

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 13. Mai 2020

415.

Schriftliche Anfrage von Anjushka Früh und Natascha Wey betreffend Missstände und mögliche Gesetzesverstösse in den Kindertagesstätten von globegarden, bisherige Aufsichtsbesuche der Krippenaufsicht und Meldungen von Eltern und Mitarbeitenden betreffend Missstände in den Betreuungseinrichtungen der Stadt sowie Massnahmen zur Gewährleistung einer guten Betreuungsqualität

Am 15. Januar 2020 reichten Gemeinderätinnen Anjushka Früh und Natascha Wey (beide SP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2020/16, ein:

Das Onlinemagazin Republik hat im Dezember 2019 Missstände und mögliche Gesetzesverletzungen u.a. in den Kindertagesstätten von globegarden thematisiert. Es stellt sich die Frage, ob jederzeit eine den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Betreuung der Kinder sichergestellt, und damit die Mindestanforderungen an die Kinderbetreuung, sichergestellt ist.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie viele Aufsichtsbesuche hat die Krippenaufsicht in den Jahren 2018 und 2019 angemeldet und unangemeldet durchgeführt? Welche Ressourcen wurden dafür pro Jahr eingesetzt? Wir bitten um eine analoge Auflistung zur Antwort auf Frage 1 der schriftlichen Anfrage 2018/222. Die Zahlen sind in ein Verhältnis zum Wachstum der Betreuungsplätze in Kindertagesstätten zu stellen.
2. Welche konkreten Massnahmen wurden hinsichtlich der einleitend erwähnten Medienberichterstattung getroffen? Welche Unterlagen wurden eingesehen? Was ist das Fazit daraus? Welche Konsequenzen wurden daraus gezogen? Wir bitten um eine detaillierte Darlegung sämtlicher getroffener und geplanter Anstrengungen.
3. Wie ist das Vorgehen bei der Meldung von Missständen? Können diese auch anonym gemacht werden? Falls nein: aus welchem Grund? Wie werden in diesem Fall Personen (v.a. Mitarbeitende vor sanktionierenden Massnahmen seitens Kita-Betreiber geschützt?) Was hält die Stadt Zürich von einer unabhängigen Beschwerdestelle, wo Missstände anonym gemeldet werden können?
4. Wie viele Meldungen von Eltern sind in den letzten 5 Jahren betreffend Missstände in Betreuungseinrichtungen bei der Stadt Zürich eingegangen? Wie viele betrafen Kitas von globegarden? Was wurde gemeldet? Wie wurde seitens Stadt Zürich auf diese Meldungen reagiert?
5. Wie stellt die Stadt Zürich sicher, dass alle Eltern (auch fremdsprachige) über den Meldeweg bei Missständen informiert sind?
6. Wie viele Meldungen von (ehemaligen) Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen sind in den letzten 5 Jahren betreffend Missstände in Kinderbetreuungseinrichtungen bei der Stadt Zürich eingegangen? Was wurde gemeldet? Wie wurde seitens Stadt Zürich darauf reagiert?
7. Wie oft wurden Kitas von globegarden in den letzten 5 Jahren auf die Einhaltung des gesetzlich vorgeschriebenen Personalschlüssels kontrolliert? Wie oft angemeldet, wie oft unangemeldet? Was war das Ergebnis dieser Kontrollen? Wie wurde darauf reagiert?
8. Wie und wie oft wurde bei globegarden kontrolliert, ob die gesetzlich vorgeschriebenen Anforderungen an die Räume eingehalten wurden? Was war das Ergebnis dieser Kontrollen? Wie wurde darauf reagiert?
9. Ist der Stadtrat der Ansicht, dass in den letzten Jahren mit den durchgeführten Aufsichtstätigkeiten die gesetzlich vorgeschriebenen Mindeststandards vollständig durchgesetzt werden konnten? Wenn nein, weshalb nicht?
10. Schlechte Arbeitsbedingungen fördert die Personalfuktuation und führt auch bei den Kindern zu erhöhtem Stress. Gerade in den ersten Lebensjahren wäre Konstanz für die Kinder sehr wichtig. Wie hoch ist die Personalfuktuation in den Zürcher Kitas? Wie hoch bei globegarden? Mit welchen Massnahmen will der Stadtrat die personelle Konstanz in den Kitas erhöhen?
11. Die kantonalen Vorgaben sind Mindestanforderungen, die auch Bestimmungen zur Anzahl Betreuungspersonen im Verhältnis zu den Kindern enthalten. Im neuen Kinder und Jugendhilfegesetz soll dieses Verhältnis gelockert und die minimalen Anforderungen gesenkt werden. Wie will der Stadtrat künftig eine gute Betreuungsqualität, die über diese Mindestanforderungen geht, gewährleisten?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1 («Wie viele Aufsichtsbesuche hat die Krippenaufsicht in den Jahren 2018 und 2019 angemeldet und unangemeldet durchgeführt? Welche Ressourcen wurden dafür pro Jahr eingesetzt? Wir bitten um eine analoge Auflistung zur Antwort auf Frage 1 der schriftlichen Anfrage 2018/222. Die Zahlen sind in ein Verhältnis zum Wachstum der Betreuungsplätze in Kindertagesstätten zu stellen.»):

Die Krippenaufsicht führt in folgenden Fällen angemeldete Besuche durch:

- In den ersten Wochen, nachdem ein Betrieb neu eröffnet hat;
- im Rahmen einer Bewilligungserneuerung;
- bei Vorliegen eines Gesuchs um Erweiterung und/oder Umstrukturierung des Angebots oder eines Umzugs;
- im Rahmen des gesetzlich vorgeschriebenen 2-Jahres-Rhythmus, den sogenannten regulären Aufsichtsbesuchen.

Nicht bei jeder Meldung besucht die Krippenaufsicht die betroffene Einrichtung unangemeldet. Das Vorgehen wird jeweils aufgrund der gemeldeten Thematik anhand einer Einzelfallprüfung entschieden. Hat die Krippenaufsicht aufgrund ihrer Aufsichtstätigkeit einen konkreten Verdacht auf nicht bewilligungskonforme Zustände, für deren Abklärung ein unangemeldeter Aufsichtsbesuch als sinnvoll erscheint, so handelt sie dementsprechend.

Des Weiteren führt die Krippenaufsicht sogenannte Raumbesichtigungen vor Eröffnung einer Krippe durch. Anlässlich dieser wird mit den Trägerschaften vorabgeklärt, ob die Räumlichkeiten grundsätzlich für eine Kinderbetreuung geeignet sind.

In der untenstehenden Aufstellung ist in der ersten Tabellenspalte bei den Aufsichtsbesuchen in Klammern jeweils ergänzt, ob diese angemeldet oder unangemeldet erfolgt sind. Bis 2018 wurden nur die Besuche bei einer Betriebseröffnung und diejenigen bei einer Bewilligungserneuerung erfasst. Diese Besuche erfolgen immer angemeldet. Bei den weiteren Aufsichtsbesuchen wurde bis dahin nicht detailliert erfasst, ob diese jeweils angemeldet oder unangemeldet durchgeführt wurden. Ab 2019 ist dies der Fall. Diese Zahlen werden ab 2019 jährlich im Report Kinderbetreuung publiziert.

Aufstellung der Jahre 2018 und 2019.

	2018	2019	Anstieg 2018–2019 in % (gerundet)
Platzzahl Jahresende (total Krippenplätze)	10 860	11 331	4,3
Anzahl bewilligter Krippen (private Horte sind nicht berücksichtigt)	329	339	3
Stellenprozentage Mitarbeitende Krippenaufsicht (Jahresdurchschnitt)	350	350	0
Besuche Neueröffnung (angemeldet)	16	15	–6,25
Besuche Bewilligungserneuerung (angemeldet)	60	42	–30
Aufsichtsbesuche (angemeldet und unangemeldet)	71	- ¹	-
Reguläre Aufsichtsbesuche (angemeldet)	- ²	52	-
Aufsichtsbesuche aufgrund Meldung (angemeldet)	- ²	7	-
Besuche wegen Umstrukturierung (angemeldet)	- ²	20	-
Aufsichtsbesuche aufgrund Vermutung (unangemeldet)	- ²	22	-
Aufsichtsbesuche aufgrund Meldung (unangemeldet)	- ²	12	-
Total Aufsichtsbesuche	147	170	15,6

¹ ab 2019 detailliert erfasst (siehe Zeilen unten)

² erst ab 2019 detailliert erfasst

Zu Frage 2 («Welche konkreten Massnahmen wurden hinsichtlich der einleitend erwähnten Medienberichterstattung getroffen? Welche Unterlagen wurden eingesehen? Was ist das Fazit daraus? Welche Konsequenzen wurden daraus gezogen? Wir bitten um eine detaillierte Darlegung sämtlicher getroffener und geplanter Anstrengungen.»):

Die erste Berichterstattung im Dezember 2019 beinhaltete einzelne Vorfälle aus der Vergangenheit, die im Nachhinein nicht mehr überprüft werden konnten. Die erneute Berichterstattung im Februar 2020 drehte sich dann aber um den Vorwurf der bewussten und systematischen Fälschung von Belegungslisten. Deshalb startete die Krippenaufsicht Ende Februar eine sogenannte Schwerpunktprüfung bei allen Einrichtungen von globegarden, anhand welcher insbesondere durch unangemeldete Aufsichtsbesuche überprüft wird, ob der Betreuungsschlüssel eingehalten wurde. Zu diesem Zweck nahm die Krippenaufsicht die dafür notwendigen Schritte vor und verlangte die entsprechenden Unterlagen, wie z. B. Personalübersichten, Arbeitspläne und Präsenzlisten der Kinder. Die Schwerpunktprüfung musste aufgrund der aktuellen Corona-Situation sistiert werden. Daher liegen noch keine Ergebnisse vor.

Zu Frage 3 («Wie ist das Vorgehen bei der Meldung von Missständen? Können diese auch anonym gemacht werden? Falls nein: aus welchem Grund? Wie werden in diesem Fall Personen (v.a. Mitarbeitende vor sanktionierenden Massnahmen seitens Kita-Betreiber geschützt?) Was hält die Stadt Zürich von einer unabhängigen Beschwerdestelle, wo Missstände anonym gemeldet werden können?»):

Die Krippenaufsicht nimmt sämtliche Meldungen, egal ob anonym oder nicht, auf den üblichen Kanälen (Mail, Telefon, Post) entgegen. Sie geht aufgrund ihres Auftrags jeder Meldung nach. Beim Entscheid, wie der Meldung nachgegangen werden soll, ist die Krippenaufsicht an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebunden. Je nach Inhalt der Meldung werden z. B. die Kita-Leitung und/oder die Trägerschaft damit konfrontiert, ein unangemeldeter Aufsichtsbesuch vorgenommen oder relevante Unterlagen von der Kita-Leitung und/oder der Trägerschaft verlangt. Anonyme Meldungen werden als solche behandelt. Aufgrund der gemeldeten, teilweise sehr spezifischen Themen kann jedoch nicht immer gewährleistet werden, dass nicht trotzdem Rückschlüsse auf die meldenden Personen gemacht werden können. Dies könnte auch nicht verhindert werden, wenn eine unabhängige Beschwerdestelle geschaffen würde.

Zu Frage 4 («Wie viele Meldungen von Eltern sind in den letzten 5 Jahren betreffend Missstände in Betreuungseinrichtungen bei der Stadt Zürich eingegangen? Wie viele betrafen Kitas von globegarden? Was wurde gemeldet? Wie wurde seitens Stadt Zürich auf diese Meldungen reagiert?»):

	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl Meldungen von Eltern	29	39	27	26	27
Anzahl Meldungen von Mitarbeitenden	14	23	15	17	19
Anzahl Meldungen von Dritten	10	3	5	8	10
Total Anzahl Meldungen	53	65	47	51	56

Im Verhältnis zur Anzahl Einrichtungen von globegarden in der Stadt Zürich erhält die Krippenaufsicht nicht überdurchschnittlich viele Meldungen betreffend globegarden.

Die Krippenaufsicht erfasst jährlich die Anzahl der bei ihr eingegangenen Meldungen, die Thematik sowie die Rolle der meldenden Person, sofern diese der Krippenaufsicht gegenüber angegeben wird. Des Weiteren wird festgehalten, in wie vielen Fällen die Krippenaufsicht eine Verletzung der Krippenrichtlinien feststellte. Nicht tabellarisch festgehalten wird das Vorgehen der Überprüfungen. Dies wird in den Akten der einzelnen Dossiers abgelegt.

In den vergangenen fünf Jahren gingen durchschnittlich insgesamt rund 55 Meldungen ein. Die Krippenaufsicht konnte jeweils in rund einem Viertel der Fälle eine Verletzung der Krippenrichtlinien feststellen. Der Grossteil der Meldungen betraf die Themen Personalmangel, hohe Personalfuktuation, Nichteinhaltung der bewilligten Platzzahl sowie Missachtung des Betreuungsschlüssels.

Zu Frage 5 («Wie stellt die Stadt Zürich sicher, dass alle Eltern (auch fremdsprachige) über den Meldeweg bei Missständen informiert sind?»):

Verschiedene städtische Beratungsstellen, insbesondere die Mütter- und Väterberatung, sind über die Tätigkeit der Krippenaufsicht informiert und verweisen die Eltern bei Bedarf auf die Möglichkeit, eine Meldung bei der Krippenaufsicht zu machen.

Zu Frage 6 («Wie viele Meldungen von (ehemaligen) Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen sind in den letzten 5 Jahren betreffend Missstände in Kinderbetreuungseinrichtungen bei der Stadt Zürich eingegangen? Was wurde gemeldet? Wie wurde seitens Stadt Zürich darauf reagiert?»):

Siehe Antwort auf Frage 4.

Zu Frage 7 («Wie oft wurden Kitas von globegarden in den letzten 5 Jahren auf die Einhaltung des gesetzlich vorgeschriebenen Personalschlüssels kontrolliert? Wie oft angemeldet, wie oft unangemeldet? Was war das Ergebnis dieser Kontrollen? Wie wurde darauf reagiert?»):

Aus datenschutzrechtlichen Gründen kann bezüglich einzelner aufsichtsrechtlicher Fälle keine Auskunft gegeben werden. Siehe auch Antwort auf Frage 4.

Die Krippenaufsicht besucht die Krippen grundsätzlich alle zwei Jahre. Einmal im Rahmen eines regulären Aufsichtsbesuchs, zwei Jahre später im Rahmen der fälligen Bewilligungserneuerungen. Im Rahmen dieser Aufsichtstätigkeiten wird immer auch der Personalschlüssel kontrolliert. Bei einem Verdacht auf Personalmangel z. B. aufgrund einer Meldung können zusätzlich unangemeldete Aufsichtsbesuche stattfinden oder Unterlagen kontrolliert werden.

Zu Frage 8 («Wie und wie oft wurde bei globegarden kontrolliert, ob die gesetzlich vorgeschriebenen Anforderungen an die Räume eingehalten wurden? Was war das Ergebnis dieser Kontrollen? Wie wurde darauf reagiert?»):

Siehe Antworten auf die Fragen 4 und 5.

Der Nachweis darüber, dass Krippenräumlichkeiten die baurechtlichen Vorgaben erfüllen bzw. baurechtlich abgenommen wurden, stellt eine Bewilligungsvoraussetzung dar und muss deshalb vor Eröffnung einer Krippe erbracht werden. Ohne den entsprechenden Nachweis darf keine Bewilligung erteilt werden.

Nach Erteilung einer Bewilligung, welche die bewilligte Platzzahl anhand der Nettonutzfläche sowie der Altersstruktur der Gruppen festhält, gibt es keine weiteren Kontrollen der Räumlichkeiten im eigentlichen Sinne. Die Krippenaufsicht kontrolliert danach die Einhaltung der bewilligten Platzzahl und Altersstruktur. Selten wird bei einem Aufsichtsbesuch festgestellt, dass Räume, die zur Nettonutzfläche gerechnet wurden, ohne Information der Krippenaufsicht und ohne die Platzzahl entsprechend zu reduzieren, nicht mehr den Kindern zur Verfügung stehen. Wird eine Raumfläche durch die Krippe anderweitig genutzt und steht den betreuten Kindern nicht mehr zur Verfügung, wird die bewilligte Platzzahl reduziert und die Betriebsbewilligung angepasst.

Zu Frage 9 («Ist der Stadtrat der Ansicht, dass in den letzten Jahren mit den durchgeführten Aufsichtstätigkeiten die gesetzlich vorgeschriebenen Mindeststandards vollständig durchgesetzt werden konnten? Wenn nein, weshalb nicht?»):

Die Verantwortung darüber, dass die vorgeschriebenen Mindeststandards jederzeit in einer Krippe eingehalten werden, liegt bei den Trägerschaften. Es gehört zum gesetzlichen Auftrag der Krippenaufsicht, regelmässig und in geeigneter Weise zu überprüfen, ob eine Krippe die Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt. In Bezug auf die Qualität in Kinderkrippen beschränkt sich die Aufgabe der Krippenaufsicht auf Überprüfung der Vorgaben bezüglich Struktur- und Prozessqualität: z. B. darauf, ob das Betreuungspersonal über die erforderliche Ausbildung verfügt, die Anzahl der Mitarbeitenden für die Anzahl der zu betreuenden Kinder genügt, die Räumlichkeiten für die Kinderbetreuung geeignet und für die Anzahl der zu betreuenden

Kinder ausreichend sind oder die pädagogischen Prozesse umgesetzt werden. Gemäss Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO, SR 211.222.338) soll jede Krippe so oft wie nötig, jedoch mindestens alle zwei Jahre besucht werden. Die Ressourcen der Krippenaufsicht sind auf diese in der Regel alle zwei Jahre durchzuführenden Besuche abgestimmt. Stellt die Krippenaufsicht bei einer Krippe fest, dass diese gegen die Krippenrichtlinien verstösst bzw. sie die in den Bewilligungen verfügbaren Vorgaben nicht einhält, so leitet sie die entsprechenden Massnahmen ein, damit die rechtlichen Mindestvorgaben wieder eingehalten werden und kontrolliert diese Krippe danach häufiger.

Zu Frage 10 («Schlechte Arbeitsbedingungen fördert die Personalfuktuation und führt auch bei den Kindern zu erhöhtem Stress. Gerade in den ersten Lebensjahren wäre Konstanz für die Kinder sehr wichtig. Wie hoch ist die Personalfuktuation in den Zürcher Kitas? Wie hoch bei globegarden? Mit welchen Massnahmen will der Stadtrat die personelle Konstanz in den Kitas erhöhen?»):

Obschon eine personelle Konstanz in einer Krippe eine der wichtigsten Indikatoren für eine qualitativ gute frühkindliche Betreuung darstellt, stellt dies keine Bewilligungsvoraussetzung dar. Weder die Krippenaufsicht noch das für die Verträge mit Kitas zuständige Kontraktmanagement erheben die Personalfuktuation der einzelnen Kitas.

Eine hohe Personalfuktuation kann ein Indiz dafür sein, dass eine Krippe aus verschiedenen Gründen in eine Schiefelage geraten ist und die Krippenaufsicht genauer hinschauen muss. Muss die Krippenaufsicht in einer Krippe von einer hohen Personalfuktuation ausgehen bzw. hat sie konkrete Hinweise dafür, verstärkt sie bei dieser Einrichtung bzw. Trägerschaft ihre Aufsichtstätigkeit gezielt. Namentlich besucht die Krippenaufsicht die Einrichtung z. B. vermehrt auch unangemeldet, um sich vor Ort ein Bild über die aktuelle Personalsituation zu verschaffen. Ebenfalls kann die Krippenaufsicht entsprechende Auflagen verfügen, z. B., dass Unterlagen in regelmässigen Abständen für einen bestimmten Zeitraum einzureichen sind, oder dass keine neuen Kinder aufgenommen werden dürfen, bevor der Nachweis erbracht wird, dass der Personalbestand für die bewilligte Anzahl betreuter Kinder sichergestellt ist.

Der Kompetenzbereich der Krippenaufsicht liegt bei der Erteilung von Bewilligungen und der damit verbundenen Aufsicht über Kinderkrippen und private Horte auf dem Gebiet der Stadt Zürich. Ihr Handlungsspielraum definiert sich nach den gesetzlichen Vorgaben. Die Einhaltung von arbeitsrechtlichen Mindestvorgaben fällt jedoch nicht in den Kompetenzbereich der Krippenaufsicht. Den Nachweis darüber, dass eine Krippe die Mindestlöhne einhält, muss hingegen gegenüber dem Kontraktmanagement jährlich erbracht werden, wenn ein Kontrakt betreffend subventionierten Plätzen besteht.

Im Rahmen des Legislatorschwerpunkts Frühförderung (2010–2014) beauftragte das Sozialdepartement das Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich, die Arbeitssituation und die Gesundheit des Kita-Personals zu untersuchen. Damals gaben rund die Hälfte der befragten Krippen an, dass sie mit einer hohen Fluktuation konfrontiert waren. Die Studie von November 2014 ist unter folgendem Link zu finden: www.stadt-zuerich.ch/kinderbetreuung → Publikationen.

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass die Anstellungsbedingungen für die Betreuungsqualität in den Kitas eine zentrale Rolle einnehmen. Deshalb führt das Sozialdepartement seit Herbst 2019 Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern der Kitas sowie der Arbeitnehmenden, um gemeinsame Wege zur Verbesserung der Anstellungsbedingungen zu erarbeiten.

Zu Frage 11 («Die kantonalen Vorgaben sind Mindestanforderungen, die auch Bestimmungen zur Anzahl Betreuungspersonen im Verhältnis zu den Kindern enthalten. Im neuen Kinder und Jugendhilfegesetz soll dieses Verhältnis gelockert und die minimalen Anforderungen gesenkt werden. Wie will der Stadtrat künftig eine gute Betreuungsqualität, die über diese Mindestanforderungen geht, gewährleisten?»):

Die Krippenaufsicht ist wie oben ausgeführt für die Überprüfung der kantonalen gesetzlichen Mindestanforderungen zuständig. Zudem bieten die stadteigenen Kitas via «Plattform Kita-Praxis» anderen Kitas kostenlos kurze und unkomplizierte Inputs in Form von Konsultationen

oder Hospitationen zu verschiedenen Themen des Kita-Alltags an. Seit 2019 ist das Sozialdepartement ergänzend dazu an der Ausarbeitung verschiedener Massnahmen, die im städtischen Kompetenzbereich die Qualität in den Kitas steigern sollen. Dazu gehören z. B. Vorgaben bezüglich des Ausbildungsniveaus oder der Anstellungsbedingungen sowie weitere Massnahmen im Rahmen der städtischen Subventionierungspraxis. Auf diesem Weg kann das Sozialdepartement immerhin 90 Prozent der Kitas in der Stadt Zürich erreichen und somit das Niveau der Betreuungsqualität insgesamt anheben.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti