

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Antrag und Bericht zur Motion betreffend Kosten und Qualität der Kinderbetreuung im Vorschulalter, eingereicht von den Gemeinderätinnen G. Stritt (SP), K. Gander (Grüne/AL), B. Huizinga (EVP), K. Cometta (GLP) und Gemeinderat Ch. Magnusson (FDP)

Antrag:

1. Die Motion betreffend Kosten und Qualität der Kinderbetreuung im Vorschulalter wird erheblich erklärt.
2. Die Verordnung über die Kinderbetreuung im Vorschulbereich sowie in Tagesfamilien der Stadt Winterthur (Kita-Verordnung) vom 25. August 2014 wird wie folgt angepasst:

Art. 7 Abs. 3 (neu)

³ Kindertagesstätten mit Leistungsvereinbarungen bieten keine unabhängigen Praktika vor Lehrbeginn an.

Art. 15:

¹ Anspruch auf einen Beitrag der Stadt Winterthur haben Erziehungsberechtigte, deren Einkommen und Vermögen gemäss Art. 13 100 000 Franken nicht übersteigt. Dieser Betrag wird indexiert.

Übergangsbestimmungen

Art. 20

¹ Für die Umsetzung von Art. 7 Abs. 3 gilt eine Übergangsfrist bis 31. Juli 2021. Während dieser Übergangszeit beschäftigen die Kindertagesstätten mit Leistungsvereinbarung nicht mehr Praktikantinnen oder Praktikanten in unabhängigen Praktika, als sie Lehrstellen anbieten. Praktikantinnen und Praktikanten in unabhängigen Praktika besuchen wöchentlich einen Schultag.

² Die Änderungen von Art. 7 und Art. 15 treten per 1. August 2019 in Kraft

3. Die Motion wird damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 22. Januar 2018 reichten Gemeinderätin Gabi Stritt (SP), Gemeinderätin Barbara Huizinga (EVP), Gemeinderätin Katrin Cometta (GLP) und Gemeinderat Christoph Magnusson (FDP) namens ihrer Fraktionen mit 31 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Motion ein, welche vom Grossen Gemeinderat am 2. Juli 2018 überwiesen wurde:

«Text

Der Stadtrat wird beauftragt, mögliche Massnahmen vorzuschlagen, wie die Attraktivität der Kinderbetreuung in den Kita's für den Mittelstand finanziell verbessert werden kann und aufzuzeigen, wie sichergestellt wird, dass die soziale Durchmischung in den Kinderbetreuungsstätten gewährleistet bleibt.

- Insbesondere soll die seit 1. Januar 2015 geltende Verordnung überprüft und zugunsten der Mittelsstandsfamilien angepasst werden;

Begründung

Laut den Antworten des Stadtrats auf die schriftlichen Anfragen 2016/77 und 2017/86 haben die Krippen als Betreuungsangebot vor allem für Mittelstands-Familien mit mehreren Kindern seit Einführung der neuen Verordnung, die seit Januar 2015 in Kraft ist, massiv an Attraktivität verloren. Dies, da die Mehrheit der Mittelstandseltern wenig oder keine Subventionen mehr erhalten und sich somit die Kosten für eine gute Kinderbetreuung, insbesondere bei mehreren Kindern, in einer Kita nicht mehr leisten können. Weniger betroffen von den Auswirkungen der neuen Verordnung sind Familien mit tiefen Einkommen.

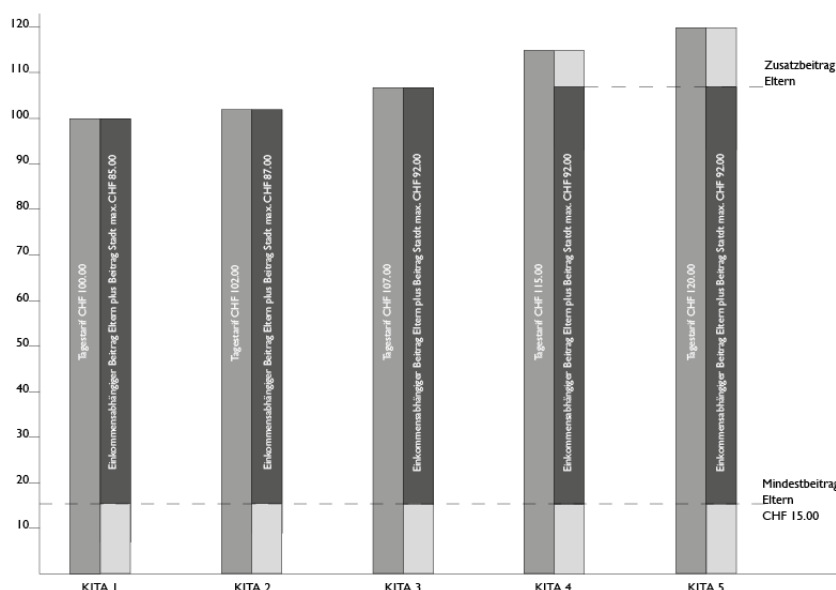
Dieser Umstand führt nicht nur dazu, dass die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erschwert wird, sondern auch, dass die soziale Durchmischung nicht mehr in allen Kita's gegeben ist.»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Das aktuelle Modell der Berechnung von Elternbeiträgen für die Kinderbetreuung im Vorschulalter und die Entwicklungen seit dessen Einführung

Mit der Einführung der Verordnung und des Reglements über die Kinderbetreuung im Vorschulbereich sowie in Tagesfamilien der Stadt Winterthur (Kita-Verordnung, Kita-Reglement) per 1. Januar 2015 wurde das Beitragssystem liberalisiert und verschlankt. Das steuerbare Einkommen wurde als Berechnungsgrundlage eingeführt und frühere Fehlanreize wurden entschärft, insbesondere durch den Ersatz der zuvor progressiv und sprunghaft ansteigenden einkommensabhängigen Elternbeiträge durch ein System mit linear steigenden Elternbeiträgen.

Das Beitragssystem zeigt sich heute wie folgt:



Einkommensunabhängiger Zusatzbeitrag Eltern (Kita-VO Art. 12 Abs. 2) über Tagstarf von CHF 107 (CHF 15 + 92)

Max. städt. Beitrag CHF 92 (Kita-Reglement Art. 8)

massgebendes Einkommen¹ max. CHF 75'000 für Anspruch auf städt. Beitrag (Kita-VO Art 15 Abs 1)

bei massgebendem Einkommen bis CHF 20'000 bezahlen Eltern den Mindestbeitrag (Kita-VO Art. 15 Abs. 2)

Mindestbeitrag Eltern CHF 15 (Kita-VO Art. 16)

Mit dem neuen System stiegen die Kosten pro Betreuungstag sowohl für die Stadt als auch für die Eltern. Die Kitas fahren besser, weil sie sicher für jeden Betreuungstag ihren Tagestarif erhalten. Die Eltern zahlen mehr, weil die Einkommens-Obergrenze gesenkt wurde, weil der Tagestarif der meisten Kitas über dem früheren Vollkostensatz für subventionierte Kita-Plätze lag und weil viele Eltern den einkommensunabhängigen Zusatzbeitrag zahlen müssen. Für die Stadt sind die Kosten pro Betreuungstag ebenfalls gestiegen, weil der maximale städtische Beitrag in vielen Fällen über dem früheren Vollkostensatz liegt. Diese Entwicklung zeigt sich in der folgenden Aufstellung beim Vergleich der Jahre 2014 (altes System) gegenüber 2015 (neues System). Dabei handelt es sich um die durchschnittlichen Beträge. Wenn mit den Jahren die städtischen Beiträge pro Tag weiter gestiegen und die Elternbeiträge gesunken sind, so liegt dies daran, dass mit der Zeit mehr Kinder von Eltern mit tieferen Einkommen betreut wurden, weshalb auch der Kostendeckungsgrad der subventionierten Plätze sank.

Durchschnittliche Kosten pro Betreuungstag (Anteil Stadt)

2014	2015	2016	2017	2018²
66.92	73.20	74.14	76.41	76.76

Durchschnittliche Kosten pro Betreuungstag (Anteil Eltern)

2014	2015	2016	2017	2018²
30.25	35.60	33.45	32.03	29.55

Kostendeckungsgrad (%)

2014	2015	2016	2017	2018²
31.70	33.47	32.49	31.06	29.12

Das neue Beitragssystem führte nach seiner Einführung zu einem Einbruch bei der Anzahl subventionierter Betreuungstage, was vielen Kita-Trägerschaften wirtschaftliche Probleme verursachte und den Abbau von Kindergruppen bewirkte. Über die Entwicklung seit 2014 gibt die folgende Statistik Auskunft:

Anzahl subventionierte Betreuungstage (jeweils 30.6.)

2014	2015	2016	2017	2018
67'165	55'822	54'710	54'741	62'437

Dass die Eltern die Betreuung in den Kitas per 2015 ganz oder teilweise kündigten, ist nicht allein auf die höheren Elternbeiträge zurückzuführen. Einen Anteil machen Betreuungstage aus, für die kein Anspruch auf städtische Beiträge mehr bestand (der Anteil kann nicht berechnet werden). Mit der neuen Verordnung wurde ein Anspruch auf städtische Beiträge in Abhängigkeit der Erwerbstätigkeit eingeführt, welcher auch kontrolliert wird.

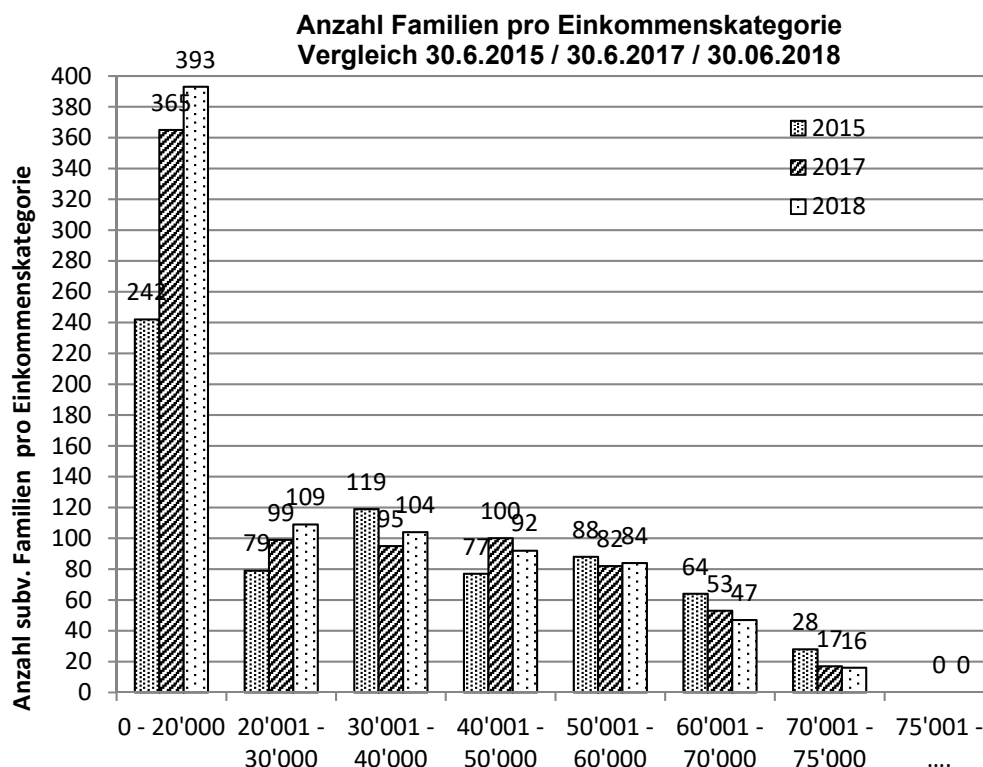
Die Statistik zeigt nun auch, dass die beanspruchten subventionierten Betreuungstage im Jahr 2018 wieder steigen. Die Kinder der Eltern, welche die Veränderung sehr negativ spürten, sind nicht mehr im Kita-Alter. Ausserdem wurden die Eltern durch höhere Kinder- und Betreuungsabzüge steuerlich entlastet, was sich durch das tiefere steuerbare Einkommen auf die Elternbeiträge auswirkt. Die steigende Anzahl subventionierter Betreuungstage macht

¹ Massgebendes Einkommen: steuerbares Einkommen inkl. Vermögensanteil (10% des satzbestimmenden steuerbaren Vermögens)

² 2018: Stand September

sich auch in den Kosten der Stadt für die Kinderbetreuung im Vorschulalter bemerkbar, welche zurzeit wieder stark steigen. Obwohl aber während dieser Zeit die Geburtenzahlen gewachsen sind, wird 2018 das Niveau der subventionierten Betreuungstage von 2014 voraussichtlich noch nicht erreicht.

Die nächste Grafik zeigt die Entwicklung der Anzahl Familien (Haushalte) in den verschiedenen Einkommenskategorien seit 2015 (Kindertagesstätten *und* Tagesfamilien, eine Familie kann mehrere betreute Kinder haben).



Zu beachten ist bei dieser Grafik, dass die Einkommenskategorie in der linken Säule 20 000 Franken umfasst und in der Säule rechts nur 5 000 Franken. Dazwischen sind 10 000er Schritte ausgewiesen. Es zeigt sich, dass die Anzahl Familien bei den tiefen Einkommen von 2015 bis 2017 anstieg und bei den höheren Einkommen sank, ein Trend, der sich auch 2018 fortzusetzen scheint. Im mittleren Einkommensbereich (ab 30 000 bis 60 000 Franken) zeigt er sich weniger deutlich, als im unteren und oberen Einkommensbereich.

Diese Entwicklung ist als Zeichen einer sozialen Entmischung zu werten, auch wenn nicht bekannt ist, wie viele Kinder von Vollkosten zahlenden Eltern in den jeweiligen Kitas betreut werden. Ein Hinweis darauf gibt der Vergleich der total möglichen Betreuungstage (gemäss den Bewilligungen) mit den subventionierten Betreuungstagen. Dieser Vergleich berücksichtigt die Auslastung der Kitas nicht, was das Bild möglicherweise zugunsten der subventionierten Betreuungstage etwas verfälscht. Der Vergleich zeigt, dass Kitas mit einem hohen Anteil an subventionierten Betreuungstagen einen eher tiefen Tagestarif haben. In dieser Gruppe werden 60 % der Betreuungstage in Kitas ohne Zusatzbeitrag der Eltern geleistet (Tagestarif bis CHF 107) und 40 % der Betreuungstage in Kitas mit einem Zusatzbeitrag, der tief liegt (Tagestarif 108 – 110 Franken, in einem Fall 115 Franken). In der Gruppe der Kitas mit dem tiefsten Anteil an subventionierten Betreuungstagen werden nur 16 % der Betreuungstage in einer Kita ohne Zusatzbeitrag geleistet (Tagestarif 110 Franken), während 84% der Betreuungstage in Kitas mit einem Zusatzbeitrag geleistet werden (Tagestarif 108 – 125 Franken).

Die Tendenz zur sozialen Entmischung ist aus sozialpolitischen Gründen nicht erwünscht. Alle Kinder profitieren von einer anregenden Umgebung, von feinfühligem Betreuungspersonen und von einer sprachlich und sozial gut durchmischten Kindergruppe. Ganz besonders profitieren aber Kinder aus benachteiligten, armutsbetroffenen und wenig integrierten Familien. Sie lernen die deutsche Sprache am besten in einer Gruppe mit einer Mehrheit an deutsch sprechenden Kindern. Auch im sozialen und motorischen Bereich lernen sie durch das Vorbild anderer Kinder. Das Anliegen dieser Motion ist also auch aus Sicht der Frühförderung sehr gerechtfertigt.

2. Anpassungen zur Entlastung von Eltern der Mittelschicht und Verbesserung der sozialen Durchmischung

Der Stadtrat beantragt dem Grossen Gemeinderat, das maximale Einkommen gem. Art. 15 Abs. 1 der Kita-Verordnung von heute 75 000 Franken auf neu 100 000 Franken zu erhöhen. Folgende Übersicht zeigt die Auswirkung auf eine Beispielfamilie mit einem massgebenden Einkommen (inkl. Vermögensanteil) von 90 000 Franken:

	bisher	neu	bisher	neu	bisher	neu
Massgebendes Einkommen	90'000	90'000	90'000	90'000	90'000	90'000
Max. Einkommen (Art. 15 VO)	75'000	100'000	75'000	100'000	75'000	100'000
Mind. Einkommen (Art. 15 VO)	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000	20'000
Tagestarif der Kita	100	100	107	107	120	120
Max. Städt. Beitrag (Art. 8 Regl.)	92	92	92	92	92	92
Mindestbeitrag Eltern (Art. 16 VO)	15	15	15	15	15	15
Zusatzbeitrag Eltern	0	0	0	0	13	13
Elternbeitrag mit Zusatzbeitrag	100	89.38	107	95.50	120	108.50
Städt. Beitrag	-	10.62	-	11.50	-	11.50

Diese Familie bezahlt bisher den Tagestarif ihrer Kita und würde neu städtische Beiträge erhalten. Im Beispiel bleiben sämtliche anderen Parameter gleich wie bisher (Mindesteinkommen der Eltern, max. städtischer Beitrag, Mindestbeitrag der Eltern). Eine weitere Entlastung würde die Anpassung des maximalen städtischen Beitrags pro Tag bringen. Damit würde der einkommensunabhängige Zusatzbeitrag wegfallen oder zumindest reduziert. Der maximale städtische Beitrag wird gem. Art. 11 der Kita-Verordnung durch den Stadtrat festgelegt, wobei die geltenden Tagestarife der Betreuungseinrichtungen, der Anteil an Betreuungsplätzen, der keine zusätzlichen Kosten zur Folge hat sowie die finanzielle Entwicklung der Stadt Winterthur zu berücksichtigen sind. Zurzeit werden nur 20 % der Plätze von Kitas mit Tagestarifen bis und mit 107 Franken, also ohne Zusatzbeitrag der Eltern angeboten. Diese Kitas leisten 25 % der Betreuungstage. Rund ein Drittel der Plätze werden in Kitas mit einem Tagestarif von 108 Franken angeboten, welche auch rund ein Drittel der Betreuungstage leisten. Die Tagestarife der Kitas in Winterthur bewegen sich zwischen 98 und 125 Franken. Einige Kita-Trägerschaften haben in letzter Zeit ihre Tarife gegen oben angepasst. Der Stadtrat ist daher bereit, eine Erhöhung des maximalen städtischen Beitrages zu prüfen.

3. Mögliche Kostenfolgen aufgrund von abstrakten Modell-Rechnungen

Die Entwicklung der gesamten Kosten für die Stadt Winterthur ist nicht abschätzbar. Weder die Anzahl subventionierte Betreuungstage noch deren Kosten können prognostiziert werden. Der Bedarf der Eltern nach Kita-Plätzen ist direkt abhängig von deren Kosten. Sicher werden deshalb bei tieferen Elternbeiträgen wieder mehr Eltern ihre Kinder in Kitas anmelden, was für die Stadt höhere Kosten bewirkt.

Die folgenden Vergleiche bilden keine Kostenprognose, sondern viel mehr eine theoretische Entwicklung bei einer um 25 % und um 50 % steigenden Anzahl Betreuungstage. Dabei wird angenommen, die Anzahl Betreuungstage pro Kind und Jahr bleibe mit 133 gleich wie 2017 und die Kosten pro Betreuungstag würden mit CHF 78 ungefähr im Rahmen von 2018 liegen.

	Anzahl Betreuungstage	Anzahl Betreuungsverträge (Ø 133 Betreuungstage pro Jahr)	Kosten (CHF 78 pro Betreuungstag)
Ende 2018, Prognose	125'000	950	9'750'000
Wachstum + 25 %	156'250	1180	12'187'500
Wachstum + 50 %	187'500	1420	14'625'000

(Im Voranschlag 2018 beträgt 1 Steuerprozent CHF 3 038 361)

Es wird pro Kind ein Betreuungsvertrag ausgestellt. Die genannten Zahlen betreffen die subventionierten Betreuungsverträge. Aktuell werden im Jahr vor dem Kindergarteneintritt (subventioniert und Vollkosten zahlend) 45 % der Winterthurer Kinder in einer Kindertagesstätte betreut. Der Vergleich zur Stadt Zürich, die eine Versorgungsquote von 76.6 % aufweist (Vorschulkinder insgesamt), zeigt, dass der Bedarf an Betreuungsplätzen mit Bestimmtheit noch nicht gedeckt ist.

Höhere Investitionen in die Kinderbetreuung im Vorschulalter dienen der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, einer ausgeglicheneren Zusammensetzung der Kindergruppen in den Kitas, besseren Chancen auf einen gelingenden Kindergarteneintritt und letztlich dem Wohlbefinden und gesunden Gedeihen der Kinder.

4. Förderung der Betreuungsqualität

Grundsätzlich sind die Trägerschaften und die Kita-Leitungen für die pädagogische Arbeit und die Entwicklung der Betreuungsqualität zuständig. Die kantonalen Krippenrichtlinien setzen dabei minimale strukturelle Qualitätsvorgaben, die aber neuen frühpädagogischen und entwicklungspsychologischen Erkenntnissen und auch den Vorstellungen vieler Eltern über frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung nicht genügen. Die Betreuungsqualität erhält durch den kurzen Mutterschaftsurlaub in der Schweiz und die Notwendigkeit, Säuglinge bereits ab 14 Wochen in der Kita betreuen zu lassen (und noch früher einzugewöhnen), aber auch durch die langen Arbeits- und damit Kita-Tage eine besondere Brisanz.

Über die pädagogische Arbeit im Frühbereich wurde in den letzten Jahren viel geforscht und es wurden verschiedene Qualitätssysteme und Umsetzungshilfen entwickelt. Allerdings setzt die wirtschaftliche Situation einer Trägerschaft der Qualitätsarbeit enge Grenzen. Qualitätsarbeit heisst gut ausgebildetes Personal auf allen Ebenen, Weiterbildungen, Teamarbeit, Supervisionen und Coachings, wenig Fluktuation, genügend Stellvertretungen, intensive Zusammenarbeit mit den Eltern, anregungsreiche, erlebnisfördernde Innen- und Aussenräume etc. Knapp finanzierte Kitas haben nicht genügend Ressourcen dazu. Das Beitragssystem ist

bestimmend für die wirtschaftliche Situation einer Trägerschaft und darf daher als Faktor für die Umsetzung von Qualitätsentwicklungen nicht unterschätzt werden.

Gut ausgebildetes und qualifiziertes Personal ist der entscheidende Qualitätsfaktor in jeder Tätigkeit mit Menschen. In Kitas sind teilweise mehrere Sekundarschulabgängerinnen als Praktikantinnen angestellt. Sie sind auf die Arbeit mit Säuglingen und Kleinkindern in keiner Weise vorbereitet und sind persönlich in einer prekären Situation, weil sie keine Aussicht auf einen Lehrvertrag haben. Die heutige Berufslehre der Fachangestellten Betreuung Kinder mit eidgenössischem Fähigkeitszeugnis schliesst an die Sekundarschule an und baut nicht mehr auf einem Praktikum auf. Es ist daher angemessen, durch eine kommunale Vorgabe in der Kita-Verordnung von den Kitas, die mit der Stadt eine Leistungsvereinbarung abschliessen wollen, den Verzicht auf diese sogenannt unabhängigen Praktika vor Lehrbeginn zu verlangen. Es handelt sich dabei nur um Praktika direkt im Anschluss an die Sekundarschule ohne Zusammenhang zu einer weiterführenden Ausbildung. Dabei soll eine zweijährige Übergangsfrist gewährt werden. Während der Übergangsfrist sollen nicht mehr Praktikant/innen angestellt werden können, als der Betrieb Lehrstellen anbieten kann. Damit erhöht sich die Chance der Praktikant/innen, im selben Betrieb eine Lehre absolvieren zu können. Während dem Praktikum sollen zudem alle Praktikant/innen einen Schultag besuchen, der in Winterthur von Profil. Berufsvorbereitung Winterthur angeboten wird. Dieser dient dem Erhalt und der Erweiterung des schulischen Wissens und unterstützt die Jugendlichen dabei, den Anschluss an die Lehre nicht zu verpassen.

Die Ausbildung von Lernenden verursacht den Kita-Trägerschaften höhere Kosten, als die Anstellung von Praktikantinnen oder Praktikanten. Der Stadtrat wird dies bei der Festlegung des maximalen städtischen Beitrags berücksichtigen.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Schule und Sport übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon