

Zürich, den  
22. Dezember 2010

## DER STADTRAT VON ZÜRICH

an den Gemeinderat

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 14. Juli 2010 reichte Gemeinderat Dr. Martin Mächler (EVP) folgende Motion, GR Nr. 2010/317, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Vorlage zur Änderung der Gemeindeordnung (Art. 2<sup>bis</sup>) der Stadt Zürich und der daraus abgeleiteten Verordnung zu unterbreiten, welche die Einführung von Betreuungsgutscheinen vorsieht für Eltern, die einen Krippen- oder Hortplatz für ihre Kinder brauchen. Die Höhe des Beitrags hängt vom Einkommen und Arbeitspensum ab.

Begründung:

Am 13. Juni 2010 hat sich das Stimmvolk im Kanton Zürich mit deutlichem Ja zu mehr Krippenplätzen ausgesprochen. Die Stadt Zürich hat Dank der Initiative „Kinderbetreuung konkret“ das ausserfamiliäre Betreuungsangebot massiv ausbauen können. In gewissen Quartieren gibt es aufgrund der vielen Krippenplätze kaum mehr Wartelisten. Säuglingsplätze sind zwar rarer, aber durch die Schaffung von Säuglingsgruppen kann auch da der Bedarf mehr und mehr gedeckt werden. Das Betreuungsangebot wird heute allerdings künstlich verknappt und zwar durch die Kontingentierung von subventionierten Krippenplätzen. Statt einzelne Kinderkrippen zu subventionieren, soll die Stadt Zürich den subventionsberechtigten Eltern direkt einen Beitrag an die ausserfamiliäre Kinderbetreuung auszahlen, eben z.B. in Form eines Betreuungsgutscheins, der in jeder Kindertagesstätte und in jedem Hort eingelöst werden kann, welche über eine offizielle Betriebsbewilligung verfügen, wie dies z.B. heute schon in Luzern und Umgebung möglich ist. Das Beispiel Luzern beweist, dass Betreuungsgutscheine ein einfaches, praktikables und sehr effizientes Instrument sind, um rasch genügend Betreuungsplätze zu schaffen und den notwendigen Bedarf zu decken.

Profitieren werden die Eltern, Kinder, aber auch die Kinderkrippen, die dadurch administrativ massiv entlastet werden. Dadurch bleibt den Krippen mehr Zeit für die qualitativ hoch stehende Förderung und Betreuung der Kinder sowie die professionelle und engagierte Ausbildung von Lernenden im Betrieb.

Die heutige Vergabe von subventionierten Plätzen ist unbefriedigend und für die Kinderkrippen administrativ aufwändig. Eltern müssen quer durch die Stadt reisen, weil sie keinen subventionierten Platz in ihrer Nähe finden oder sie müssen ganz auf die Krippe verzichten, nicht weil sie keinen Platz bekommen hätten, sondern weil sie als Vollzahler den Platz nicht vermögen. Dies schafft eine Zweiklassengesellschaft und benachteiligt Unter- und Mittelschichtfamilien, die auf einen subventionierten Platz angewiesen sind, wegen der künstlichen Verknappung aber keinen bekommen und deshalb leer ausgehen. Doch gerade für fremdsprachige Kinder wäre ein Besuch in einer Krippe besonders wertvoll, denn Kinderkrippen erhöhen die Chancengleichheit, indem die Kinder in der Kinderkrippe sprachlich und sozial gefördert werden.

Da allerdings die finanziellen Mittel der Stadt Zürich zur Subventionierung von Betreuungsplätzen nicht unbegrenzt sind, ist es sinnvoll, sich genau zu überlegen, wann genau es gerechtfertigt ist, einen oder mehrere Betreuungsplätze pro Familie zu subventionieren.

Haushalte mit niederen Einkommen, sind zwingend auf Subventionen angewiesen. Dazu kommt, dass Migranten oftmals kein starkes soziales oder familiäres Netz in der Schweiz haben wie z. B. Grosseltern oder Geschwister und deshalb noch stärker auf die ausserfamiliäre Betreuung angewiesen sind. In diesem Zusammenhang ist zwingend zu prüfen, ob die Umstellung auf Betreuungsgutscheine eine Übergangsregelung zur Folge haben muss, um Härtefälle abzufedern.

Mit einer Motion wird der Stadtrat verpflichtet, einen Entwurf für den Erlass, die Änderung oder die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderates fällt (Art. 90 Geschäftsordnung des Gemeinderates [GeschO GR, AS 171.100]). Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme der Motion ab oder beantragt er die

Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung schriftlich zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat.

Im Gegensatz zu Luzern besteht in Zürich bereits ein grosses Angebot an familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschul- und im Schulalter, das laufend ausgebaut wird. Die Angebotsstruktur für die beiden Altersgruppen der Kinder ist jedoch unterschiedlich und muss differenziert betrachtet werden. Nur im Vorschul-, nicht jedoch im Schulbereich könnte ein Systemwechsel hin zu Betreuungsgutscheinen einen Mehrwert schaffen.

#### *Schulbereich - Horte*

Die Betreuungsplätze für Kinder im Schulalter werden zum grössten Teil vom Schul- und Sportdepartement bereitgestellt. Alle Familien, die die Voraussetzungen dafür erfüllen, erhalten subventionierte Plätze in den städtischen Horten, unabhängig vom Arbeitspensum. Eine Auswahlfreiheit für Eltern macht im Schulbereich keinen Sinn, da es keine breite Auswahl an Anbietenden gibt und die schulergänzende Betreuung räumlich und fachlich eng an die Schuleinheit gebunden ist, wie dies in der Strategie Lebensraum Schule festgehalten ist. Im Schulbereich ist demnach kein Nutzen eines Systemwechsels erkennbar.

#### *Vorschulbereich - Kitas*

Im Vorschulbereich wird der grösste Teil der Betreuungsplätze von privaten Trägerschaften bereitgestellt. In gut 80 Prozent aller Kitas werden subventionierte Plätze angeboten. Im Gegensatz zum Schulalter ist deren Vergabe zusätzlich an die Notwendigkeit der Betreuung aufgrund der Vereinbarkeit von Familie und Beruf gebunden. Etwa 20 Prozent der privaten Kitas zeigten auch auf konkrete Anfrage kein Interesse, subventionierte Plätze anzubieten. Hier könnte also ein Systemwechsel zusätzlichen Nutzen schaffen.

#### *Systemvergleich*

Unabhängig vom System der Subventionierung der ausserfamiliären Kinderbetreuung im Vorschulalter – Betreuungsgutscheine an Eltern wie in Luzern oder individuelle Subventionierung des Betreuungsplatzes wie in Zürich – müssen in erster Linie die entsprechenden öffentlichen Mittel bereitstehen und eingesetzt werden. Mit der Einführung der Betreuungsgutscheine hat die Stadt Luzern ihre Mittel zur Verbilligung der Kinderbetreuung mehr als verdoppelt und in Hamburg haben sich die entsprechenden Kosten um 50 Prozent erhöht. Ein Mangel an subventionierten Plätzen kann nicht mit Betreuungsgutscheinen gelöst werden. Alle Studien zeigen, dass ein Modell mit Betreuungsgutscheinen nur tauglich ist, wenn kein Nachfrageüberhang besteht. Ohne eine gleichzeitige Erhöhung der Mittel würde die heutige Situation fortgeführt, dass Eltern eine Subventionsberechtigung bestätigt wird, jedoch kein solcher Platz zur Verfügung steht.

Solange die Subventionierung der ausserfamiliären Kinderbetreuung an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern gekoppelt ist, ist der Aufwand zur Berechnung des Elternbeitrages unabhängig vom System identisch. In der Stadt Zürich wie auch in der Stadt Luzern muss trotz unterschiedlicher Systeme der Elternbeitrag schriftlich beantragt und aufgrund der Steuerangaben berechnet werden.

Betreuungsgutscheine werden wie in Luzern sinnvollerweise den Eltern direkt ausbezahlt, die Eltern bezahlen wiederum der Kindertagesstätte den Preis. Dadurch entfällt die Kontraktvereinbarung wie in Zürich, hingegen muss die sachgerechte Verwendung der Betreuungsgutscheine kontrolliert, in Ausnahmefällen mit Direktzahlungen korrigiert und eine Mindestkostenbeteiligung fixiert werden. Qualitative Aspekte der Kinderbetreuung, die in Zürich auch über die Kontraktvereinbarung geregelt werden, müssen in Luzern vermehrt über

aufsichtrechtliche Massnahmen sichergestellt werden. Eine bedeutende Einsparung administrativer Kosten dürfte mit einem Systemwechsel nicht erreichbar sein.

Die Stadt Zürich hat in den vergangenen zehn Jahren den Mitteleinsatz zur Subventionierung der Kinderbetreuung mehr als verdreifacht. Massgebend dabei waren und sind die Bedarfslage, das Ausbaupotenzial der privaten Trägerschaften und die finanzielle Lage. Der Ausbau wurde quartierspezifisch, bedarfsgerecht und schrittweise gestaltet. Mit Betreuungsgutscheinen entfallen eine quartierbezogene und eine finanzielle Steuerung durch die Stadt.

Das heute in Zürich gültige Modell wurde und wird weiterhin von vielen anderen Städten und Gemeinden übernommen. Es entspricht in den Grundzügen einem Modell mit Betreuungsgutscheinen, belässt jedoch die Angebotssteuerung in quantitativer und qualitativer Hinsicht bei den zuständigen Departementen. Die grosse Menge an subventionierten Plätzen kann effizient verwaltet und kontrolliert und eine Gleichbehandlung sichergestellt werden.

#### *Keine Benachteiligung von einkommensschwachen Eltern*

Ein Mangel an subventionierten Plätzen benachteiligt nicht die Unter- und Mittelschichtfamilien, sondern zur Hauptsache Familien in relativ guten finanziellen Verhältnissen, da die Kitas die subventionierten Plätze in der Stadt Zürich verantwortungsbewusst und nach sozialer Dringlichkeit vergeben.

Die kürzlich vom Stadtrat formulierten Legislatorschwerpunkte beinhalten umfassende Ziele im Bereich der Frühförderung und ein breites Massnahmenpaket zu deren Erreichung. Die mit Abstand wichtigsten Massnahmenträger sind die Kitas, da die Angebote innerhalb der Regelstrukturen organisiert werden sollen. Als strategisch wichtigste Zielgruppe werden Familien und Kinder aus sozial benachteiligtem oder bildungsfernem Milieu genannt; die Startchancen dieser Kinder sollen verbessert werden.

#### *Fazit*

Der Stadtrat ist davon überzeugt, mit der heute gültigen Verordnung Kinderbetreuung über eine Grundlage zu verfügen, mit der die in der Motion bzw. im Postulat angestrebten Ziele erreicht werden können. Falls notwendig, kann er zeitlich und örtlich begrenzt den Ansatz für die Leistungsabgeltung erhöhen, um den Bedarf an subventionierten Plätzen in einem unterversorgten Quartier zu decken sowie den Ansatz generell an das Kostenniveau anpassen. Über den Budgetprozess und über die Bestimmung des Umfangs der Elternbeteiligung steuert der Gemeinderat im Rahmen seiner Kompetenzen gemäss der Verordnung zur Kinderbetreuung das Angebot an subventionierten Plätzen. Mit dem Legislatorschwerpunkt im Bereich Frühförderung soll zudem die Chancengleichheit der Kinder gezielt gefördert werden.

Sobald eine Sättigungsgrenze in der Kinderbetreuung erreicht wird, also das Angebot an subventionierten Betreuungsplätzen dem Bedarf zu 100 Prozent entspricht, minimiert sich der Steuerungsanspruch. Dann können vereinfachte Verfahren für die Subventionierung geprüft und die Einführung eines Systems mit Betreuungsgutscheinen erneut abgewogen werden. Aus diesem Grund ist der Stadtrat bereit, den Vorstoss in Form eines Postulats entgegenzunehmen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Im Namen des Stadtrates

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

der Stadtschreiber

**Dr. André Kuy**