtweg dienen, dürfen nur zu diesem Zweck benutzt werden.
- Grössere Küchen sind als separater Brandabschnitt auszuführen. Nur kleine Küchen (bis 25 Mahlzeiten) können unter bestimmten Bedingungen als offene Küche gestaltet werden.

Im Weiteren sind die Vorgaben der Behindertengängigkeit (WC, Rollstuhlgängigkeit) zu berücksichtigen.

Die IMMO ist in ständigem Kontakt mit den entsprechenden Ämtern mit dem Ziel, die Auflagen und Vorschriften sachdienlich und pragmatisch anzuwenden.

Betriebliche Vorgaben

Neben den gesetzlichen Rahmenbedingungen sind verschiedene betriebliche Vorgaben zu beachten. So wird in allen Betreuungsstätten der Stadt Zürich eine warme und ausgewogene Ernährung angestrebt. Im Weiteren sollen die Schülerinnen und Schüler in der gleichen Schuleinheit betreut werden, in der sie den Unterricht besuchen.

Schwierigkeiten bei der Umsetzung

Eine wesentliche Schwierigkeit bei der Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze besteht darin, dass die gleichzeitige Erfüllung sämtlicher Vorschriften in bestehenden Raumstrukturen zu hohen Investitionskosten führt.

Lösungsansätze

In den nächsten Jahren wird eine noch engere Zusammenarbeit zwischen Schule und Betreuung angestrebt. Damit sollen räumliche und betriebliche Synergien erreicht werden. Voraussetzung dafür ist die Erarbeitung einer lokalen Betreuungskonzeption für jede Schuleinheit. Diese umfasst neben den pädagogischen Leitgedanken, den Fragen des Personaleinsatzes, der Zusammenarbeit zwischen Unterricht und Betreuung auch die räumlichen Rahmenbedingungen. Insbesondere ist zu klären, welche schulisch genutzten Räume vollständig oder zeitweise auch für die Betreuung genutzt werden können.

Zur Reduktion der Investitionskosten werden zudem andere Verpflegungskonzeptionen geprüft und versuchsweise in geeigneten Einzelfällen umgesetzt (z. B. die Anlieferung von warmen Mahlzeiten oder das Aufwärmen von Mahlzeiten in geschlossenen Regenerierwagen). Es ist jedoch zu beachten, dass auch diese obigen Anforderungen genügen müssen und damit mit Investitionen verbunden sind.

Wie bereits in der Einleitung dargestellt, hat die Sicherstellung des Ausbaus der Hortplätze für den Stadtrat, die Konferenz der Schulpräsidentinnen und -präsidenten sowie das Schul- und Sportdepartement hohe Priorität im Rahmen der gesamten Entwicklung des Schulwesens der Stadt Zürich.

Zu Frage 5: Wie in den Antworten zu Frage 2 aufgezeigt, sind die massgeblichen Ämter und Dienststellen bei der Erweiterung der Tagesstrukturen involviert und somit über den politischen Entscheid informiert. Überall wo Neubauten und Renovationen geplant sind oder wo sich durch gemeinsame Raumnutzung von Schule und Betreuung – z. B. ungenutzte Mehrzweckräume während der Mittagszeit oder frei werdende Klassen-/Handarbeitszimmer und Hauswartwohnungen – Ausbaumöglichkeiten abzeichnen, wird der Betreuung höchste Priorität beigemessen.

Zu Frage 6: Am 9. Januar 2009 stimmte der Stadtrat einem raschen weiteren Ausbau der Tagesstrukturen zu. Neben der Bewilligung von massgeblichen Zusatzkrediten (für das laufende Jahr 2 Mio. Franken, für die folgenden Jahre je rund 4 Mio. Franken) forderte er flexible lokale Raum- und Betreuungskonzeptionen unter Einhaltung der Rahmenbedingungen und neue Formen der Verpflegungsbereitstellung (siehe dazu auch Lösungsansätze unter Frage 4).

Zu Frage 7: Die Klassen und Hortzuteilung ist in diesem Jahr gesamtstädtisch in der DIN-Woche 24 (8. bis 12. Juni 2009) für Kindergarten und Primarschule und in der DIN-Woche 25 (15. bis 19. Juni 2009) für die Sekundarschule erfolgt. Danach wussten in der Regel alle Kinder, ob und wo ihnen im neuen Schuljahr 2009/2010 ein Betreuungsplatz zur Verfügung steht. In Einzelfällen wurde bis zum Schuljahresbeginn noch versucht, ein Betreuungsangebot zu schaffen. In diesem Fall konnten die Eltern erst zu einem späteren Zeitpunkt informiert werden.

Zu Frage 8: Der Stadtrat ist sich bewusst, dass Eltern die Planung ihrer Arbeitseinsätze möglichst frühzeitig in Angriff nehmen und diese mit den Stundenplänen der Kinder koordinieren müssen. Die Sicherstellung der Betreuung der Kinder durch Schule und Hort spielt dabei eine wichtige Rolle.

Diesbezüglich haben die folgenden Punkte wesentlich zu einer Entschärfung der Zuteilungs-Problematik beigetragen oder können in Zukunft eine weitere Entspannung bringen, weil sie mithelfen, eine Zuteilung zu einem früheren Zeitpunkt zu ermöglichen:

1. Mit der auf dem neuen Volksschulgesetz basierenden «Integrativen Schulungsform» und der damit verbundenen Abschaffung der Kleinklassen muss keine zeitaufwändige Zuweisung zu Kleinklassen mehr geprüft und ausgelöst werden, was die Möglichkeit der frühen Klassenbildung erleichtert.

2. Seit der Einführung des Obligatoriums des Kindergartens hat sich die Problematik der Zuteilung beim Eintritt in die erste Klasse insofern entschärft, als die Kinder bzw. die Schülerzahlen bereits ab Eintritt Kindergarten bekannt und erfasst sind und nicht erst erhoben werden müssen.
3. In allen Schulkreisen sind neue Betreuungsplätze geschaffen worden, werden neue Betreuungsformen umgesetzt und wird gleichzeitig die Auslastung der bestehenden Horte erhöht.
4. Ein nach Stufen differenzierter Zuteilungstermin – zuerst Kindergarten und Primarschule und eine Woche später die Oberstufe – erleichtert die Situation für Eltern von Kindern der unteren Stufen, zumal vor allem für die jüngeren Kinder eine durchgehende Betreuung sehr wichtig ist.

Für einzelne Kinder kann sich jedoch immer eine spätere Zuteilung ergeben, weil entweder trotz allen Bemühungen noch kein geeigneter Hortplatz angeboten werden kann, der Übertritt in eine Mittelschule nicht gesichert ist, ein Wohnortwechsel kurz vor Schuljahresbeginn erfolgt oder eine Änderung der Familiensituation neue Bedürfnisse schafft.

Einer allzu frühen Zuteilung steht entgegen, dass der Bedarf an Hortplätzen nach wie vor grösser ist als die Anzahl der zur Verfügung stehenden Hortplätze. Der seitens Schul- und Sportdepartement geplante und teilweise bereits umgesetzte Ausbau des Hortwesens wird sicher Abhilfe schaffen. Eines der mit dieser Umsetzung anvisierten Ziele bleibt nach wie vor, die Zuteilung zu einem Zeitpunkt vornehmen zu können, welcher den Eltern genügend zeitlichen Planungsspielraum ermöglicht.

Es ist seitens Schul- und Sportdepartement mit organisatorischen, baulichen, finanziellen und/oder administrativen Massnahmen geplant, diesen Ausbau so rasch als möglich voranzutreiben. Eine erste Entschärfung bezüglich Zuteilung ist bereits auf Beginn des Schuljahres 2009/2010 eingetreten, weil die Konferenz der Schulpräsidentinnen und -präsidenten die Zuteilungstermine gesamtstädtisch festgelegt und vorgezogen hat. Wie bereits erwähnt, ist es jedoch schwierig, für alle Kinder einen Hortplatz frühzeitig anzubieten, solange das Angebot den Bedarf nicht zu decken vermag. Auch die Klassenzuteilungen können erst definitiv vorgenommen werden, wenn die erforderlichen Betreuungsplätze gesichert sind. «Von einer umfassenden Beruhigung kann erst dann gesprochen werden, wenn der Bedarf nach Betreuungsplätzen mit dem Angebot gedeckt werden kann» (vgl. Interpellation von Marianne Spieler Frauenfelder (SP) betreffend Schulgänzende Betreuung, Ausbaumassnahmen, GR Nr. 2008/547).

Zu Frage 9: Die in der Dringlichen Schriftlichen Anfrage vorgeschlagene Reorganisation des Zuteilungsverfahrens ist wie erwähnt bereits im Gange.

Auf der technischen Ebene musste zuerst Zuteilungs-Software angepasst werden. Darauf gestützt hat die Konferenz der Schulpräsidentinnen und -präsidenten anlässlich zweier Sitzungen Ende 2008 unter dem Titel «Zuteilung zu Abteilungen, Klassen und Horten/Optimierung der Prozesse» beschlossen, die Zuteilungstermine und die Information der Eltern auf die ebenfalls erwähnten früheren Zeitpunkte zu verlegen.

Zurzeit wird ein weiteres zeitliches Vorziehen wenn möglich ab Frühjahr 2010 geprüft. Ob eine solche Zuteilungs-Information bereits auf Mitte April (vier Monate vor Schuljahresbeginn) angesetzt werden kann, ist ebenfalls Gegenstand dieser Abklärungen.

Ein etappiertes Vorziehen der Zuteilung ermöglicht hingegen jederzeit eine Prüfung der Machbarkeit oder macht den Weg frei für die Umgehung bzw. die Behebung von allfällig auftretenden Schwierigkeiten und Schwachstellen.

Vor dem Stadtrat
der Stadtschreiber
Dr. André Kuy