



## **IDG-Status**

öffentlich 23. Juni 2021

### **Weisung an den Gemeinderat**

Zürich, 10. Juni 2021

FOI

#### **Sozialdepartement, Bericht zur Situation zwei Betriebsjahre nach Inkrafttreten der Teilrevision der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich (VO KB), Bericht an den Gemeinderat**

##### **1. Zweck der Vorlage**

Mit dieser Vorlage informiert der Stadtrat den Gemeinderat über die Situation zwei Betriebsjahre nach Inkrafttreten der Teilrevision der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich (VO KB, AS 410.130) per 1. Januar 2018.

##### **2. Rechtsgrundlage**

Am 12. März 2008 hat der Stadtrat in Ausführung von Art. 2<sup>bis</sup> der Gemeindeordnung die VO KB erlassen (STRB Nr. 268/2008). Am 18. Januar 2017 hat der Stadtrat eine Teilrevision der VO KB per 1. Januar 2018 beschlossen (STRB Nr. 27/2017). Der Gemeinderat hat die Teilrevision am 31. Mai 2017 genehmigt (GR Nr. 2017/8) und die Dispositivziffer 2. d) hinzugefügt. Die neue Dispositivziffer 2. d) lautet:

Der Stadtrat legt dem Gemeinderat rechtzeitig und spätestens nach Ablauf von zwei Betriebsjahren einen ausführlichen Bericht zur Situation der neuen Verordnung unter Berücksichtigung der folgenden Punkte vor:

- Veränderung der Anzahl subventionierten und nicht subventionierten Plätze
- Auswirkungen des Normkostenbeitrags von Fr. 120.–

- Auswirkungen der Normöffnungstage (240 Tage) und -zeiten (11,5 Stunden)
- Durchmischung der Kinder in den Kitas
- Qualität, Betreuungsschlüssel (qualifiziertes und unqualifiziertes Betreuungspersonal, Anzahl Lernende, Anzahl PraktikantInnen) und Löhne der Kitas

### **3. Ausgangslage**

#### **3.1 Zweck der Teilrevision der VO KB per 1. Januar 2018**

Der Stadtrat hatte im Oktober 2015 den Strategieschwerpunkt (SSP) «Lücken in der Kinderbetreuung schliessen» als einen von sechs Strategieschwerpunkten festgelegt. Dieser Strategieschwerpunkt beinhaltete die Finanzierung des Ausbaus der fehlenden subventionierten Plätze in Kindertagesstätten (Kitas) sowie die Überprüfung des heutigen Subventionsmodells im Hinblick auf den geplanten Ausbau (STRB Nr. 130/2016).

Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse aus der Überprüfung des Finanzierungsmodells im Vorschulbereich drängte sich eine Teilrevision der VO KB auf. Die veränderten Bestimmungen sollten eine Vereinfachung des Finanzierungsmodells, die Zusicherung des Subventionsanspruchs an die Eltern und die Weiterentwicklung der Zusammenarbeit mit privaten Trägerschaften bewirken. Die Zusammenarbeit zwischen der Verwaltung und den privaten Anbietern sollte für alle Beteiligten, also für die Stadt, die Eltern wie auch für die Einrichtungen möglichst einfach geregelt werden.

#### **3.2 Finanzierungsmodell**

Mit der Teilrevision der VO KB per 1. Januar 2018 wurde das Finanzierungsmodell im Vorschulbereich angepasst. Die vorherigen Leistungsvereinbarungen (Kontrakte) mit den privaten Trägerschaften hielten fest, wie viele subventionierte Plätze einzelne Kitas anbieten durften. Im neuen Finanzierungsmodell ist es den Einrichtungen nun grundsätzlich möglich, alle bewilligten Betreuungsplätze zu den mit der Stadt vereinbarten Bedingungen subventioniert anzubieten. Eine Angebotspflicht der Kitas besteht jedoch nicht. Der Kostensatz pro Betreuungstag für die einzelnen Einrichtungen lässt sich mit dem neuen Finanzierungsmodell wesentlich einfacher

festsetzen. Das Finanzierungsmodell in der schulischen Betreuung blieb grundsätzlich unverändert.

### **3.3 Vereinfachtes Normkostenmodell**

Neu wurde mit der Teilrevision VO KB auch ein vereinfachtes Normkostenmodell eingeführt. Das vorherige Modell berechnete für jede Kita einen individuellen Normkostensatz, bestehend aus einem Grundansatz, einem Faktor Öffnungszeiten, sechs Strukturfaktoren und einem Raumkostenzuschlag. Seit 2018 gilt der Normkostensatz von Fr. 120.– pro Tag, bei einer Normöffnungszeit von 11,5 Stunden pro Tag sowie 240 Öffnungstagen pro Jahr. Für Kinder bis 18 Monate (Säuglinge) erfolgt ein Zuschlag von Fr. 50.– pro Tag.

Die Anzahl der bewilligten Betreuungsplätze sowie die effektive Belegung mit Säuglingen bzw. Kleinkindern in den einzelnen Gruppen einer Kita und damit die gewählte Kitastruktur, wirkt sich unterschiedlich auf Kosten und Erträge aus. Tiefere Kosten in einem Bereich können höhere Kosten in anderen Bereichen auffangen.

Die Raumkosten sind mit dem vorher geltenden Maximum von Fr. 3000.– pro Platz und Jahr einkalkuliert (10 Prozent über dem Durchschnittswert im Jahr 2016). Durch die Pauschalisierung der Raumkosten führen tiefere Raumkosten nicht mehr zu einer Senkung des individuellen Kostensatzes.

Bei einer Auslastung von 90 Prozent deckt der Normkostensatz von Fr. 120.– die Kosten bei allen Kitastrukturen. Eine höhere Auslastung als 90 Prozent erhöht den finanziellen Spielraum, während eine tiefere Auslastung diesen einschränkt oder zu Verlusten führen kann.

### **3.4 Anspruch der Eltern**

Für jedes Kind mit Bedarf steht ein Betreuungsplatz zur Verfügung. Verfügen die Eltern über einen subventionsberechtigten Platz und erfüllen sie die finanziellen Voraussetzungen oder die Anforderungen auf soziale oder sprachliche Integration ihres Kindes, so haben sie seit dem 1. Januar 2018 in dem Umfang, in dem eine familienergänzende Kinderbetreuung aufgrund der konkreten beruflichen und familiären Verhältnisse notwendig ist, einen Anspruch auf eine finanzielle Beteiligung an den Betreuungskosten. Die Auszahlung der finanziellen Beteiligung erfolgt

von der Stadt direkt an die private Trägerschaft, welche den Eltern die Kitakosten abzüglich der städtischen Subventionierung in Rechnung stellt.

### **3.5 Zusammenarbeit mit privaten Trägerschaften**

Das vereinfachte Normkostenmodell bewirkte eine Verminderung des administrativen Aufwands für die Kitas und die städtische Verwaltung. Daneben hat die Stadt per 2018 die Überprüfung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf übernommen, die zuvor von den Kitas durchgeführt werden musste.

## **4. Auswirkungen der teilrevidierten VO KB auf die Situation der Kitas in der Stadt Zürich**

Das Sozialdepartement (SD) hat die Firma KPMG mit einer Analyse der Auswirkungen des neuen Finanzierungsmodells in der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Kitas in der Stadt Zürich beauftragt<sup>1</sup>. Der vorliegende ausführliche Bericht basiert auf durch die KPMG erhobenen Daten von rund 60 Prozent der Trägerschaften und über 50 Prozent der Kitas der Stadt Zürich sowie auf Daten zur Anzahl Betreuungsplätze, Öffnungszeiten und Kostensätzen, die der KPMG vom SD zur Verfügung gestellt wurden.

Aufgrund des Berichts der KPMG und der dem SD jährlich einzusendenden Jahresrechnungen und Revisionsberichte aller Kita-Trägerschaften mit subventionierten Plätzen, lassen sich die vom Gemeinderat geforderten Aussagen wie folgt zusammenfassen:

### **4.1 Veränderung der Anzahl subventionierter und nicht-subventionierter Plätze**

Bereits Mitte 2016 wurde die Kontingentierung von subventionierten Kita-Plätzen aufgehoben. Seither können alle Betreuungsplätze in einer Kita mit Kontrakt mit dem SD subventioniert angeboten werden (STRB Nr. 130/2016 vom 10. Februar 2016).

### **Entwicklung der Betreuungsplätze 2016–2019**

---

<sup>1</sup> KPMG: Sozialdepartement der Stadt Zürich: Analyse der Auswirkungen des neuen Finanzierungsmodells in der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Kitas in der Stadt Zürich.

Die nachfolgende Tabelle<sup>2</sup> zeigt den Anteil der subventionierten Kita-Plätze am Gesamtangebot der Kita-Plätze in der Stadt Zürich.

<b>Angebotene Kita-Plätze</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Kita-Plätze total	9 599	10 331	10 860	11 331
Subventionierte Kita-Plätze	3 591	3 945	4 199	4 545
Nicht subventionierte Kita-Plätze	6 008	6 386	6 661	6 786
Anteil subventionierter Kita-Plätze	37%	38%	39%	40%

Das Gesamtangebot an (bewilligten) Kita-Plätzen ist vom Jahr 2016 bis zum Jahr 2019 um insgesamt 1732 Plätze resp. um 18 Prozent angestiegen. Der Anteil subventionierter Plätze am Gesamtangebot der Kita-Plätze ist von 37 Prozent im Jahr 2016 auf 40 Prozent im Jahr 2019 angestiegen.

#### **Entwicklung der Auslastung 2016–2019**

Der Bericht KPMG zeigt, wie sich das laufende Wachstum der neu geschaffenen Kita-Plätze auf die Auslastung auswirkt.

<b>Auslastung der Kita-Plätze</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Kita-Plätze total	9 599	10 331	10 860	11 331
durchschnittliche Auslastung <sup>3</sup>	83%	85%	84%	81%
Belegte Kita-Plätze total	8 006	8 740	9 079	9 189
Belegte subventionierte Kita-Plätze	3 591	3 945	4 199	4 545
Belegte nicht-subventionierte Kita-Plätze	4 415	4 795	4 880	4 644
Anteil subventionierter Kita-Plätze an belegten Plätzen	45%	45%	46%	49%

Es wird sichtbar, dass die durchschnittliche Auslastung<sup>4</sup> bereits im Jahr 2016 nur 83 Prozent betragen hat. Trotzdem ist das Gesamtangebot seither um mehr als 1700 Plätze bzw. mehr als 17 Prozent erhöht worden, womit die Auslastung weiter

<sup>2</sup> Daten gemäss Report Kinderbetreuung 2019

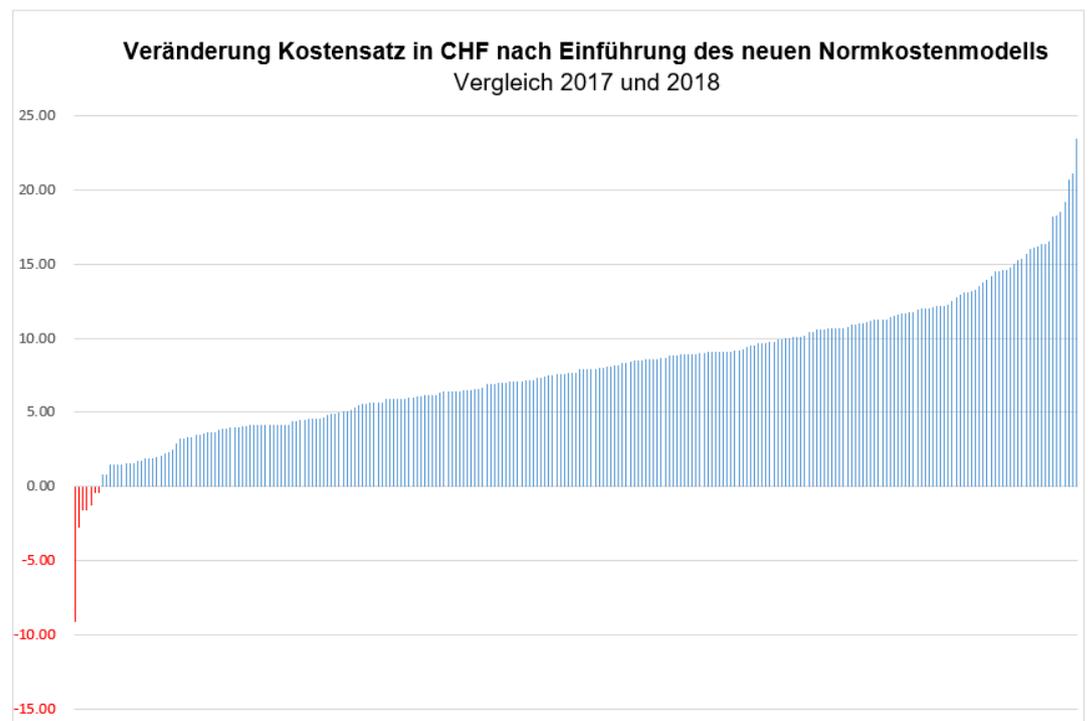
<sup>3</sup> Gemäss Bericht KPMG

<sup>4</sup> bei den an der Erhebung KPMG teilnehmenden Kitas

gesunken ist – auf noch 81 Prozent im Jahr 2019. Der Anteil subventionierter Plätze an den effektiv belegten Plätzen ist von 45 Prozent im Jahr 2017 auf 49 Prozent im Jahr 2019 angestiegen. Während die Anzahl der belegten subventionierten Kita-Plätze stark angestiegen ist, blieb die Zahl der belegten nicht-subventionierten Plätze relativ konstant.

#### 4.2 Auswirkungen des Normkostenbeitrags von Fr. 120.– sowie der Normöffnungstage und -zeiten

Von den 259 Kitas, die vor und nach der Einführung von Normöffnungstagen und -zeiten einen Kontrakt hatten, erhöhte sich der Kostersatz für 252 Kitas und reduzierte sich für sieben Kitas (Vergleich 31. Dezember 2017 mit 31. Dezember 2018).



Die nachfolgende Tabelle zeigt die durchschnittlichen Kostensätze und Öffnungstage der privaten Kitas mit subventionierten Plätzen in den Jahren 2016–2019.

<b>Kitas mit subventionierten Plätzen<sup>5</sup></b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Durchschnittlicher Kostensatz	110.68	110.95	118.95	119.11
Durchschnittliche Öffnungstage/Jahr	245.5	245.6	243.0	243.2

<sup>5</sup> Daten gemäss eigenen Auswertungen und Bewilligungen der Krippenaufsicht

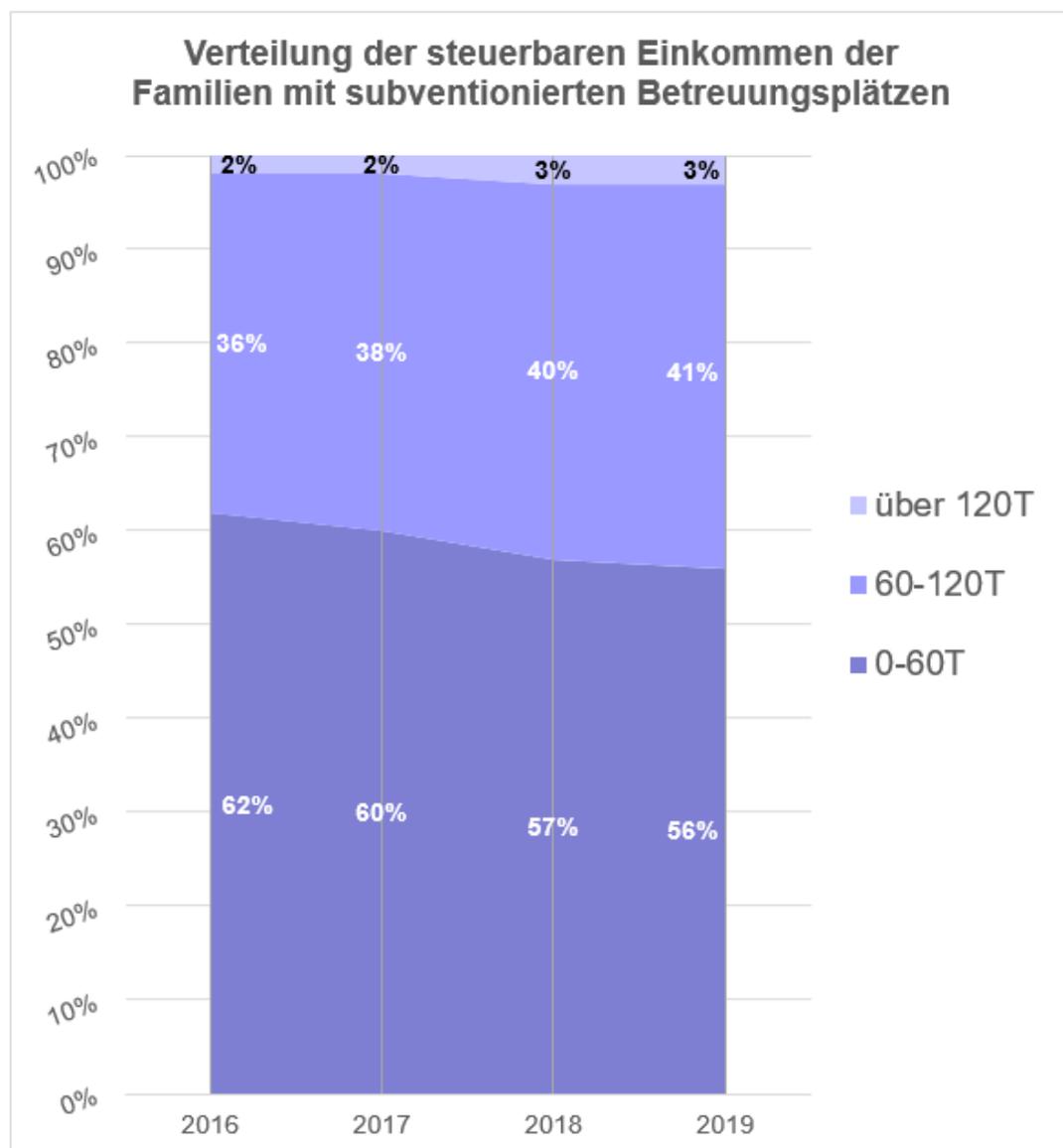
Durchschnittliche Öffnungszeiten/Tag	11.3	11.3	11.4	11.4
--------------------------------------	------	------	------	------

Mit der Festlegung des neuen Normkostensatzes sind die durchschnittlichen Kostensätze der Kitas von Fr. 110.68 im Jahr 2016 auf Fr. 119.11 im Jahr 2019 um über acht Franken pro Tag und Platz angestiegen (resp. um 7,5%).

Die Einführung von Normöffnungstagen und -zeiten hat sich kaum auf das Angebot ausgewirkt. Weiterhin bieten die Kitas durchschnittlich leicht mehr als die subventionierten 240 Öffnungstage pro Jahr an, während die durchschnittliche tägliche Öffnungszeit annähernd auf die subventionierten 11,5 Stunden angestiegen ist.

#### **4.3 Durchmischung der Kinder in den Kitas 2016–2019**

Die Durchmischung der Kinder in den Kitas kann in Bezug auf die finanziellen Verhältnisse von Familien mit subventionierten Kita-Plätzen erhoben werden. Hier zeigt sich eine leichte Verschiebung des Anteils an Familien mit steuerbaren Einkommen zwischen 20 000 und 60 000 Franken im Jahr 2017 zu Familien mit steuerbaren Einkommen zwischen 80 000 und 120 000 Franken im Jahr 2019. Diese Verschiebung hat bereits im Jahr 2017 eingesetzt, mit der Aufhebung der Kontingentierung der subventionierten Plätze (ab Mitte 2016). So lange die subventionierten Plätze kontingentiert waren, sind diese vor allem Eltern mit sehr tiefen und tiefen Einkommen zugutegekommen. Mit der Aufhebung der Kontingentierung konnten vermehrt auch Familien aus dem Mittelstand – im Rahmen der unveränderten finanziellen Anspruchskriterien – von subventionierten Kita-Plätzen profitieren.



Die Anzahl der Kitas, die mit dem SD einen Kontrakt abgeschlossen haben und subventionierte Betreuungsplätze anbieten, hat zugenommen. Aus dieser Entwicklung lässt sich ebenfalls auf eine stärkere Durchmischung in den Kitas schliessen. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung der Anzahl Kitas mit Kontrakt von 2016–2019:

<b>Kitas in der Stadt Zürich</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Anzahl Kitas total	299	318	329	339
Anzahl Kitas mit Kontrakt <sup>6</sup>	250	272	297	308

<sup>6</sup> Die Anzahl ist inklusive städtische Kitas, die auch subventionierte Betreuungsplätze anbieten.

Anteil der Kitas mit Kontrakt	84%	86%	90%	91%
-------------------------------	-----	-----	-----	-----

#### 4.4 Qualität, Betreuungsschlüssel und Löhne der Kitas

##### Qualität

Ziel der Teilrevision der VO KB per 1. Januar 2018 war vorderhand der quantitative Ausbau an subventionierten Kita-Plätzen in der Stadt Zürich bei gleichzeitiger Sicherung der Betreuungsqualität gemäss den gesetzlichen Anforderungen<sup>7</sup>. Mit dem geltenden Finanzierungsmodell wird die Qualität der Betreuung wie folgt gesteuert: Für den Abschluss eines Kontrakts ist die Erfüllung der gesetzlichen Qualitätsanforderungen des Kantons Voraussetzung. Die Kitas müssen über eine Betriebsbewilligung verfügen und die Auflagen der Krippenaufsicht vollumfänglich erfüllen. Die städtische Krippenaufsicht ist für eine wirksame Qualitätssicherung verantwortlich. Die Qualitätskontrollen erfolgen mindestens alle zwei Jahre. Die fortgesetzte Nichteinhaltung der gesetzlichen Qualitätsanforderungen führt zur Auflösung des Kontrakts. Die Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung lässt sich nur sehr beschränkt quantitativ messen, weshalb der Bericht der KPMG keine Aussagen dazu machen kann.

Aktuell werden einerseits vermehrt Forderungen zur Verbesserung der Qualität in Kindertagesstätten formuliert (vgl. u. a. GR Nr. 2020/35 (Motion): Erweiterung der Rechtsgrundlage für die Auszahlung von Objektbeiträgen an Einrichtungen privater Anbieter für Kinder im Vorschulalter, Änderung der VO KB, GR Nr. 2020/40 (Motion): Massgebliche und generelle Erhöhung der Qualität in den subventionierten Kinderbetreuungseinrichtungen, Änderung der VO KB oder Qualitätsinitiative in der familienergänzenden frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung im Kanton Zürich). Andererseits haben sich kürzlich die übergeordneten Vorgaben verändert: Am 1. August 2020 traten die neuen Bestimmungen im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) zur Bewilligungspflicht für Krippen und die Verordnung über die Tagesfamilien und Kindertagesstätten (V TaK, LS 852.14) in Kraft (RRB Nr. 546/2020) und lösten die Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen vom 5. September

---

<sup>7</sup> Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO), Verordnung über die Bewilligungen im Bereich der ausserfamiliären Betreuung vom 25. Januar 2012 (V BAB) und Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen vom 5. September 2014 (Krippenrichtlinien).

2014 ab. Bezüglich Betreuungsschlüssel, Qualifikation des Personals und räumlicher Verhältnisse wurde damit auf kantonaler Ebene dereguliert.

Auf städtischer Ebene ist es das Ziel, die Kitas über das Finanzierungsmodell vermehrt zu Qualitätsmassnahmen zu verpflichten. Dies wird zwingend mit Mehrkosten für die Stadt Zürich verbunden sein und ist deshalb via Teilrevision der VO KB und Leistungsvereinbarungen (Kontrakte) zu steuern.

### **Betreuungsschlüssel**

Der Betreuungsschlüssel definiert, für wie viele Kinder jeweils eine Betreuungsperson in der unmittelbaren Betreuungsarbeit zu jedem Zeitpunkt zur Verfügung steht. Das Alter der Kinder sowie die Qualifikation der Mitarbeitenden haben Einfluss auf den gesetzlich vorgegebenen Betreuungsschlüssel. Es gibt keine Hinweise auf eine massgebliche Veränderung des Betreuungsschlüssels im Beobachtungszeitraum.

### **Entwicklung des Anteils der Praktikantinnen und Praktikanten**

Der Anteil der Praktikantinnen und Praktikanten in Stadtzürcher Kitas ist von 2016 auf 2019 deutlich zurückgegangen, während derjenige der Lernenden und vor allem der Fachpersonen Betreuung entsprechend angestiegen ist. Auf den Anteil der Lernenden hat die gelockerte Praxis des kantonalen Berufsinspektors bezüglich Anzahl Lehrstellen pro Gruppe vermutlich grösseren Einfluss als die revidierte VO KB. Das neue Finanzierungsmodell hat die von Fachorganisationen empfohlene Abkehr von Praktikumsstellen und die Schaffung dringend benötigter Lehrstellen unterstützt.

### **Lohnentwicklung des Kita-Personals 2014–2019**

KPMG hat bei den Trägerschaften die durchschnittlichen Brutto-Jahreslöhne<sup>8</sup> pro Funktion pro Vollzeitäquivalent erhoben<sup>9</sup>. Die Bruttolohnsumme über alle Funktionen und über alle Trägerschaften ist über die Jahre 2016–2019 um 2.7 Prozent an-

---

<sup>8</sup> Es handelt sich überall um Bruttolöhne inklusive Arbeitnehmerbeiträge an die Sozialversicherungen. Die Arbeitgeberbeiträge sind nicht enthalten.

<sup>9</sup> Hinweis: Angaben zu einzelnen Funktionen wurden teilweise nur von wenigen Trägerschaften gemacht, was die Repräsentanz der Daten einschränkt.

gestiegen, ähnlich auch dem Verlauf des schweizerischen Lohnindex im Dienstleistungssektor (+ 2.6 Prozent) in diesem Zeitraum. Die Lohnentwicklung der wichtigsten Funktionen ist in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

<b>Funktion<sup>10</sup></b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Fachperson Betreuung	60 400	61 500	62 000	62 600
Team-/Gruppenleitung	66 900	66 500	68 100	68 700
Kitaleitung	87 800	90 300	90 000	90 000
Geschäftsleitung <sup>11</sup>	104 900	103 600	104 400	107 300

Die Durchschnittslöhne sind im Betrachtungszeitraum insgesamt leicht gestiegen, am stärksten diejenigen der Fachpersonen Betreuung und Team-/Gruppenleitungen. Bei den Fachpersonen Betreuung sowie den Team- und Kitaleitungen ist die Streubreite relativ klein, die Löhne der Geschäftsleitungen hingegen zeigt eine grosse Streuung. Diese Gruppe umfasst einerseits Eigentümerinnen/Inhaberinnen und Eigentümer/Inhaber mit Löhnen zwischen 80 000 und 100 000 Franken (ähnlich dem Grossteil der Kitaleitungen). Andererseits enthält sie Geschäftsleitungen sehr grosser Trägerschaften mit vielen Kitas und weit höheren Löhnen.

Die tertiäre Ausbildung Dipl. KindererzieherIn HF (HF KE) führt bei der Geschäftsleitungsfunktion zu einem durchschnittlich um 23 Prozent, bei den Teamleitungen um 6 Prozent und bei den Fachpersonen Betreuung um ein Prozent höheren Lohn, während die Löhne der Kitaleitungen mit HF KE durchschnittlich um 6 Prozent tiefer liegen als ohne diese Ausbildung. Das kann darauf hindeuten, dass der Abschluss HF KE den Fachpersonen Betreuung zu einem relativ raschen Aufstieg in der Hierarchie verhilft, der nicht immer gleich rasch zu den Durchschnittslöhnen der jeweiligen Funktion führt.

Aus dem Bericht der KPMG lässt sich anhand der zur Verfügung stehenden Daten kein wesentlicher Einfluss des neuen Finanzierungsmodells auf die Lohnentwicklung erkennen.

<sup>10</sup> Ausgebildetes Personal: Jeweils Mittelwert bei 10 Prozent mit und 90 Prozent ohne Abschluss HF KE (Annahme, kleine Stichproben mit HF KE gemäss Bericht KPMG)

<sup>11</sup> Inkl. Eigentümerinnen/Inhaberinnen und Eigentümer/Inhaber

Der Vollständigkeit halber sind in der nachfolgenden Tabelle die Mindestlohnvorgaben gemäss Art. 18<sup>bis</sup> VO KB und die im Normkostenmodell hinterlegten Bruttolöhne dargestellt. Sie gelten unverändert seit 2018.

<b>Funktion</b>	<b>Mindestlohn</b>	<b>Normkostenmodell</b>
Fachperson Betreuung	54 600	72 300
Team-/Gruppenleitung	54 500	72 300
Kitaleitung	75 400	90 300
Geschäftsleitung <sup>12</sup>	75 400	90 300

Die von KPMG erhobenen Bruttolöhne der Fachpersonen Betreuung liegen 15 Prozent über den Mindestlohnvorgaben und 15 Prozent unter den im Normkostenmodell hinterlegten Bruttolöhnen. Diejenigen der Team-/Gruppenleitungen liegen 26 Prozent über den Mindestlohnvorgaben und 5 Prozent unter den im Normkostenmodell berechneten Löhnen. Bei den Kitaleitungen entsprechen die erhobenen Bruttolöhne ziemlich genau den im Normkostenmodell berechneten Löhnen und liegen 19 Prozent über den Mindestlöhnen. Die erhobenen Bruttolöhne der Geschäftsleitungen liegen 42 Prozent über den Mindest- und 19 Prozent über den im Normkostenmodell berechneten Löhnen. Die Löhne der Fachpersonen Betreuung und der Team-/Gruppenleitungen fallen betriebswirtschaftlich am stärksten ins Gewicht, da sie den grössten Teil der Personalkosten ausmachen.

#### **4.5 Betriebserfolg und Erträge**

Aufgrund des zu hohen Aufwands für die Trägerschaften wurde von einer Erhebung der detaillierten Kostenrechnungen für die Jahre 2016–2018 abgesehen. Deshalb enthält der Bericht KPMG keinen Jahresvergleich der durchschnittlichen täglichen Vollkosten und des Betriebserfolgs der teilnehmenden 61 Trägerschaften.

Ein Vergleich des Betriebserfolgs kann mit den dem SD vorliegenden Jahresrechnungen der Trägerschaften mit subventionierten Kita-Plätzen aufgezeigt werden. Deren Anzahl ist von 124 im Jahr 2016 auf 138 im Jahr 2019 angestiegen.

---

<sup>12</sup> Inkl. Eigentümerinnen/Inhaberinnen und Eigentümer/Inhaber

Die nachstehende Tabelle zeigt den Anteil der Trägerschaften mit einem Gewinn in den Jahren 2016–2019.<sup>13</sup>

Entwicklung Betriebserfolg	Anteil Trägerschaften mit Gewinn			
	2016	2017	2018	2019
Erhebung Sozialdepartement (SD)	60%	57%	68%	60%
Erhebung KPMG	-	-	-	52 %

Der deutliche Anstieg von Trägerschaften mit Gewinn im Jahr 2017 auf das Jahr 2018 deutet auf eine stark positive Auswirkung der Anhebung der Kostensätze mit der neuen VO KB hin. Die deutliche Abnahme im Jahr 2019 ist hauptsächlich auf das Absinken der Auslastung 84 auf 81 Prozent in diesem Jahr zurückzuführen. Die Einnahmen einer Kita bestehen zur Hauptsache aus Betreuungserträgen. Gehen diese aufgrund einer tieferen Auslastung zurück, verringern sich die Ausgaben in der Regel wesentlich weniger stark. Das Normkostenmodell der VO KB berücksichtigt eine Auslastung von 90 Prozent.

Je nach Struktur der Kita (Anzahl bewilligter Betreuungsplätze und effektive Belegung mit Säuglingen bzw. Kleinkindern in den einzelnen Gruppen einer Kita) unterscheiden sich die Betreuungserträge. Je mehr Plätze in einer Gruppe bewilligt werden können, desto mehr Betreuungsertrag kann bei gleichen oder ähnlichen Kosten erzielt werden. Die Personalkosten steigen aufgrund der sprungfixen Kosten durch den vorgeschriebenen Betreuungsschlüssel nur unwesentlich, wie sich auch die Kosten für Infrastruktur und die übrigen Betriebskosten durch eine grössere Anzahl betreuter Kinder in einer Gruppe kaum ändern.

#### **4.6 Kostenstruktur und durchschnittliche tägliche Vollkosten für einen Kita-Platz**

Je nach Struktur der Kita (Anzahl bewilligter Betreuungsplätze und effektive Belegung mit Säuglingen bzw. Kleinkindern in den einzelnen Gruppen einer Kita) unterscheiden sich die Anteile der zu deckenden Personal-, Raum- und Betriebskosten am Kostensatz. Bei Kitagruppen mit mehr bewilligten Plätzen verteilen sie sich auf mehr Kostensätze, was zu sinkenden Kostenanteilen führt. Bei einer Auslastung

<sup>13</sup> Der Wert für 2019 aus der Erhebung der KPMG basiert auf den Angaben der teilnehmenden Trägerschaften und weicht deshalb vom Wert aus der Erhebung des SD ab. In der Erhebung der KPMG haben nur 61 Trägerschaften mit 173 Kitas Daten zum Betriebserfolg angegeben, was 38 Prozent der Trägerschaften und 50 Prozent der Kitas entspricht.

von 90 Prozent deckt der Normkostensatz von Fr. 120.– diese Kosten bei allen Kitastrukturen.

In den beiden nachfolgenden Tabellen werden die Anteile am Kostensatz bzw. den Vollkosten gemäss Bericht KPMG an zwei Beispielen je gemäss Normkostenmodell (mit einer Auslastung von 90 Prozent) und Erhebung KPMG (mit einer Auslastung von 81 Prozent) aufgelistet. Den Personalkosten liegen die Vorgaben der Krippenaufsicht für die gewählte Kitastruktur und die Durchschnittslöhne gemäss Normkostenmodell und Erhebung KPMG zugrunde.

<b>Kita mit 2 Standardgruppen mit 11 Plätzen</b> (Gruppe 1: 7 Säuglinge Gruppe 2: 11 Kleinkinder)	<b>Normkostensatz in Fr.</b> (Auslastung 90%)	<b>Kostensatz Erhebung KPMG in Fr.</b> Auslastung 81%)
Personalkosten	81	76
Raumkosten	13	14
Betriebskosten	13	13
Kosten für fehlende Auslastung	12	22
<b>Gewinn / Verlust (-)</b>	<b>1</b>	<b>- 5</b>
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>120</b>

<b>Kita mit 2 Zürcher Gruppen mit 12,5 Plätzen</b> (je Gruppe 3 Säuglinge und 8 Kleinkinder)	<b>Normkostensatz in Fr.</b> (Auslastung 90%)	<b>Kostensatz Erhebung KPMG in Fr.</b> Auslastung 81%)
Personalkosten	72	69
Raumkosten	13	13
Betriebskosten	12	12
Kosten für fehlende Auslastung	12	22
<b>Gewinn</b>	<b>11</b>	<b>4</b>
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>120</b>

Die Tabellen zeigen, dass die von KPMG erhobene durchschnittliche Auslastung von 81 Prozent je nach durch die Trägerschaften gewähltem Modell zu einem Verlust von Fr. 5.– bis zu einem Gewinn von Fr. 4.– pro Tag und Platz führt.

Unter Anwendung der dem Finanzierungsmodell zugrundeliegenden Auslastung von 90 Prozent zeigt sich, dass 56 Prozent der Kitas normierte Vollkosten pro Tag und Betreuungsplatz von weniger als Fr. 120.– ausweisen. Der Durchschnitt der Vollkosten der an der KPMG-Erhebung teilnehmenden Kitas liegt mit Fr. 119.– minim unter dem durchschnittlichen Kostensatz gemäss Kontrakten aller subventionierten Kitas von Fr. 119.11 (Stand 2019). Die Vollkosten der Kitas in der Stadt Zürich können bei einer Auslastung von 90 Prozent mit dem Normkostensatz von Fr. 120.– gedeckt werden.

Der durchschnittliche Betriebsverlust im Jahr 2019 von Fr. 10 000.– ist wesentlich beeinflusst durch fünf Kitas mit sehr grossen ausgewiesenen Verlusten. Der Median über alle Kitas liegt bei einem ausgeglichenen Ergebnis. Es ist zu vermuten, dass die Gründe für diese Verluste nicht auf die revidierte VO KB zurückzuführen sind.

Seit 1. August 2020 erlauben die neuen Bestimmungen im KJHG zur Bewilligungspflicht für Krippen und der Verordnung über die Tagesfamilien und Kindertagesstätten (V TaK, LS 852.14) die Betreuung eines zusätzlichen Kindes pro Gruppe. Dadurch verteilen sich die Kosten auf mehr Betreuungsplätze. Entsprechend sinken die Kosten pro Platz und der finanzielle Spielraum der Kitas erhöht sich zusätzlich.

## **5. Fazit**

Der Kitamarkt in der Stadt Zürich ist sehr dynamisch. Mit der Subventionierung von Betreuungsplätzen gemäss VO KB konnte die Stadt erfolgreich ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot im Vorschulbereich erreichen. Wie der Bericht der KPMG feststellt, ist das neue Finanzierungsmodell zielführend und verfügt über keine wesentlichen Konstruktionsfehler. Mit dessen Einführung wurde es attraktiver, subventionierte Plätze anzubieten und der Anteil der subventionierten Plätze an den belegten Betreuungsplätzen ist weiter angestiegen. Dadurch konnte vermehrt auch der Mittelstand von subventionierten Betreuungsplätzen profitieren. Die Einführung von Normöffnungstagen und -zeiten hat sich kaum auf das Angebot ausgewirkt. Die durchschnittlichen Öffnungsstunden pro Tag sind leicht angestiegen, während die Öffnungstage in etwa stabil geblieben sind. Der durchschnittliche Kostensatz hat sich um Fr. 8.– erhöht. Dies hat für die meisten Kitas zu einer deutlichen Erhöhung

der Erträge geführt, was sich im deutlichen Anstieg des Anteils von Trägerschaften mit Gewinn vom Jahr 2017 auf das Jahr 2018 widerspiegelt. Die Lohnentwicklung entsprach dem Verlauf des schweizerischen Lohnindex im Dienstleistungssektor. Die erhobenen Bruttolöhne der Fachpersonen Betreuung und Team-/Gruppenleitungen liegen deutlich unter den im Normkostenmodell hinterlegten Bruttolöhnen. Die durchschnittlichen Vollkosten pro Tag pro Betreuungsplatz liegen bei einer Auslastung von 90 Prozent bei Fr. 119.–. 56 Prozent der Kitas haben bei dieser Auslastung Vollkosten von weniger Fr. 120.–. Der aktuelle Normkostensatz von Fr. 120.– ist somit grundsätzlich ausreichend, um die Vollkosten einer Kita in der Stadt Zürich zu decken. Da allerdings 2018 und 2019 in der Stadt Zürich weitere 1000 Betreuungsplätze in Kitas geschaffen wurden und die Auslastung der Kitas dadurch 2019 deutlich zurückging, haben sich die Betriebsergebnisse teils verschlechtert. Das wachsende Überangebot an Kita-Plätzen stellt ein betriebswirtschaftliches Problem dar.

Das Normkostenmodell in der aktuellen VO KB soll sicherstellen, dass die gesetzlichen Qualitätsanforderungen erfüllt werden können. Der Stadtrat ist aber der Meinung, dass es zusätzliche Qualitätsvorgaben braucht, um eine angemessene Qualität sicherzustellen. Diese sollen in einer revidierten VO KB definiert und der zusätzliche Aufwand über das Finanzierungsmodell abgegolten werden.

## **6. Ausblick: Anpassung der VO KB und Fokus auf Qualität und Anstellungsbedingungen**

Aufgrund verschiedener politischer Vorstösse (GR Nr. 2020/35 (Motion): Erweiterung der Rechtsgrundlage für die Auszahlung von Objektbeiträgen an Einrichtungen privater Anbieter für Kinder im Vorschulalter; GR Nr. 2020/44 (Motion), Massgebliche und generelle Erhöhung der Qualität in den subventionierten Kinderbetreuungseinrichtungen; GR Nr. 2020/43 (Postulat), Elternbeiträge senken), für deren Umsetzung innerhalb von zwei Jahren eine Rechtsgrundlage vorliegen muss, wird der Stadtrat dem Gemeinderat eine Teilrevision der VO KB beantragen. Nach dem starken quantitativen Ausbau bei der Subventionierung von Kita-Plätzen in der Stadt Zürich, soll folglich in den kommenden Jahren der Fokus auf die Qualitätsentwicklung und die Verbesserung der Anstellungsbedingungen des Betreuungspersonals gelegt werden und in der VO KB die Grundlagen für das Umsetzen dieser Ziele im Finanzierungsmodell geschaffen werden. Bereits seit 2020 führt das SD ein Projekt, das den Ausbau der Qualität und die Verbesserung der Anstellungsbedingungen in

den Städtzürcher Kitas zum Ziel hat und dessen Resultate in die Überarbeitung der VO KB einfließen werden. Bis im Herbst 2022 sollen konkrete Massnahmen erarbeitet werden, die sich über die VO KB umsetzen und finanzieren lassen. Bei der Prüfung der demnächst vorliegenden Varianten werden verschiedene Fachorganisationen und Kita-Trägerschaften miteinbezogen werden. Ende 2022 wird der Stadtrat dem Gemeinderat die entsprechende teilrevidierte VO KB zur Beratung vorlegen. Die Teilrevision soll per 1. Januar 2024 in Kraft treten.

Auf den im Einvernehmen mit dem Vorsteher des Schul- und Sportdepartements gestellten Antrag des Vorstehers des Sozialdepartements beschliesst der Stadtrat:

I. Dem Gemeinderat wird beantragt:

Vom Bericht zur Situation zwei Betriebsjahre nach Inkrafttreten der Teilrevision der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich (VO KB) wird Kenntnis genommen.

II. Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Sozialdepartements übertragen.

III. Mitteilung je unter Beilage an die Vorstehenden des Schul- und Sport- und des Sozialdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten, das Departementssekretariat des Schul- und Sportdepartements, das Schulamt, das Departementssekretariat des Sozialdepartements, den Bereich Kinderbetreuung der Sozialen Einrichtungen und Betriebe und durch Weisung an den Gemeinderat.

Vorsteher des Sozialdepartements

Raphael Golta

Vorsteher des Schul- und Sportdepartements

18/18

Filippo Leutenegger