

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Interpellation betreffend Kostenfolgen der Bürokratie bei der Kinderbetreuung, eingereicht von Gemeinderat M. Wäckerlin, Piraten Partei

Am 25. Juni 2018 reichte Gemeinderat Marc Wäckerlin namens der SVP-Fraktion mit 17 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgende Interpellation ein:

«Kinderbetreuung ist staatlich stark überreguliert. Eine kleine Übersicht versucht die Webseite [1] zusammenzustellen. Jede Regulierung kostet Geld und schränkt die Freiheit der Eltern ein, selbstverantwortlich eine für ihre Verhältnisse optimale und angemessene Betreuung zu organisieren. Kostengünstige Angebote, welche auch Wenigverdiener ohne Subventionen nutzen könnten, werden so von vornherein ausgeschlossen. Die Folge ist eine typische sozialistisch-etatistische Mangelwirtschaft, namentlich ein ständig mangelndes Angebot an «bezahlbaren» Betreuungsplätzen, Wartelisten, Unflexibilität, ein stetiges Ansteigen des Subventionsbedarfs und damit der Abhängigkeit vom Staat und ein Anstieg der Staatsquote.

- 1. Welche Vorschriften gelten konkret insgesamt in der Stadt Winterthur für die Kinderbetreuung, namentlich für den Betrieb eines Kinderhorts, einer Spielgruppe, einer Kita, einer Kinderfrau oder einer Tagesmutter?
Gemeint sind sämtliche Vorschriften, von Meldepflichten über bauliche Voraussetzungen bis hin zu den erforderlichen Anzahl und Ausbildung des Personals.*
- 2. Welche Kosten verursacht die Einhaltung all dieser Vorschriften in ihrer Summe insgesamt und gerechnet auf jeden einzelnen Betreuungsplatz?
Gemeint sind alle Kostenfolgen, beispielsweise aus baulichen Anforderungen, aus Anforderungen an Anzahl und Ausbildung des Personals, administrativer Aufwand, Meldepflichten, Bewilligungsverfahren, Kontrollen, u.s.w.*
- 3. Um wieviel günstiger könnte die Kinderbetreuung angeboten werden, wenn keinerlei Vorschriften zu beachten und keine Bewilligungen notwendig wären, wenn das Angebot lediglich die Anforderungen der Eltern abdecken müsste, wenn der Markt einzig durch Angebot und Nachfrage den Aufwand und den Preis bestimmen würde?
Dabei kann man davon ausgehen, dass sich die Eltern bei der Auswahl eines Angebots durchaus um das Kindeswohl sorgen, aber eben nicht unbedingt in jedem Fall eine umfassende Luxusbetreuung durch professionell ausgebildetes Personal nachfragen.*
- 4. Welche Hürden könnten seitens der Stadt beseitigt oder zumindest erleichtert werden? Gibt es Vorschriften, die in der Kompetenz der Gemeinde reduziert werden könnten? Gibt es auf Ebene der Gemeinde Verfahren, die vereinfacht und erleichtert werden könnten?
Denkbar ist hier auch eine Unterstützung, wie z.B. die Kanalisierung und Koordination von Bewilligungsverfahren gegenüber Bund und Kanton, oder die Reduktion von Kontrollen und die Nutzung von Ermessensspielraum.*

Referenzen:

[1] <http://www.betreut24.ch/seiten/infos.html>»

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Aufgrund eines im Jahr 2013 im Nationalrat eingereichten Postulats (13.3259, «Krippen vergünstigen und den Sektor dynamisieren») liess der Bundesrat den Bericht «Vollkosten und Finanzierung von Krippenplätzen im Ländervergleich» erstellen. Der Bericht wurde im Juli 2015 publiziert. Siehe: <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/40484.pdf>

Der Bericht zeigt auf, dass ein Platz in einer Schweizer Kinderkrippe ähnlich viel kostet wie in ausländischen Vergleichsregionen, dass die Eltern in der Schweiz allerdings bedeutend mehr aus der eigenen Tasche bezahlen müssen, weil die staatliche Unterstützung der Kinderbetreuung wesentlich tiefer ist. Die bis dahin häufig geäusserte und in dieser Interpellation wiederholte These, die Kinderbetreuung sei in der Schweiz wegen bürokratischer Vorschriften teuer, wurde widerlegt.

Aus dem Bericht geht hervor, dass die kaufkraftbereinigten Vollkosten von Schweizer Kinderkrippen in der Grössenordnung ausländischer Vergleichsregionen liegen. Unterschiede bestehen gemäss den Autorinnen und Autoren jedoch bei der Finanzierung der Krippenplätze und im Anteil der subventionierten Plätze: in den ausländischen Vergleichsregionen beteiligt sich die öffentliche Hand viel stärker (ca. 75%) an den Krippenkosten als in der Schweiz (ca. 33% - 62%) und im Ausland sind grundsätzlich alle Plätze subventioniert, während dies in der Schweiz meist nur für einen Teil der Plätze pro Gemeinde der Fall ist. Auffallend ist auch die Höhe des maximalen Elterntarifs, der in der Schweiz meistens dem Vollkostenpreis eines Kitaplatzes entspricht, während Eltern in den genannten Nachbarländern lediglich 20-40% der Vollkosten bezahlen. Vergleicht man die Betreuungsausgaben am Bruttoeinkommen der Eltern, geben Schweizer Eltern rund doppelt so viel für die Betreuung aus wie Eltern in den Vergleichsregionen.

Der [Forschungsbericht](#) stellt fest, dass in der Schweiz keine grossen Einsparmöglichkeiten bestehen, ohne gleichzeitig einen negativen Effekt auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder auf die Betreuungsqualität in Kauf zu nehmen. Über 70% der Kosten bestehen aus Personalkosten. Einsparungen bei den Löhnen und Öffnungszeiten hätten negative Folgen. Da die Löhne des Betreuungspersonals im Vergleich mit anderen Branchen oder Berufen bereits tief sind, hätte eine Senkung Qualitätseinbussen zur Folge und würde den bereits bestehenden Mangel an qualifiziertem Personal verschärfen. Eine Verkürzung der Öffnungszeiten würde angesichts der vergleichsweise langen Arbeitszeiten der Eltern das Angebot verschlechtern.

Einen weiteren Bericht liess der Bundesrat zur Erfüllung des Postulats «Abbau von bürokratischen Hürden und Vorschriften bei der Kinderbetreuung im ausserfamiliären Bereich» (Po. 13.3980) erstellen. Er erschien im Juni 2016 und trägt den Titel «Vorschriften für die Eröffnung von Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung». Siehe: <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2013/20133980/Bericht%20BR%20D.pdf>

Der Bericht beinhaltet die Analyse der Regulierungen in den Bereichen Brandschutz, Unfallverhütung, Hygiene und Lebensmittelsicherheit sowie baupolizeiliche Anforderungen, also nicht die Vorgaben in Bezug auf die Qualität der Kinderbetreuung (wie Anzahl und Qualifikation des Personals, pädagogisches Konzept etc.). Schlussfolgerung ist, dass „die Mehrheit der Vorgaben – insbesondere jene bezüglich Sicherheit und Hygiene – von den Betroffenen als sinnvoll und zweckmässig eingeschätzt und nicht als Stolpersteine empfunden werden. Zwar können sie in Einzelfällen zu hohen Anpassungskosten oder allenfalls zur Aufgabe eines Projekts führen. Dies hängt jedoch v.a. davon ab, wie gut sich eine Liegenschaft für die Eröffnung einer Kindertagesstätte oder Tagesstruktur für Schulkinder eignet. Dennoch seien klare Vorgaben notwendig, denn damit werde die hohe Professionalität und Qualität der Kin-

derbetreuung sichergestellt. Und weiter: «Die wahren Herausforderungen liegen für die Betroffenen und die Experten eher in andern Bereichen, nämlich in der Frage der Finanzierung, der geringen Auslastung der Institutionen in der Eröffnungsphase, den Schwierigkeiten bei der Suche nach qualifiziertem Personal, bei den fehlenden Räumlichkeiten und teilweise bei der fehlenden politischen und gesellschaftlichen Akzeptanz.»

In seinen Schlussfolgerungen und Empfehlungen schreibt der Bundesrat: «Änderungen und Anpassungen des geltenden Rechts auf Bundesebene scheinen deshalb nicht angezeigt. In der Praxis können einzelne kantonale oder kommunale Vorschriften den Verantwortlichen von neuen Projekten trotzdem Schwierigkeiten bereiten. Der Bundesrat empfiehlt daher den Kantonen und Gemeinden, ihre eigenen Vorschriften auf Optimierungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten zu überprüfen. Dabei sollte ein besonderes Augenmerk auf den Vollzug gelegt und der bestehende Ermessensspielraum für die Ermöglichung von guten Lösungen ausgeschöpft werden. Der Bundesrat ist der Meinung, dass auch das Informationsangebot verbessert werden sollte, das den Akteuren der familienergänzenden Kinderbetreuung bei der Planung einer neuen Einrichtung zur Verfügung steht.»

Diese Forderungen sind in Winterthur erfüllt, indem der Kanton auf seiner Website umfassende Informationen und Checklisten für die Eröffnung von Betreuungseinrichtungen zur Verfügung stellt (z.B. <https://ajb.zh.ch/internet/bildungsdirektion/ajb/de/leistungen-fuer-fachpersonen-institutionen-behoerden/feb/eine-kita-eroeffnen.html>) und indem die Stadt Interessierte unbürokratisch berät und die Bewilligungs- und Kontrollverfahren einfach und kund/innenfreundlich gestaltet sind.

Sowohl in der Schulergänzenden Betreuung wie auch in der Kinderbetreuung im Vorschulalter und in Tagesfamilien stehen in der Stadt Winterthur jederzeit genügend Betreuungsplätze zur Verfügung. Alle Eltern haben Zugang zu Subventionen, wenn aufgrund ihres Einkommens ein Anspruch darauf besteht. Seit Jahren bestehen keine Wartelisten mehr. Die Aussage im Einleitungstext zur Interpellation stimmt nicht. Allerdings besteht, was nicht überrascht, auch in Winterthur ein direkter Zusammenhang zwischen der Höhe der Elternbeiträge und der Nachfrage nach Betreuungsplätzen. Dies, wie sich zeigte, nach der Einführung der neuen Kita-Verordnung im Jahr 2015. Die Erhöhung der Elternbeiträge veranlasste viele Eltern, ihren Betreuungsplatz ganz oder teilweise zu kündigen.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Welche Vorschriften gelten konkret insgesamt in der Stadt Winterthur für die Kinderbetreuung, namentlich für den Betrieb eines Kinderhorts, einer Spielgruppe, einer Kita, einer Kinderfrau oder einer Tagesmutter? Gemeint sind sämtliche Vorschriften, von Meldepflichten über bauliche Voraussetzungen bis hin zu den erforderlichen Anzahl und Ausbildung des Personals.»

Aus Gründen des Kinderschutzes und zur Einhaltung einer gewissen pädagogischen Qualität in der Kinderbetreuung sind einige Betreuungsverhältnisse melde- und/oder bewilligungspflichtig. Für diese gelten die Bestimmungen der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern, der kantonalen Verordnungen über die Pflegekinderfürsorge und der ebenfalls kantonalen Verordnung über die Bewilligungen im Bereich der ausserfamiliären Betreuung:

- Von Schul- oder Einheitsgemeinden geführte Kinderhorte sind nicht bewilligungspflichtig. Sie unterstehen der Aufsicht der Schulpflege. Bei der Organisation der

städtischen Schulergänzenden Betreuungseinrichtungen richtet sich die Stadt Winterthur nach den Hortrichtlinien der kantonalen Bildungsdirektion und nach der kommunalen Verordnung und dem Reglement über die Kinderbetreuung im schulischen Bereich.

- Bewilligungspflichtig sind Kindertagesstätten, die mehr als 5 Plätze anbieten und regelmässig während mindestens fünf halben Tagen oder mindestens 20 Stunden pro Woche geöffnet sind. Die Standortgemeinde bezeichnet die für die Aufsicht zuständige Behörde. Der Stadtrat von Winterthur hat die Ausübung der Aufsicht der kantonalen Bildungsdirektion übertragen.

Grundlage zur Bewilligung von Kindertagesstätten sind die Krippenrichtlinien der Bildungsdirektion. Sie verlangen ein pädagogisches Konzept, ein Notfallkonzept, legen die Grösse der Kindergruppen, den Personalschlüssel und die Raumgrösse fest und enthalten Vorgaben zur Prävention von Gewalt und sexuellen Übergriffen. Ausserdem werden die Abnahme der Räume durch die Bau- und Feuerpolizei und die Anmeldung beim Lebensmittelinspektorat vorausgesetzt.

Kommunal gelten die Verordnung und das Reglement über die Kinderbetreuung im Vorschulbereich und in Tagesfamilien (Kita-Verordnung, Kita-Reglement), welche im Wesentlichen die Regelungen der einkommensabhängigen städtischen Beiträge enthalten.

- Meldepflichtig sind Tagesfamilien, die mindestens ein und höchstens fünf Tageskinder unter 12 Jahren während 20 oder mehr Stunden (Tages- und Nachtstunden) regelmässig gegen Entgelt betreuen. Die Betreuung verwandter Kinder ist nicht meldepflichtig, auch wenn die erwähnten Vorgaben erfüllt wären. Der Stadtrat hat Tagesfamilien Winterthur-Weinland als Melde- und Aufsichtsstelle bezeichnet. Für die einkommensabhängigen städtischen Beiträge gelten die Kita-Verordnung und das Kita-Reglement.
- Spielgruppen sind weder melde- noch bewilligungspflichtig. Für sie gelten keinerlei staatliche Regelungen.
- Für «Nannys» gelten arbeitsrechtliche Bestimmungen. Pädagogische oder entwicklungspsychologische Kenntnisse werden nicht verlangt.

Für Kindertagesstätten und die Schulergänzende Betreuung gelten Sicherheitsvorschriften für Räume und Infrastruktur. Sie dienen der Hygiene, Gesundheit, dem Brandschutz und der Unfallverhütung und sind daher zwingende Voraussetzungen für Einrichtungen, in denen sich viele Menschen, darunter sehr viele Kinder aufhalten:

- Betreuungseinrichtungen sind Verpflegungsstätten, deshalb müssen sie lebensmittelrechtliche Anforderungen erfüllen und sind nach Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung meldepflichtig. Das Lebensmittelgesetz beruht auf der verantwortungsvollen Selbstkontrolle der Betriebe, die nachvollziehbar dokumentiert sein muss. Bei Kindertagesstätten und schulischen Betreuungseinrichtungen ohne eigene Küche sind dies wenige zentrale Bereiche wie beispielsweise die stichprobenhafte Temperaturkontrolle angelieferter Essen, des Kühlschranks vor Ort oder das Führen von Reinigungsprotokollen.

- Die Hygieneverordnung formuliert die wesentlichen Anforderungen an die Räume und Einrichtungen. Diese Anforderungen sind vor Inbetriebnahme oder bei Umbauten von Einrichtungen der Kinderbetreuung zu beachten und werden vom Lebensmittelinspektorat aus lebensmittelrechtlicher Seite einmalig geprüft und freigegeben.
- Die Anforderungen an den Brandschutz fallen bei Kindertagesstätten sehr gering aus. Die Vorschriften ermöglichen, dass diese ohne weiteres in normalen Wohnungen eingerichtet werden können. Da es sich um die Betreuung Schutzbefehlener handelt, sehen die Vorschriften eine Besonderheit vor, indem die maximale Fluchtweglänge aus Schlafräumen bis zu einem Korridor oder Treppenhaus maximal 20 m betragen darf. In allen anderen Fällen sind 35 m üblich.
- Die schulergänzenden Betreuungseinrichtungen sind in das Notfallkonzept der Schulen eingeschlossen. Die Betreuungseinrichtungen übernehmen wenn nötig die Begleitung der Kinder zwischen Betreuung und Schule zur Gewährleistung der Sicherheit im Strassenverkehr.
- Bei Neubauten sind die Brandschutzrichtlinien der Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen VKF einzuhalten. Bei Umbauten gelten diese im Rahmen der Verhältnismässigkeit. Insbesondere die Brandschutzrichtlinien «Brandschutzabstände Tragwerke Brandabschnitte» und «Flucht- und Rettungswege» müssen beachtet werden.
- Bei Neubauten ist der Mieterausbau und bei bestehenden Bauten die Umnutzung von Räumen zu einer Kindertagesstätte baubewilligungspflichtig. Im Planungs- und Baugesetz und seinen Ausführungsverordnungen finden sich keine besonderen gesetzlichen Vorschriften zu Kitas. Es gelten die üblichen Auflagen wie bei Wohn- oder Gewerberäumen. Was aus Erfahrung der Baupolizei oft bei Umnutzungen nachgerüstet werden muss, ist die Abschirmung von Gebäuden gegen inneren Lärm.

Sofern Betreuungsangebote mit angestelltem, entlohntem Personal arbeiten, gelten die üblichen arbeitsrechtlichen Bestimmungen:

- Einhalten der Arbeitszeiten gemäss Arbeitsgesetz, d.h. Pause in der Mitte der Arbeitszeit und Möglichkeit, diese Pause weg von den Kindern zu verbringen
- Organisation und Einhaltung des Mutterschutzes
- Einhalten des Jugendarbeitsschutzes
- Schulungsnachweise über erfolgte Schulungen betreffend Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz z.B. Ergonomie, Psychosoziale Risiken wie Fehlbelastung, Stress, Bedrohung usw.
- Bei Einrichtungen mit bis zu 10 Mitarbeitenden reicht eine geschlechtsneutrale Toilette. Diese muss ausschliesslich für Mitarbeitende reserviert sein.
- Falls sich Mitarbeitende umziehen müssen, sind getrennte Garderoben mit einem abschliessbaren Fach für Wertsachen zur Verfügung zu stellen.

Zur Frage 2:

«Welche Kosten verursacht die Einhaltung all dieser Vorschriften in ihrer Summe insgesamt und gerechnet auf jeden einzelnen Betreuungsplatz?

Gemeint sind alle Kostenfolgen, beispielsweise aus baulichen Anforderungen, aus Anforderungen an Anzahl und Ausbildung des Personals, administrativer Aufwand, Meldepflichten, Bewilligungsverfahren, Kontrollen, u.s.w»

	Kontrolle	Kosten für die Trägerschaft	pro Platz
Kindertagesstätten und schulergänzende Betreuungseinrichtungen			
Brandschutz, Kontrollen durch die Feuerpolizei	Gem. GVZ-Weisung „Feuerpolizeiliche Kontrollen“ Kontrollpflicht entfällt bei einer Belegung bis und mit 50 Personen (Erwachsene + Kinder) Bei über 50 Personen periodische Kontrollen alle vier Jahre	Max. 266 Fr. für 2 Std. Arbeit	marginal
Lebensmittelkontrolle	Bei Einrichtungen ohne eigene Küche alle 4 Jahre. Falls keine Mängel vorliegen Wenn mehr als 3 Mängel vorliegen	Keine Kosten CHF 227	marginal
Arbeitsinspektorat	Kontrolle ca. alle 5 Jahre	keine	
Baupolizei	Kontrolle nach dem Bau	abhängig von der Bausumme, einmalig	
Zusätzlich bei Kindertagesstätten mit privaten Trägerschaften			
Krippenaufsicht	Erteilung bzw. Erneuerung der Bewilligung alle 4 Jahre Aufsichtsbesuch alle 2 Jahre	Fr. 2880 – 3600 je nach Grösse Fr. 2520 – 3240 je nach Grösse	2017: Fr. 43.70
Tagesfamilien			
Aufsicht	Mind. 1 Besuch pro Jahr bei meldepflichtigen Tagesfamilienverhältnissen	Keine	

Zur Frage 3:

«Um wieviel günstiger könnte die Kinderbetreuung angeboten werden, wenn keinerlei Vorschriften zu beachten und keine Bewilligungen notwendig wären, wenn das Angebot lediglich die Anforderungen der Eltern abdecken müsste, wenn der Markt einzig durch Angebot und Nachfrage den Aufwand und den Preis bestimmen würde? Dabei kann man davon ausgehen, dass sich die Eltern bei der Auswahl eines Angebots durchaus um das Kindeswohl sorgen, aber eben nicht unbedingt in jedem Fall eine umfassende Luxusbetreuung durch professionell ausgebildetes Personal nachfragen.»

Die Kinderbetreuung käme nicht günstiger. Die Folgekosten von fehlender pädagogischer Qualität durch zu wenig ausgebildetes, überfordertes Personal, zu grosse Kindergruppen, nicht kindergerechte Räume, schlechten hygienischen Verhältnisse, fehlender Unfallverhütung oder unzureichendem Brandschutz wären deutlich höher. Die Geschichte zeigt, dass der Markt auf Kindeswohl und Kinderschutz keine Rücksicht nimmt. Diese Erkenntnis führte im Lauf der Jahre zu den bestehenden Regelungen, die in der Fachwelt eher als zu tief, als zu hoch erachtet werden.

Zur Frage 4:

«Welche Hürden könnten seitens der Stadt beseitigt oder zumindest erleichtert werden? Gibt es Vorschriften, die in der Kompetenz der Gemeinde reduziert werden könnten? Gibt es auf Ebene der Gemeinde Verfahren, die vereinfacht und erleichtert werden könnten?»

Denkbar ist hier auch eine Unterstützung, wie z.B. die Kanalisierung und Koordination von Bewilligungsverfahren gegenüber Bund und Kanton, oder die Reduktion von Kontrollen und die Nutzung von Ermessensspielraum.»

Die kantonale Website bietet für das Bewilligungsverfahren genügend Informationen. Die zuständigen städtischen Stellen erteilen jederzeit Auskunft und beraten interessierte Trägerschaften oder Personen, welche die Absicht haben, eine Kindertagesstätte zu eröffnen. Sie geben auch Auskunft über die Marktsituation. Eine Koordination von Bewilligungsverfahren ist nicht nötig, weil nur eine Bewilligung durch die kantonale Krippenaufsicht notwendig ist. Der Bund erteilt keine Bewilligungen für Kindertagesstätten. Bau- und feuerpolizeiliche Bewilligungen müssen durch die Trägerschaft eingeholt werden, welcher die Räume gehören bzw. welche Räume gemietet hat.

Beim Ablauf zur Berechnung der einkommensabhängigen Elternbeiträge gibt es eine Vereinfachungsmöglichkeit. Damit die Eltern nur eine einzige Ansprechstelle haben, müssen sie heute ihre Unterlagen, welche zur Beurteilung der Anspruchsberechtigung nötig sind (z.B. Arbeitgeberbescheinigungen) den Kindertagesstätten einreichen. Die Kindertagesstätten sorgen dafür, dass die Dokumente vollständig sind, scannen sie ein und laden sie auf die gemeinsame Verwaltungsplattform hoch. Dies verursacht den Kindertagesstätten administrativen Aufwand, der in diesem Ausmass nicht vorhersehbar war. Um die Kindertagesstätten zu entlasten, wird die Stadt künftig diese Aufgabe übernehmen. Der Stadtrat stellt die dazu notwendigen Ressourcen ins Budget 2020 ein.

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