

## Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 11. Dezember 2019

### 1106.

#### **Schriftliche Anfrage von Marcel Tobler und Nadia Huberson betreffend finanzielle Belastung der Familien durch die familienergänzende Kinderbetreuung, mögliche Massnahmen für eine stärkere Entlastung subventionsberechtigter Familien und für eine bessere Teilnahme junger Eltern am Arbeitsmarkt**

Am 11. September 2019 reichten Gemeinderat Marcel Tobler und Gemeinderätin Nadia Huberson (beide SP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2019/383, ein:

Familienergänzende Kinderbetreuung ist zentral für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die Betreuungskosten, vor allem im Vorschulalter, belasten die Haushaltsbudgets erheblich. Eine Vollzeitbetreuung in der Kinderkrippe kostet monatlich rund 2400 Franken - pro Kind. Auch mit einkommensabhängigen Subventionen und Hilfe von Verwandten oder Nachbarn sind junge Eltern - häufig die Mütter - während mehreren Jahren gezwungen, in tiefen Teilzeitpensen zu arbeiten, auf Einkommen und Sozialleistungen zu verzichten und ihre Karriere zu gefährden. Gleichzeitig fehlen Fachkräfte am Arbeitsmarkt und Frauen in Führungspositionen. Eine stärkere Subventionierung der Betreuungskosten würde Familien entlasten, eine bessere Teilnahme junger Eltern am Arbeitsmarkt ermöglichen, die Gleichstellung fördern und Karriereknicks verhindern. Höhere Arbeitspensen und Einkommen leisten auch mehr Beiträge an die Sozialwerke und die Refinanzierung der Ausbildung. Gleichzeitig reduzieren sie das Armutsrisiko und die Sozialausgaben nach Trennungen. Gemäss städtischem Report Kinderbetreuung vom Mai 2019 steigt zwar das Angebot an Kitaplätzen in der Stadt Zürich kontinuierlich, allerdings werden nur rund 40 % des Gesamtangebots an Kitaplätzen subventioniert. Die Eltern tragen seit Jahren unverändert rund zwei Drittel der gesamten städtischen Betreuungskosten, die Stadt beteiligt sich nur zu knapp einem Drittel. Hier besteht Steigerungspotenzial. Das städtische Subventionsmodell enthält mehrere diesbezügliche Ansatzpunkte: Erhöhung des subventionsberechtigten massgebenden Einkommens, Erhöhung der Abzüge für die Lebenshaltungskosten, Senkung der Minimal- und/oder der Maximalbeiträge pro Betreuungstag, Preisabstufungen für mehrere betreute Kinder pro Familie oder eine einkommensabhängige Progression. Denkbar ist auch die volle Subventionierung aller Plätze, also kostenlose Kitas, entweder vom Eintritt bis zum Übertritt in den Kindergarten oder für die ersten ein, zwei Jahre. Allerdings wären jeweils auch Wechselwirkungen und steuerliche Auswirkungen zu beachten.

1. Welche der oben genannten Massnahmen oder Kombinationen davon würden zu einer stärkeren Entlastung der subventionsberechtigten Familien führen und in welchem Umfang? Bitte um einen Vergleich in einer Modellrechnung.
2. Mit welchen dieser Massnahmen oder Kombinationen davon wären mehr Familien als heute subventionsberechtigt und in welchem Ausmass?
3. Welche dieser Massnahmen oder Kombinationen davon wären dazu geeignet, die Teilnahme der jungen Eltern, insbesondere der Mütter, am Arbeitsmarkt deutlich zu fördern?
4. Welcher Massnahmen-Mix wäre dazu geeignet, eine Subventionierung von mindestens der Hälfte der gesamten städtischen Kinderbetreuungskosten im Vorschulalter zu erreichen?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Im Rahmen des stadträtlichen Strategie-Schwerpunkts «Lücken in der Kinderbetreuung schliessen» wurden zwei Ziele verfolgt (STRB Nr. 130/2016 vom 10. Februar 2016):

1. Die Zahl der gesamten Kita-Plätze deckt die Nachfrage in der Stadt.
2. Die Zahl der subventionierten Kita-Plätze entspricht der Nachfrage bei den anspruchsberechtigten Familien.

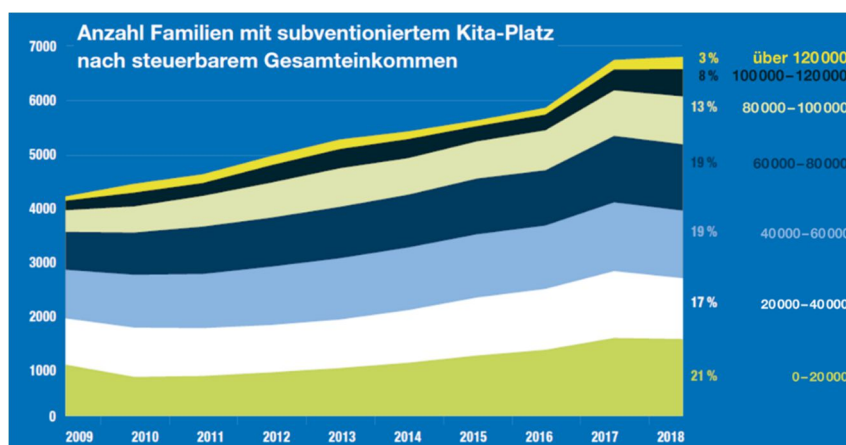
Mit der Revision der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich (VO KB, AS 410.130) per 1. Januar 2018 wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass alle Familien, welche die in der VO KB festgelegten Voraussetzungen erfüllen, Anspruch auf Subventionierung haben, wenn sie einen subventionierten Platz von den Kitas erhalten. Die zuvor bestehende Kontingentierung subventionierter Plätze wurde bereits Mitte 2016 abgeschafft.

Die im Rahmen des Legislatorschwerpunkts angestrebten Ziele wurden erreicht. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Kita-Plätze in der Stadt Zürich seit 2015:

## Entwicklung Kita-Zahlen (insgesamt und subventioniert) und Elternbeitrag<sup>1</sup>

Kitaplätze	RE 2015	RE 2016	RE 2017	RE 2018	EW 2019
Total	8 859	9 599	10 331	10 860	N/A
subventioniert Stadt	321	354	396	426	426
subventioniert Private	3 110	3 236	3 549	3 773	4 058
subventioniert total	3 431	3 590	3 945	4 199	4 484
Ø Elternbeitrag	30 %	30 %	31 %	31 %	32 %

Die Anzahl Kita-Plätze erhöhte sich von 2015 bis 2018 um 22,6 Prozent auf insgesamt 10 860 bewilligte Plätze. Die Anzahl subventionierter Kita-Plätze erhöhte sich im gleichen Zeitraum um 22,4 Prozent. Die aktuell vorliegenden Zahlen zeigen einen weiteren deutlichen Ausbau der subventionierten Kita-Plätze im Jahr 2019 (erwarteter Anstieg um über 6 Prozent bzw. rund 280 Plätze im Vergleich zum Jahr 2018). Der leicht gestiegene Anteil der Elternbeiträge an den Gesamtkosten zeigt zwar eine Zunahme von subventionierten Plätzen für Familien in etwas besseren finanziellen Verhältnissen. Mehrheitlich haben jedoch die subventionierten Plätze für Familien mit relativ tiefen Einkommen und Vermögen zugenommen: Per Ende 2018 wurden 57 Prozent der subventionierten Kita-Plätze von Familien mit einem steuerbaren Einkommen von unter Fr. 60 000.– beansprucht, wie folgende Übersicht zeigt:



Quelle: Report Kinderbetreuung 2018: [https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber\\_das\\_departement/publikationen/rep\\_kibe.html](https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/publikationen/rep_kibe.html).

Insgesamt stehen in der Stadt genügend Kita-Plätze zur Verfügung. Die Versorgungsquote in der Stadt erreichte Ende 2018 einen neuen Rekordwert von 80,5 Prozent (Anzahl Vorschulkinder im Verhältnis zum Total der Kita-Plätze unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Belegung). Und durch die revidierte VO KG konnte erreicht werden, dass alle anspruchsberechtigten Eltern auch einen subventionierten Kita-Platz erhalten.

Aufgrund der im Rahmen des Legislatorschwerpunkts in Auftrag gegebenen Studie zu möglichen Finanzierungsmodellen zeigte sich, dass es sich für die Familien in der Stadt grundsätzlich lohnt, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, ohne dass dies zu einer allzu grossen finanziellen Belastung durch die externe Kinderbetreuung führt. Somit können auch Eltern mit tiefen oder mittleren Einkommen am Erwerbsleben teilnehmen und ihre Arbeitsmarktfähigkeit langfristig erhalten.

Mit Genehmigung der Revision VO KB verlangte der Gemeinderat ergänzend einen ausführlichen Bericht zur Situation der neuen Verordnung nach zwei Betriebsjahren (GRB Nr. 2017/8). Der Stadtrat muss dem Gemeinderat somit nach Abschluss des zweiten Betriebsjahres unter

<sup>1</sup> für subventionierte Plätze in privaten Kitas

der neuen Verordnung einen Bericht vorlegen und wird diesen Bericht auch zum Anlass nehmen, das Finanzierungsmodell, die Auswirkungen auf Eltern und auch den Kostensatz für die Kitas zu überprüfen. Der Bericht wird voraussichtlich Anfang 2021 zur Verfügung stehen.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

**Zu Frage 1 («Welche der oben genannten Massnahmen oder Kombinationen davon würden zu einer stärkeren Entlastung der subventionsberechtigten Familien führen und in welchem Umfang? Bitte um einen Vergleich in einer Modellrechnung.»):**

Bei der Beantwortung der Frage 1 und den vorgenommenen Modellrechnungen werden jeweils die finanziellen Auswirkungen für die Familien untersucht.

Die Modellrechnungen basieren auf Hochrechnungen für das Jahr 2019 auf Basis der per Februar 2019 verfügbaren Daten. Die Auswirkungen auf die Eltern werden in drei Kategorien unterschieden: Die Kategorie «tiefe» Einkommen (die Familien bezahlen den Minimaltarif von Fr. 12.– pro Tag), «durchschnittliche» Einkommen (entspricht dem durchschnittlichen Elterntarif von Fr. 38.– pro Tag) und «hohe» Einkommen (die Familien bezahlen annähernd den Maximaltarif von Fr. 120.– pro Tag).

Ebenfalls eingeschätzt werden die durch die Massnahmen entstehenden Mehrkosten für die Stadt.

**a) Erhöhung des subventionsberechtigten massgebenden Einkommens bzw. Erhöhung des Grenzbetrags**

Heute liegt der Grenzbetrag bei Fr. 100 000.– (massgebender Betrag, ab welchem die Eltern den Maximaltarif zu bezahlen haben). Eine Erhöhung des Grenzbetrags führt zu tieferen Elternbeiträgen für alle bisher subventionierten Familien, deren Elternbeitrag über dem Minimaltarif liegt (71 Prozent). Dies aufgrund des Mechanismus bei der Berechnung des Beitragsfaktors, bei welcher der massgebende Betrag (Steuerbares Gesamteinkommen abzüglich Lebenshaltungskosten) durch den Grenzbetrag dividiert wird. Die Reduktionsbeträge in Franken beziehen sich auf die durchschnittliche Betreuung an knapp drei Tagen pro Woche.

Auswirkung auf subventionierte Familien bei Erhöhung des Grenzbetrags (ohne Kosten für neu subventionierte Familien)							
Grenz- betrag	Reduktion Elternbeiträge nach Einkommen (in Prozent und Fr./Monat/Kind)						Mehrkosten in Fr. pro Jahr
	tief		Ø		hoch		
120 000	0 %	0	12 %	50	15 %	204	5 Millionen
150 000	0 %	0	23 %	100	30 %	409	8 Millionen
180 000	0 %	0	31 %	133	40 %	545	11 Millionen
200 000	0 %	0	34 %	150	45 %	613	12 Millionen

Die vorgeschlagene Massnahme, das subventionsberechtigte massgebende Einkommen zu erhöhen, würde folglich zu einer stärkeren Entlastung v. a. der subventionsberechtigten Familien mit mittlerem und hohem Einkommen führen. Zudem würde eine Erhöhung des Grenzbetrags auch den Kreis der subventionsberechtigten Familien erweitern. Wie stark die Mehrkosten pro Jahr dadurch zusätzlich steigen würden, kann nicht abgeschätzt werden.

Diese Massnahme hätte auch Einfluss auf die Elternbeiträge in der schulischen Betreuung, da die Beitragsfaktorberechnung der vorschulischen und schulischen Betreuung gemäss VO KB auf dem gleichen Grenzbetrag basiert. Die Erhöhung des subventionsberechtigten massgebenden Einkommens würde auch in der schulischen Betreuung den Kreis der subventionsberechtigten Familien erweitern und zudem den Kostendeckungsgrad der Betreuungsangebote senken.

## b) Erhöhung der Abzüge für Lebenshaltungskosten

Heute liegen die Abzüge für Lebenshaltungskosten bei Fr. 6000.– pro Kind. Die Erhöhung der Abzüge für Lebenshaltungskosten führt zu tieferen Elternbeiträgen für alle bisher subventionierten Familien, deren Elternbeitrag über dem Minimaltarif liegt. Auch diese Massnahme würde den Kreis der subventionsberechtigten Familien erweitern – mit noch nicht abschätzba- ren Mehrkosten pro Jahr.

Auswirkung auf subventionierte Familien bei Erhöhung der Abzüge für Lebenshaltungskosten (ohne Kosten für neu subventionierte Familien)							
Abzüge pro Kind in Fr.	Reduktion Elternbeiträge nach Einkommen (in Prozent und Fr./Monat/Kind)						Mehrkosten in Fr. pro Jahr
	tief		Ø		hoch		
7000	0 %	0	14 %	61	5 %	61	3 Millionen
8000	0 %	0	28 %	123	9 %	123	5 Millionen
9000	0 %	0	42 %	184	14 %	184	8 Millionen

Denkbar wäre auch eine Variante, welche die Anzahl Kinder bei den Lebenshaltungskosten progressiv berücksichtigt: Je mehr Kinder im Haushalt einer Familie leben, desto höher könn- ten die Abzüge für Lebenshaltungskosten pro Kind ausfallen. Im Gegensatz zu möglichen Ra- batten für betreute Kinder hätte dieser Ansatz keine ungewünschten Schwelleneffekte zur Folge (vgl. Variante d) Gewährung eines Rabatts für mehrere betreute Vorschulkinder). Auch diese Massnahme hätte Einfluss auf die Elternbeiträge in der schulischen Betreuung, aufgrund der gemäss VO KB analogen Elternbeitragsberechnung. Die Erhöhung der Abzüge für Le- benshaltungskosten würde auch in der schulischen Betreuung den Kreis der subventionsbe- rechtigten Familien erweitern und zudem den Kostendeckungsgrad der Betreuungsangebote senken.

## c) Senkung der Minimal- und/oder Maximaltarife

Der aktuell geltende Minimaltarif beträgt Fr. 12.– pro Betreuungstag, der aktuell geltende Ma- ximaltarif Fr. 120.–. Der Maximaltarif von Fr. 120.– entspricht auch der Höhe des Kostensat- zes, den die Kitas für einen subventionierten Platz pro Tag erhalten. Dieser Ansatz basiert auf der Annahme, dass sich die Vollkosten für einen Kita-Platz in der Stadt auf rund Fr. 120.– pro Tag belaufen. Eine Senkung des Maximaltarifs hätte ungewünschte Schwelleneffekte zur Folge: Setzt man den Maximaltarif z. B. bei Fr. 80.– an, würden subventionsberechtigta Fami- lien mit hohem Einkommen knapp Fr. 80.– pro Tag und Platz bezahlen. Eltern mit einem Bei- tragsfaktor von 100 Prozent haben keinen Anspruch auf einen subventionierten Platz und wür- den folglich einen deutlich höheren Privatzahler-Tarif bezahlen. Aufgrund dieser Überlegun- gen wird in der folgenden Berechnung nur die Senkung des Minimaltarifs in Betracht gezogen.

Auswirkung auf subventionierte Familien bei Reduktion des Minimaltarifs (ohne Kosten für neu subventionierte Familien)							
Minimaltarif/ Maximaltarif	Reduktion Elternbeiträge nach Einkommen (in Prozent und Fr./Monat/Kind)						Mehrkosten in Fr. pro Jahr
	tief		Ø		hoch		
6/120	50 %	68	12 %	52	0 %	0	4 Millionen

Eine Senkung des Minimaltarifs würde für subventionierte Familien mit tiefen und mittleren Einkommen zu einer stärkeren Entlastung führen. Wird der Minimaltarif gesenkt, müsste auch damit gerechnet werden, dass zusätzlich Eltern ihre Kinder in einer Kita betreuen lassen, die mit dem aktuell gültigen Minimaltarif noch davon absehen. Dies hätte wiederum Mehrkosten in unbekannter Höhe zur Folge.

#### **d) Gewährung eines Rabatts für mehrere betreute Vorschulkinder**

Bei 28 Prozent der aktuell subventionierten Familien werden zwei Kinder im Vorschulalter betreut, bei einem Prozent drei Vorschulkinder. Von einem Rabatt für mehrere betreute Kinder pro Familie würden folglich nur jene Familien profitieren, die mehr als ein Kind in einer Kita betreuen lassen. Bei Familien mit eher hohen Einkommen könnte dies allerdings dazu führen, dass dieser Rabatt wieder wegfällt, sobald sich die Einkommensverhältnisse der Familien leicht nach oben verändern und sie nicht mehr subventionsberechtigt sind (ungewünschter Schwelleneffekt). Um Familien, die mehrere Kinder familienextern betreuen lassen, stärker zu entlasten, wäre eine Variante denkbar, welche die Anzahl Kinder bei der Berechnung des Elternbeitrags progressiv berücksichtigt (vgl. Variante b) Erhöhung der Abzüge für Lebenshaltungskosten).

#### **e) Einkommensabhängige Progression**

Das Einführen eines Modells mit einkommensabhängiger Progression wäre eine komplexe Neuberechnung des Subventionsmodells, das verschiedene Implikationen mit sich bringen würde, welche eine längere Zeitdauer beanspruchen würde, als für die Beantwortung der Anfrage zur Verfügung steht.

#### **f) Volle Subventionierung aller Plätze (kostenlose Kitas)**

Gemäss Report Kinderbetreuung 2018 betragen die geschätzten Gesamtkosten der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter in der Stadt 285 Millionen Franken pro Jahr. 198,5 Millionen Franken davon fallen auf die Eltern, 86,5 Millionen Franken übernimmt die Stadt. Würde die Stadt die gesamten Kosten übernehmen, hätte dies auch weitere nicht abschätzbare Effekte zur Folge, wie z. B. die Frage, wie viele Kitas solche Gratisplätze bei gleichbleibendem Kostensatz effektiv anbieten würden, in welchem Verhältnis die Kosten zu den gewünschten Effekten stehen oder wie viele zusätzliche Familien bei kostenlosen Kita-Plätzen ihre Kinder betreuen lassen würden. Diese Massnahme hätte zudem einen kompletten Systemwechsel zur Folge, der einerseits zusätzliche Steuerungselemente benötigen würde und andererseits eine hohe Komplexität in der Umsetzung mit vielen offenen Fragen hinsichtlich Qualitätssicherung oder Abrechnung der Betreuungskosten mit sich bringen würde.

**Zu Frage 2 («Mit welchen dieser Massnahmen oder Kombinationen davon wären mehr Familien als heute subventionsberechtigt und in welchem Ausmass?»):**

Sowohl mit einer Erhöhung des Grenzbetrags als auch mit einer Erhöhung der Abzüge für die Lebenshaltungskosten hätten mehr Familien als heute Anspruch auf subventionierte Plätze. Die anderen vorgeschlagenen Massnahmen führen jeweils dazu, dass die bereits subventionierten Familien einen tieferen Elternbeitrag bezahlen und folglich stärker entlastet werden. Die Mehrkosten durch die Erweiterung des Kreises der subventionsberechtigten Familien können nicht abgeschätzt werden.

**Zu Frage 3 («Welche dieser Massnahmen oder Kombinationen davon wären dazu geeignet, die Teilnahme der jungen Eltern, insbesondere der Mütter, am Arbeitsmarkt deutlich zu fördern?»):**

Die Teilnahme insbesondere von Müttern am Arbeitsmarkt hängt von verschiedenen Faktoren ab (u. a. vom Familienmodell, der Entwicklung des Arbeitsmarkts usw.). Die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung ist sicherlich ein wesentlicher Faktor, der die Vereinbarkeit von Beruf und Familie stark beeinflussen und somit auch fördern kann. Je geringer der Betrag, welcher die Familien für die familienergänzende Kinderbetreuung aufbringen müssen, desto kleiner sind zumindest die finanziellen Hürden der Betreuung. Von den vorgeschlagenen Massnahmen hätten folglich einerseits jene Massnahmen einen positiven Effekt auf die Partizipation von Eltern am Arbeitsmarkt, welche die Betreuungskosten reduzieren. Auch wenn aktuell davon ausgegangen wird, dass es sich für die Familien in der Stadt grundsätzlich lohnt, trotz den Kosten für die externe Kinderbetreuung einer Erwerbstätigkeit nachzugehen,

kann eine stärkere finanzielle Entlastung der Eltern deren Arbeitsmarktpartizipation noch weiter erhöhen. Andererseits führen jene Massnahmen, die den Kreis der subventionsberechtigten Familien erhöhen, sicherlich auch dazu, dass sich Eltern vermehrt dazu entschliessen, arbeitstätig zu sein. Vor diesem Hintergrund hätten grundsätzlich alle vorgeschlagenen Massnahmen einen positiven Effekt auf die Teilnahme der jungen Eltern, insbesondere der Mütter, am Arbeitsmarkt. Mit den grössten Effekten wäre durch eine Erhöhung des Grenzbetrags und mit einer Erhöhung der Abzüge für Lebenshaltungskosten (mehr Familien hätten grundsätzlich Anspruch auf Subventionen) sowie durch die Senkung des Minimaltarifs (Reduktion der Elternbeiträge) zu rechnen.

**Zu Frage 4 («Welcher Massnahmen-Mix wäre dazu geeignet, eine Subventionierung von mindestens der Hälfte der gesamten städtischen Kinderbetreuungskosten im Vorschulalter zu erreichen?»):**

Mit den Massnahmen a) Erhöhung des Grenzbetrags, b) Erhöhung der Abzüge für Lebenshaltungskosten und c) Senkung der Minimal- und/oder Maximaltarife wäre je nach Ausgestaltung die Übernahme der Hälfte der städtischen Kinderbetreuungskosten im Vorschulalter zu erreichen. Mit der Massnahme f) Volle Subventionierung aller Plätze (kostenlose Kitas) würden annähernd sämtliche Kita-Kosten durch die Stadt übernommen. Je nachdem, in welchem Ausmass diese Massnahmen zudem auch den Kreis der subventionsberechtigten Familien erweitern, würde dies noch einen verstärkenden Effekt auf die Kosten mit sich bringen.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**