



## Fact-Sheet

### **zur Stellungnahme von kibesuisse zur vom Sozialdepartement angestrebten Revision der Verordnung der familienergänzenden Kinderbetreuung in der Stadt Zürich**

Schwarze Texte: Hintergrundinformationen Markus Guhn, Vorstandsmitglied kibesuisse

Orange Texte: Antwort des Sozialdepartements auf Aussagen in kibesuisse Stellungnahme

Grüne Texte: Antwort kibesuisse auf Aussagen Sozialdepartement

### **Warum eine Stellungnahme von kibesuisse?**

Durch unser breit abgestütztes Wissen über die Entwicklungen in der ganzen Schweiz sind wir zur Überzeugung gelangt, dass die von Sozialdepartement angestrebte Verordnungsrevision nicht geeignet ist, um nachhaltig und zukunftsgerichtet die Rahmenbedingungen für eine quantitative und qualitative Kita-Entwicklung in der Stadt Zürich auszugestalten. Für die Zürcher Kitas sind die subventionierten Plätze, welche sie zusammen mit dem Sozialdepartement als Kontraktpartner anbieten, von existenzieller Wichtigkeit. Umso wichtiger scheint es uns, die Bedingungen der Zusammenarbeit so auszugestalten, dass die Trägerschaften auf die sich verändernden Rahmenbedingungen reagieren können und künftig nicht mehr in der Tarifgestaltung limitiert sind. Aus diesem Gründen erachten wir es als nicht zielführend, dass das Sozialdepartement

- Seine Normkostenberechnungen an Durchschnittswerten ausrichtet, die von vielen Kitas gar nicht erfüllt werden können (z.B. Nettomieten von 25 CHF /m<sup>2</sup> / Monat)
- Die Normkosten für viele Kitas nicht kostendeckend sind
- Jede dritte Kita Leistungskürzungen erfährt, nachdem im 2015 mit der ersatzlosen Streichung der Ausbildungsprämien die Ertragssituation für Kitas bereits massiv verschlechtert worden ist
- Neu pauschal von 240 Betriebstagen ausgeht und damit für sich und subventionierte Eltern beansprucht, sich an den Kosten von (eventuell neu gewünschten) Betriebsferien nicht beteiligen zu müssen
- Neu Betriebsferien als anzustrebenden Sollzustand definiert, obwohl Eltern sich das Gegenteil wünschen (siehe geplante Gesetzesrevision Anstossfinanzierung Bund)
- den Kitas im Nachfragemarkt keinerlei Möglichkeiten gibt, das wichtigste Element eines Marktes - den Preis – mit zu gestalten. Konkret ist es aus unserer Sicht unzeitgemäss, Preise zu diktieren, im Wissen, dass die dahinterstehenden Leistungen zwischen den verschiedenen Kitas stark abweichen.

Da sich kibesuisse als nationaler Verband den Interessen seiner Mitglieder und gleichzeitig der Qualitätsentwicklung verschrieben hat, setzen wir uns für die wichtige Region „Stadt Zürich“, die 19 Prozent der Mitgliederbetriebe des Verbandes stellt, ein, um für die Mitglieder dieser Region nachhaltige Rahmenbedingungen zu erhalten.

## kibesuisse

Verband Kinderbetreuung Schweiz

Fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant

Federazione svizzera delle strutture d'accoglienza per l'infanzia

Josefstrasse 53, CH-8005 Zürich, T +41 44 212 24 44, [www.kibesuisse.ch](http://www.kibesuisse.ch)

## **Was sind die Bezugspunkte für die Stellungnahme von kibesuisse?**

Der Verband musste sich bei der Erstellung der Stellungnahme zur Revisionsvorlage der Verordnung vielfach auf mündliche Informationen des Kontraktmanagements abstützen, da der Verordnungswortlaut nicht eingesehen werden konnte. Dieses Vorgehen ist symptomatisch für die gesamte Prozessgestaltung des Kontraktmanagements. Nicht wie in anderen Kantonen und Städten üblich, diesen Prozess partizipativ mit den Kontraktpartnern und den Verbänden zu gestalten, hat das Kontraktmanagement leider im Alleingang eine Verordnung auf Basis von Durchschnittswerten und ohne Vernehmlassungsmöglichkeit erstellt.

Die in der Stellungnahme und in diesem Fact-Sheet verwendeten Bezugspunkte stammen somit aus eigenen Recherchen sowie erhaltenen mündlichen und schriftlichen Auskünften vom Kontraktmanagement selbst.

## **Risikiert kibesuisse und/oder ein Mitglied mit der Stellungnahme keine Verschlechterung der Zusammenarbeit mit dem Sozialdepartement?**

Wir sehen es als Stärke eines Verbands, im Sinne seiner Mitglieder, ohne selbst Kontraktpartner zu sein, bessere Rahmenbedingungen zu verlangen. Die Zusammenarbeit des Sozialdepartements mit seinen Vertragspartnern ist ebenfalls als nicht besonders partnerschaftlich zu bezeichnen. Zwar wurde im Frühjahr eine Begleitgruppe zur Erarbeitung der Revisionsrevision einberufen, in der kibesuisse auch vertreten war. Doch diese Begleitgruppe war eher eine Resonanzgruppe, mit der das Sozialdepartement die Reaktionen von 10 Trägerschaften eingeholt hat. Leider wurde aber keine dieser Reaktionen aufgenommen oder in die Revisionsvorlage eingearbeitet. Somit muss der Eindruck entstehen, dass schon in Frühjahr 2016 feststand, was per 2018 gelten soll. Der Sinn und Nutzen der Begleitgruppe erschien uns somit sehr fraglich.

Aus Sicht von kibesuisse ist eine enge Zusammenarbeit der finanzierenden Behörde mit den Leistungsanbietern ein wichtiger Erfolgsfaktor für eine gut funktionierende gemeinsame Leistungserbringung. Das in Zürich gewählte Vorgehen ist im schweizweiten Vergleich unüblich und eher ein Diktat als eine Partnerschaft, was uns zu einer Sorge um die qualitative und quantitative Versorgung in dieser Kita-Hochburg führt.

Kibesuisse geht es um eine sachliche und zielorientierte Diskussion, in der Argumente und Fakten statt politische Prioritäten und hierarchische Abhängigkeiten zählen. Aus diesem Grund führen wir unseren in der Stellungnahme formulierten Argumenten auch die Antworten des Sozialdepartements SD auf die einzelnen Aspekte ein (Oranger Text) und gehen dann jeweils nochmals auf die Antworten des SD ein (grüner Text).

## Warum sehen wir die Versorgungs-Quantität und -Qualität durch die Revision bedroht?

Die Ertragssituation ist gemäss Report Frühbereich in den Zürcher Kitas seit Jahren angespannt. Gemäss Report Kinderbetreuung 2014 haben im Jahr 2013 mehr als 40% der Kitas einen Verlust geschrieben, die restlichen haben einen bescheidenen Überschuss von nicht mal 5% des Umsatzes generiert (was zur nachhaltigen Finanzplanung auch bei nicht-gewinnorientierten Trägern unerlässlich ist und vom SD sogar gewünscht wird, um bis zu 50% eines Jahresumsatzes als Betriebsreserve anlegen zu können).

Im Median betrug der Überschuss über alle Kitas 3'800 CHF, was bei einem durchschnittlichen Umsatz von 800'000 CHF pro Kita nicht mal einem halben Prozent vom Umsatz entspricht. Anders gesagt: Bei nur einem einzelnen weniger verkauften Tagesplatz pro Woche wären deutlich mehr als die Hälfte der Jahresabschlüsse defizitär gewesen. Eine nachhaltige Finanzplanung, und damit nachhaltige Sicherstellung des Betreuungsangebots lässt sich mit diesen Rahmenbedingungen nicht gewährleisten.

Mit der Streichung der Ausbildungsprämien und dem gleichzeitig vorangeschrittenen Ausbau des Angebots (und der damit verbundenen Senkung der durchschnittlichen Auslastung), geraten eine relevante Anzahl an Kitas in existenzielle Bedrängnis.

Das neue Modell sieht eine Kürzung für mindestens 30% der Kitas vor. Ohne Sparübungen (meist zulasten der Qualität) oder Ertragssteigerungen (woher?) werden diese Kitas in ihrer Existenz bedroht werden.

### Antworten des Sozialdepartements zu diesem Argument:

**SD:** „Der Kostensatz pro Tag erhöht sich durchschnittlich um 5.50 CHF (4.6%). 70% der Kitas profitieren finanziell vom neuen Finanzierungsmodell, ohne an ihren Strukturen etwas zu verändern.“

**Replik kibesuisse:** Die durchschnittliche Erhöhung des Kostensatzes in der Höhe von 5.50 CHF pro Tag sagt nichts aus, wie sich die effektive Leistung für die einzelne Kita entwickelt, weil

- A) ein Durchschnitt per se die Schwankungen dahinter verdeckt
- B) die vermeintliche Erhöhung eines Kostensatzes pro Tag eine Augenwischerei ist, wenn gleichzeitig das Mengengerüst (die Anzahl der vergüteten Tage) von 252 Tagen pro Jahr auf 240 Tage pro Jahr reduziert wird.
- C) unklar ist, bei wie vielen der 70% „Gewinner-Kitas“ die Erhöhung der Beiträge marginal ist.

**SD:** „Die restlichen 30% der Kitas haben die Möglichkeit, ihre Strukturen an das neue Finanzierungsmodell anzupassen oder aber ihre Mehrleistungen bezüglich Öffnungsstunden und –tage den Eltern zu einem von der Kita definierten Tarif in Rechnung zu stellen.“

**Replik kibesuisse:** Sind 30% der Kitas eine vernachlässigbare Grösse? Wir finden 30% der Kitas eine marktbeeinflussende Grösse, welche bei einer Einstellung des Angebots zu Versorgungsengpässen führen könnte. Zudem ist unklar, wie genau die Kitas ihre Strukturen an die Kürzung anpassen sollen? Das SD verlangt hier verklausuliert, Sparmassnahmen umzusetzen. Hier haben die Kitas zwei wesentliche Hebel:

A) Personalkosten sparen (mit über 70% der Vollkosten der grösste Kostenblock einer Kita). Es bietet sich an, Stellenprozente zu streichen, vermehrt unausgebildetes Personal (PraktikantInnen) zu beschäftigen, Ausbildungs- und Studienplätze zu reduzieren, keine Stellen für KindererzieherInnen HF zu schaffen. Insgesamt also, die Qualität zu senken. Dies ist insbesondere deshalb verstörend, weil das Sozialdepartement auf der anderen Seite viel Geld in Pilotprojekte in Kitas investiert, um die Qualität zu erhöhen (ehemaliger Legislatorschwerpunkt). Das heisst, dass die ganzen Projektgelder zu versanden drohen, weil die initiale Investition gar nicht nachhaltig gesichert werden kann.

B) Umziehen in eine billigere Liegenschaft – sofern eine solche vorhanden ist.

Wie sollen Mehrleistungen an die Eltern verrechnet werden, wenn z.B. für die ins Zentrum gestellten 120 CHF/Tag bereits 11.5 Inklusivstunden erwartet werden (weniger Angebotszeit führt bekanntlich zu einer Reduzierung des Tagessatzes von 120 CHF)?

Welche Familie hat substantiell Bedarf an mehr Betreuungszeit als 11.5 Stunden pro Tag (die pädagogische Vertretbarkeit an dieser Stelle ausser Acht gelassen)?

Es entsteht für uns der Eindruck, dass hier Pseudo-Ertragsmöglichkeiten ins Feld geführt werden, die am Markt gar nicht existent sind. Für real existierende Ertragsmöglichkeiten (siehe weiter unten) soll hingegen ein Verbot Aufrecht erhalten werden.

**SD:** „Verbesserung der finanziellen Situation durch bessere Auslastung:

- Kitas bestimmen, wie viele subventionierte Plätze sie anbieten möchten.
- Neu können die Kitas den Eltern, zusätzlich zu den subventionierten Betreuungstagen, auch nicht subventionierte Tage anbieten und zum Vollzahlertarif verrechnen.
- Weiterhin steigende Anzahl Kinder aufgrund der Bevölkerungsszenarien der Stadt Zürich.“

**Replik kibesuisse:** Das sind aus Sicht der Behörde interessante, aber auch hypothetische Möglichkeiten, Mehrerträge zu generieren. Ob diese überhaupt am Markt nachgefragt werden können, weiss das SD nicht, baut aber auf dieser Annahme ihr ganzes Modell auf. Die Freiheit, nicht subventionierte Zusatztage verrechnen zu dürfen, begrüsst kibesuisse. Wir verstehen jedoch nicht, warum parallel dazu eine Zuzahlung auf den Tagessatz, welche ein kostendeckendes Angebot auch für den subventionierten Krippenplatz ermöglichen würde, nicht zugelassen wird. Das SD argumentiert, es sei unmöglich, Zuzahlungen auf den verfügbaren Tagessatz zu erlauben, weil sich dies die subventionierten Eltern nicht leisten könnten. Gleichzeitig wirbt das SD aber für sein neues Modell mit dem Argument,

dass eben diese Eltern durch den Kauf von fixen Zusatztagen die finanzielle Situation in den Kitas verbessern werden. Diese Argumentation ist nicht stringent.

**SD:** „Das SD hat im März 2014 den Normkostenansatz von Fr. 75.20 auf Fr. 90.- erhöht. Auch die Mehrkosten für die Ausbildung sind seit März 2014 im Normkostensatz enthalten.“

**Replik kibesuisse:** Hier vergleicht das SD (vorsätzlich?) Äpfel mit Birnen. In dieser Darstellung liest es sich sogar so, als hätte man im März 2014 die Vergütung der subventionierten Plätze um satte 20% erhöht. Mit dieser Antwort verschweigt das SD, dass die mit dem erhöhten Betrag vergüteten Stunden von 7.5 auf 9 Stunden erhöht wurden. Entsprechend wirkte sich diese Umstrukturierung der Normkosten nur auf die Vergütung der so genannten Randstunden aus, welche über eine Öffnungszeit von mehr als 9 Stunden hinausgehen.

Die effektive Erhöhung im 2014 betraf weniger als 9% und war – und jetzt kommt der wichtige Hintergrund – aus aufsichtsrechtlichen Gründen zwingend nötig, weil die Krippenaufsicht der Stadt Zürich die Anforderungen an den Stellenplan bereits drei Jahre vorher (!) deutlich verschärft hatte. Die vom SD in diesem Punkt ins Feld geführte „Erhöhung“ des Normkostensatzes ist in Wirklichkeit ein mit dreijähriger Verspätung erfolgter Nachvollzug an neue Regelungen, welche eine andere Abteilung des gleichen Departements vorher verfügt hatte. De facto haben die Zürcher Kitas drei Jahre lang Leistungen erbringen müssen, welche vom Kontraktmanagement auf den subventionierten Platz nicht vergütet wurden.

Die Aussage, dass die Mehrkosten für die Ausbildung seit März 2014 im Normkostensatz enthalten sind, ist nachweislich falsch. Es ist sehr irritierend, dass das SD dieses Argument erneut ins Feld führt, nachdem kibesuisse die Departementssekretärin bereits 2x und das Kontraktmanagement ein weiteres Mal auf diese nicht korrekte Aussage aufmerksam gemacht hat. Die heutige Leiterin des Kontraktmanagements hat die Revision per März 2014 selbst an der Regionalversammlung von kibesuisse vorgestellt und zudem noch einen Foliensatz zur Verfügung gestellt, aus dem klar hervorgeht, dass die Mehrkosten für die Ausbildung NICHT in der Normkostensatzänderung vom März 2014 enthalten sind. Wir müssen deshalb in diesem Punkt von einer gezielten Desinformation des SD ausgehen.

**SD:** „Mit der geplanten Erhöhung des Kostensatzes auf Fr. 120.- wird es für die Kitas attraktiver, subventionierte Plätze anzubieten.“

**Replik kibesuisse:** Die 120 CHF werden nur die Hälfte der Kitas überhaupt erhalten, nämlich nur diejenigen 50% der Kitas, die 11.5 Stunden pro Tag geöffnet haben. Gleichzeitig sinkt das Mengengerüst und die heutigen Strukturfaktoren (für höhere Qualität) und die Mietkostenfaktoren werden ersatzlos gestrichen. Per Saldo wird es Gewinner und Verlierer der Revision geben, und – wenn überhaupt – wird es nur für die Gewinner interessant sein, (mehr) subventionierte Plätze anzubieten. Und dies auch nur dann, wenn der neue Kostensatz die eigenen Vollkosten deckt. Liegen diese bei den „Gewinner-Kitas“ weiterhin über dem neuen Kostensatz, wird es weiterhin nicht interessant sein, (zusätzliche) subventionierte Plätze anzubieten. Es wird demzufolge weiterhin nötig sein,

diese durch Vollzahler quer zu subventionieren – oder den Anteil dieser Plätze zu reduzieren. Das Ziel der Stadt Zürich, dass alle Eltern Zugang zu subventionierten Plätzen erhalten, wird unter diesen Umständen nicht zu erreichen sein, da aus wirtschaftlichen Gründen nicht alle Kitas mitmachen können.

**SD:** „Dadurch erhalten zunehmend auch Eltern mit höheren Beitragsfaktoren (Mittelstand) einen subventionierten Betreuungsplatz. Vierköpfige Familien mit Bruttoeinkommen bis 240'000.- Franken können subventionsberechtigt sein.“

**Replik kibesuisse:** Über den Sinn oder Unsinn, ob Familien mit 240'000 CHF Nettoeinkommen subventionsberechtigt sein sollen oder nicht, hat kibesuisse nicht zu urteilen. Dies ist eine politische Entscheidung, die der Zürcher Gemeinderat fällen muss.

**SD:** „Im Durchschnitt sind die Vollzahlertarife in Zürich 120.- Franken (inkl. Rabatten für Geschwister und Rabatte für mehrere Tage). Mit der Erhöhung des Normkostensatzes auf 120.- und den von der Stadt finanzierten Säuglingszuschlägen erhalten die Kitas eine marktübliche Vergütung.“

**Replik kibesuisse:** Den hier angeführten Durchschnittstarif für Vollzahler können wir weder verifizieren noch falsifizieren. Der relevante Unterschied zwischen 120 CHF für Vollzahler und 120 CHF für subventionierte Kunden liegt – siehe oben – im Mengengerüst. In der überwiegenden Anzahl der Fälle bezahlt der Vollzahler 252 bis 260 Tage pro Jahr (also 4.2 bis 4.33 Wochen pro Monat). Das SD will künftig nur noch 48 Wochen bezahlen – und folglich 4 Wochen für sich und die subventionierten Kunden gratis beziehen und legitimiert dies mit „Zwangsbetriebsferien für subventionierte Kunden“. Dass diese Eltern diese Betriebsferien unter Umständen gar nicht wollen und dass auch während Betriebsferien sowohl Löhne als auch Mieten bezahlt werden müssen, wird vollständig ignoriert. Entsprechend ist die angestrebte neue Vergütung nicht als marktüblich zu bezeichnen.

### **Warum ist es kibesuisse so wichtig, dass die derzeit bestehende Tariflimitierung auf subventionierten Plätzen aufgehoben wird?**

Die Verfügung des vollständigen Leistungsbeitrags (= Summe aus verfügbarem Elternbeitrag und verfügbarem Subventionsbeitrag) scheint uns im heutigen Markt, wie er in Zürich unterdessen besteht, nicht mehr zeitgemäss und ist angesichts sinkender Auslastungen nicht zukunftsgerichtet.

Die Vergütung mit dem Subventionsmodell sieht eine Vergütung einer „Basisbetreuung“ vor. Doch auch subventionsberechtigte Eltern (insbesondere solche mit einem Einkommen von 240'000 CHF) haben individuelle Qualitätsvorstellungen, die sie nachfrageseitig in den in Zürich existierenden Krippenmarkt einbringen. Eine relevante Anzahl von subventionierten Eltern sind bereit und fähig, einen Aufpreis für solche Mehrleistungen zu bezahlen. In diesem (mit Bundesgeldern) aufgebauten Kitamarkt sind durch das aktuell vorhandene Überangebot für die Eltern nun Wahlmöglichkeiten entstanden, die einen Wettbewerb erzeugen, in denen Kitas sich positionieren müssen. Die einen bieten Waldtage an oder ein spezielles

Verpflegungskonzept, die anderen mehr Personal, Inklusiv-Windeln oder ein Qualitäts-Label usw. Diese Leistungen gehen über die subventionierte „Basisbetreuung“ hinaus, und müssen finanziert werden. Das SD erwartet, dass diese durch den Wettbewerb entstandenen Mehrleistungen den subventionierten Eltern gratis abgegeben werden sollen. Das wiederum heisst, dass der Vollzahler für diese Leistungen überproportional bezahlen muss, damit die Rechnung der Kita aufgeht.

Ein kleiner Vergleich mit einer anderen Branche zeigt den Widersinn der dahinterstehenden Idee: Wenn die Gesundheitsvorsteherin durchsetzen würde,

- dass alle Allgemeinversicherten unbeschränkten Zugang zum Angebot für Privatversicherte hätten, sobald ein Spital Leistungen für Privatversicherte anbietet,
- und Upgrades von Allgemeinversicherten in die Private Abteilung verboten wären,

wären die Folgen

- dass die Spitäler sich in unzulässiger Weise in ihrer Wirtschaftsfreiheit beschnitten sähen
- dass kein Spital mehr eine private Abteilung anbieten und noch die gesetzlichen Grundleistungen erbringen würde
- dass die Spitäler massive Ertragseinbrüche verzeichnen würden
- dass einzelne Spitäler nicht mehr überlebensfähig wären und schliessen müssten
- dass sich die medizinische Versorgung verschlechtern würde

Wäre eine solche Regelung im Gesundheitswesen realistisch, politisch durchsetzbar, wirtschaftlich und/oder gesellschaftlich erstrebenswert? Im Zürcher Kita-Wesen ist sie bereits Gang und Gäbe und soll nach Wunsch des SD unbedingt erhalten werden, unter der Prämisse, dass alle finanziell noch so schlecht gestellten Eltern Zugang zur besten Krippenqualität erhalten sollen und es nicht eine einzige Krippe in Zürich geben soll, in der sie sich das Angebot nicht leisten können.

#### **Antworten des Sozialdepartements zu dieser Forderung:**

**SD:** Prämisse an die Revision der Verordnung war, dass die Elternbeiträge nicht erhöht werden. Die Erfahrung in Luzern zeigt, dass die Tariffreigabe zu einer Erhöhung der Elternbeiträge führt. Vor allem die tiefsten Einkommensschichten waren davon betroffen und konnten teilweise die Kinderbetreuung nicht mehr leisten.

**Replik kibesuisse:** Erstens ist zu fragen, woher diese Prämisse kommt?

Zweitens, worauf bezieht sich die Prämisse? Wenn das SD die Elternbeiträge nicht erhöhen will, dann kann sie dies für den Teil, der in ihrer Verfügung des Elternbeitrags erlassen wird, so vorsehen. Aber warum bevormundet das SD Eltern und Kitas, von Eltern gewünschte Mehrqualitäten anzubieten und zu verrechnen?

Drittens liegt dieser Prämisse eine falsche Annahme zugrunde: Warum wohl sind die Tarife in Luzern wohl gestiegen? Weil die Vollkosten gestiegen sind und eine nachhaltige Bewirtschaftung von Krippenplätzen nur möglich ist, wenn die Plätze kostendeckend verkauft werden können. Es ist uns nicht bekannt, dass in Luzern ein „Krippenbusiness“ entstanden ist, das aus Kita-Betreibern Multimillionäre gemacht hat. Es ist vielmehr so, dass die Aufhebung der Tariflimite zu einer Kostenwahrheit führt. Und es kann aus unserer Sicht nicht nachhaltig sein, Kosten ideologisch zu definieren. Im Gegenteil müssen Kostensätze oder Normkosten die Realität abbilden.

Das Überangebot an Plätzen sollte dazu führen, dass die Befürchtung des SD, Eltern aus tiefen Einkommenschichten könnten sich die Kinderbetreuung nicht mehr leisten, gar nicht zu Tragen kommt. Weil es eben für Mehrleistungen keinen unbeschränkten Markt gibt. Entsprechend werden sich die Kitas entsprechend der Marktsituation im Quartier anpassen und für jeden ein passendes Angebot schaffen.

Die jetzige Situation ist viel prekärer. Heute erhalten Eltern zum Teil trotz Subventionsberechtigung keinen subventionierten Kitaplatz. Im Willen, den Platz in der Wunsch-Kita zu bekommen, sind sie bereit, trotz Subventionsberechtigung den vollen Preis zu zahlen. Das führt dazu, dass sie teilweise doppelt so viel zahlen, als den Betrag, der sich ergeben würde, wenn der Platz subventioniert abgerechnet werden würde und ein kleiner Zuschlag zur Erreichung der Vollkosten erlaubt wäre. Diese Situation ist absurd und für Kibesuisse nicht nachvollziehbar.

Zudem gibt es aus Bern ganz andere Erfahrungen. Hier zeigt sagt die ECOPLAN-Studie vom April 2016 ganz klar, dass die dort aus gleichen Überlegungen eingeführten Tariflimiten kontraproduktiv wirken und zwingend abgeschafft werden sollten.

**SD:** „Förderung der sozialen Durchmischung: ein subventionierter Platz soll für die Eltern in allen Kitas gleich viel kosten.“

**Replik kibesuisse:** Die Förderung der sozialen Durchmischung erachtet kibesuisse als ein zentrales Ziel! Nur leider wird dies mit der Ordnungsrevision nicht erreicht, sondern gerade erschwert, weil die Kitas sich entscheiden müssen, ob sie sich als High-Quality-Kita für Vollzahler positionieren wollen (und dafür eine Marktchance sehen), oder ihre Kostenstrukturen an die städtischen Tarife anpassen, was Qualitäten hervorbringt, die ebenfalls eine geringere Durchmischung erwarten lassen. Es droht somit die Gefahr von Zwei-Klassen-Kitas.

Gleichzeitig scheint uns die Forderung „ein subventionierter Platz soll für die Eltern in allen Kitas gleich viel kosten“ recht bedenklich. Konkret wird erwartet, dass subventionierte Eltern in JEDER KITA exakt das gleiche bezahlen, obwohl das Angebot der Kitas SEHR unterschiedlich sein kann.

Dass kann aus Sicht der privaten Trägerschaften, die in Zürich 97% des Angebots bereitstellen, keine faire Finanzierungsidee für die familienergänzende Betreuung darstellen. Eine Kita A mag 8 Stunden täglich geöffnet haben, nur das minimal erforderliche Personal beschäftigen, Mikrowellen-Convenience-Food aus Deutschland anbieten, die Räume nur 1x

pro Woche reinigen und verlangen, dass Eltern Windeln und Pflegeprodukte selbst mitbringen. Zudem macht die Kita A vier Wochen Betriebsferien pro Jahr. Dafür zahlt Familie X aufgrund ihres individuellen Beitragsfaktors beispielsweise 50 CHF pro Tag. In dieser Kita hat es immer genügend Platz, auch für subventionierte Eltern, weil das Angebot nicht sonderlich attraktiv ist. Die Kita macht trotzdem einen schönen Gewinn.

Die Kita B hat 11 Stunden geöffnet, verfügt über ein gutes Erwachsenen-Kind-Verhältnis, beschäftigt einen eigenen Koch und eine eigene Putzfrau, es wird täglich geputzt, Windeln und Pflegeprodukte sind inklusive, es gibt keine Betriebsferien, und das Essen ist sogar Bio. Der Preis pro Tag für die subventionierte Familie X? Nach Wunsch des SD: ebenfalls 50 CHF. Wer zahlt die ganzen Mehrleistungen? Nach Wunsch des Sozialvorstehers: Der Vollzahler. Leider gibt es in dieser Kita nur sehr wenige subventionierte Plätze, die Warteliste ist ellenlang. Deshalb muss die Familie X, die so gerne in die Kita B möchte, in die Kita A.

**SD:** „Kein Preiskampf unter den Kitas: Die Auswahl der Kita soll nicht aufgrund des Preises erfolgen.“

**Replik kibesuisse:** Wir sind ebenfalls der Meinung, dass die Auswahl der Kita nicht aufgrund des Preises, sondern vielmehr auf Grund des Preis-Leistungsverhältnisses erfolgen sollte. Es muss dem privaten Anbieter, der in Zürich 97% des gesamten Angebots bereitstellt, aber möglich sein, beide Aspekte – sowohl die Leistung, als auch den Preis – selbst zu gestalten.

### **Wenn es beim Einheitskostensatz bleibt – wie muss dieser berechnet werden?**

Es ist eine sehr müssige Diskussion, welcher Tagessatz innerhalb eines Normkostenmodells „der richtige“ ist, da die Finanzierungssituation jeder Kita höchst unterschiedlich ist. Die Arbeit mit Durchschnittskosten über 220 Kitas scheint uns aber schon deshalb der falsche Weg zu sein, da auf der einen Hälfte des Durchschnitts Gewinner stehen, die Leistungen erhalten, die zur Finanzierung ihres Angebots gar nicht notwendig sind. Auf der anderen Seite stehen die Verlierer, die kaum Möglichkeiten erhalten, die neu verfügbaren Defizite auf anderem Wege zu kompensieren.

Die vom Kontraktmanagement zur Verfügung gestellte Kalkulation zeigt deutlich, dass dies keine echte Kalkulation, sondern ein Normkostenmodell ist. Anders ist es nicht zu erklären, dass die Anteile der drei Kostengruppen „Personal“, „Raum“ und „Betrieb“ immer gleich hoch sind.

Leider sind die Personalkostenberechnungen nicht explizit ausgeführt (Stellenprozente je Funktionsstufe). Es ist aber davon auszugehen, dass keinerlei Overhead-Kosten (wie Verwaltung, Buchhaltung, Geschäftsführung oder ähnliches hinterlegt sind) und auch keine qualitativen Vorgaben gemacht wurden.

Die „Raumkosten“ (insbes. Mietaufwände) gehen von einer sehr tiefen Durchschnittsmiete von 25 CHF pro m<sup>2</sup> pro Monat oder 300 CHF pro m<sup>2</sup> pro Jahr aus. Zu diesem Preis lassen sich in Zürich

derzeit weder ausgebaute Wohnungen noch nicht ausgebaute Gewerbeflächen mieten (bei denen die Kosten des Mieterausbaus noch hinzuzuaddieren wären).

Die Betriebskosten rechnet das KM immer auf Basis der Personalkosten hoch, d.h. man geht davon aus, dass die Betriebskosten 16% der Personalkosten ausmachen. Woher dieser Wert kommt, ist unbekannt. In der vorliegenden „Kalkulation“ rechnet das KM mit Personalkosten pro Tag pro Platz von rund 80 CHF. D.h. die Betriebskosten liegen bei angenommenen 13 CHF pro Tag pro Platz. Wenn nur schon das Essen 7 CHF pro Tag ausmacht, bleiben lediglich 6 CHF pro Tag pro Platz für sämtliche anderen Betriebskosten, inkl. Abschreibungen (die vermutlich nicht mit kalkuliert werden), wie Weiterbildungen, Strom, Wasser, Abfall, Reparaturen, Büromaterial, Telefon etc. Qualitätsentwicklung oder Qualitätsmanagement lässt sich daraus vermeintlich nicht finanzieren.

Sollte im Rahmen der Verordnung das Zuzahlungsverbot dennoch bestehen bleiben, ist es aus unserer Sicht zwingend notwendig, die Leistungsbeiträge weiterhin individuell zu bestimmen, mindestens anhand der folgenden Grössen

1. Normkosten
2. +/- nachgewiesene Abweichung der Raumkosten von den Normkosten
3. +/- Strukturmerkmale, welche die Betreuungsquantität beeinflussen (Betriebsferien, Öffnungszeiten, Gruppengrössen)
4. +/- Strukturmerkmale, welche die Betreuungsqualität beeinflussen (Mehr-Personal, Mehr-Raum, QualiKita, Qualitätsmanagement)

In den Normkosten ist ein angemessener Anteil an Geschäftsleitungskosten zu berücksichtigen, welcher in den heutigen Modellen nicht eingerechnet zu sein scheint (das Kontraktmanagement verlangt damit implizit, dass die Aufgaben der Geschäftsleitung ehrenamtlich durch bspw. den Vorstand/Stiftungsrat/Verwaltungsrat erbracht werden).

Ferner wäre bei einer fairen Normkostensatz-Berechnung die veränderte Marktsituation zu berücksichtigen, so dass höchstens mit einem Auslastungsziel von 85% (besser 80%) budgetiert wird. Der Report Kinderbetreuung 2014 zeigt auf, dass bereits 2013 die durchschnittliche Auslastung deutlich unter 85% lag und sich mit diesen Werten keine nachhaltige Betriebsführung sicherstellen lassen.

#### **Antworten des Sozialdepartements zu diesen Forderungen:**

Das SD erhält alle Jahresrechnungen der Kitas mit Kontrakt und hat eine entsprechend gute Übersicht, wie es den Kitas finanziell geht und wie ihre Kostenstruktur aussieht. Diese Erfahrungswerte sind im neuen Finanzierungsmodell berücksichtigt.

**Replik kibesuisse:** Dass das SD alle Jahresrechnungen kennt, sagt nichts darüber aus, wie es den Krippen wirklich geht. Die letzte vom SD veröffentlichte Zahl bezieht sich auf das Jahr 2013, in dem mehr als 40% der Kitas Verluste machten. Seitdem gab es bereits eine Kürzung. Leider hat das SD – über die Gründe können wir nur spekulieren – seither keine konkreten Angaben zur finanziellen Situation der Zürcher Kitas gemacht. Es bleibt somit nur eine Behauptung, dass die finanzielle Situation berücksichtigt sei. Wir bedauern, dass dies nicht belegt wird.

**SD:** Mit der Erhöhung des Normkostensatzes auf 120.- und den von der Stadt finanzierten Säuglingszuschlägen erhalten die Kitas eine marktübliche Vergütung. Mit dem Normkostenmodell muss nicht die teuerste aller möglichen Varianten finanziert werden können.

**Replik kibesuisse:** Aber auch teurere Varianten werden nachgefragt – insbesondere auch von Eltern mit Subventionsberechtigung. Es muss den Eltern möglich sein, diese nachzufragen und auch zu bezahlen, wenn sie dies wünschen, anstatt es den Kitas zu verbieten, ihnen dieses Angebot zu machen, oder anstatt von den anbietenden Kitas zu verlangen, diese teuren Varianten gratis an die subventionierten Eltern abzugeben (siehe Spital-Vergleich oben).

**SD:** Im Normkostenmodell sind pro Gruppe jeweils 10% für Geschäftsleitung und 20% für Krippenleitung berücksichtigt. Beide sind mit dem Jahreslohn von 105'600.- eingerechnet. Dies macht Sinn, da dies meist dieselbe Person ist. Der Entscheid für andere Führungsstrukturen liegt in der Verantwortung der Trägerschaften.

**Replik kibesuisse:** Diese Zahlen sind für uns neu – wir begrüßen diese jedoch inhaltlich und werden die Normkostenkalkulation des SD validieren.

Es fehlen weiterhin klare Angaben zur Berücksichtigung von Abschreibungen.

Das SD äussert sich leider nicht zur heute unrealistischen Zielauslastung von 90%, welche die Normkosten massgeblich beeinflusst.

### **Warum nimmt die Stellungnahme auch die von der Stadt Zürich selbst betriebenen Kitas in den Fokus?**

Die Stadt Zürich betreibt neun eigene Kitas mit gesamthaft 321 Betreuungsplätzen, dies entspricht etwa 3% des Gesamtangebots oder 10% des subventionierten Angebots (siehe „Report Kinderbetreuung – Leistungen 2015“). Für die Aufrechterhaltung dieses eigenen Angebots investiert die Stadt Zürich rund 3 Mio. Franken an Mehrkosten (im Vergleich zu einer Auslagerung an die privaten Anbieter).

Diese Mittel fehlen erstens den privaten Trägerschaften. Zweitens führen diese zusätzlich in die städtischen Kitas investierten Gelder zu einer deutlichen Marktverzerrung<sup>1</sup> – vor allem am Arbeitsmarkt. Die städtischen Kitas können deutlich höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen anbieten als die privaten Kitas (vgl. die jährlichen Lohnerhebungen des Sozialdepartements).

---

<sup>1</sup> Auf die gleichzeitige Verzerrung des Marktes durch die ebenfalls unterschiedlich wahrgenommene Aufsicht der städtischen Kitas durch die Krippenaufsicht wird an dieser Stelle nicht eingegangen, da diese nicht das Kontraktmanagement betrifft.

## **Wie kommt kibesuisse zu dem Wert von 3 Mio. Franken an Mehrkosten für das städtische Angebot?**

Gemäss dem aktuellsten vorliegenden Report Kinderbetreuung – Leistungen 2015 bot die Stadt Zürich in den eigenen Kitas 321 Plätze an. Bei einer angenommenen Gleichverteilung der Kinder in den verschiedenen Altersgruppen wären 80 Plätze dem Säuglings-Tarif und 240 Plätze dem Kleinkind-Tarif zuzuordnen.

Gemäss dem in der Stellungnahme erwähnten Stadtratsprotokoll betragen die Vollkosten pro Betreuungstag inkl. aller Umlagen und erhaltenen Supportleistungen in den städtischen Kitas für ein Kleinkind 146 CHF und für einen Säugling 221 CHF.

Dem privaten Anbieter werden im Durchschnitt für einen subv. Kleinkindplatz rund 112 CHF vergütet (diese Zahl ist nicht öffentlich zugänglich, aber approximativ herleitbar), für einen Säuglingsplatz entsprechend 168 CHF.

Das heisst, die Differenz zwischen den Kosten für einen städtischen Platz und einen privaten Platz liegt bei den Kleinkindern bei ca. 34 CHF/Tag, bei den Säuglingen bei ca. 53 CHF/Tag.

Entsprechend betragen die effektiven Mehrkosten für das städtische Angebot geschätzt

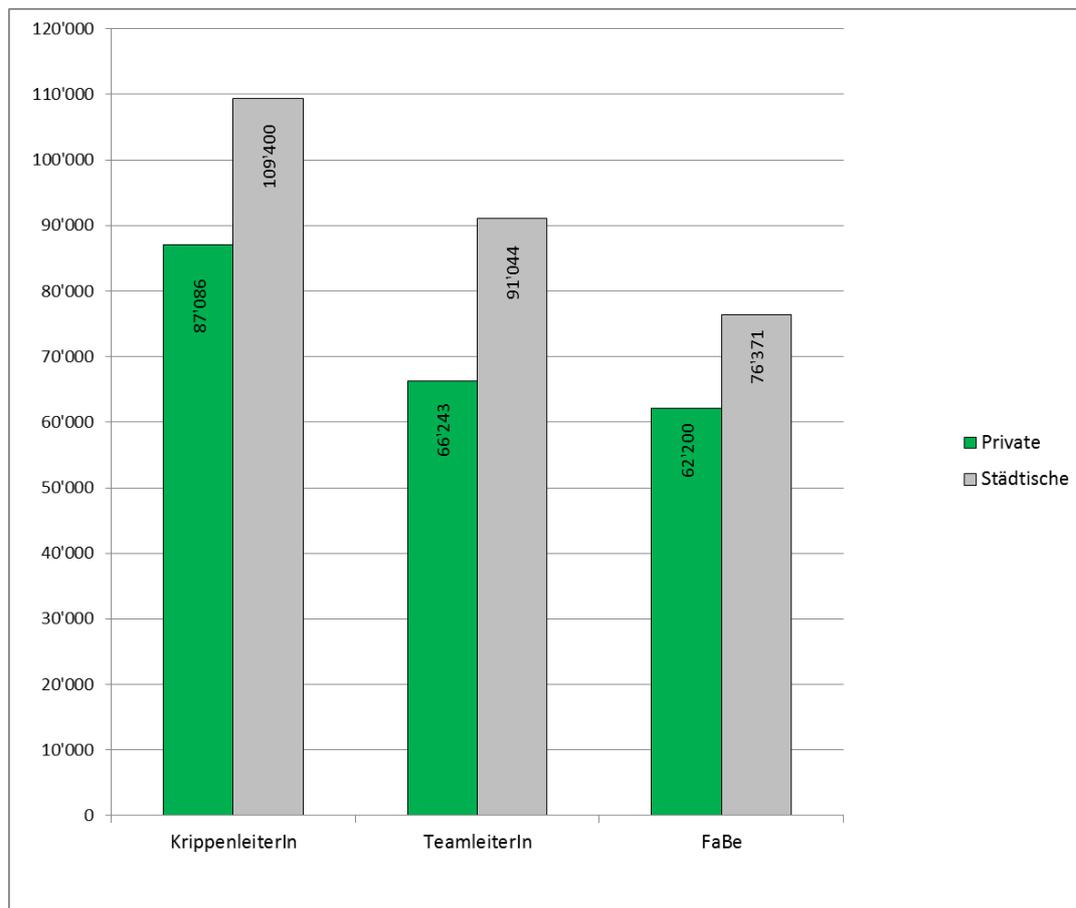
80 Plätze für Säuglinge x 53 CHF/Tag Preisdifferenz x 21 Tage pro Monat x 12 Monate =  
1'068'480 CHF, **also rund 1 Mio. CHF pro Jahr**

240 Plätze für Kleinkinder x 34 CHF/Tag Preisdifferenz x 21 Tage pro Monat x 12 Monate =  
2'056'320 CHF, **also rund 2 Mio. CHF pro Jahr.**

In der Summe also rund 3 Mio. CHF pro Jahr, die das städtische Angebot gegenüber einem privaten Angebot an Mehrkosten generiert. Es lassen sich sicher kleine Parameter nach oben oder unten korrigieren, aber in der Summe ist diese Rechnung und Einschätzung valide.

Man kann sich diesem Wert aber auch von Seiten der Lohnunterschiede nähern:

Das SD lässt alle zwei Jahre von FEDERAS die Löhne in Zürcher Kitas erheben und veröffentlicht die Ergebnisse unter dem Titel "Lohnerhebung Kindertagesstätten" – letztmals 2014 (Online für alle zugänglich). In diesem Bericht findet sich auf Seite 8 die eingefügte Grafik.



Gemäss diesen Zahlen liegt der Lohn von KitaleiterInnen in den städtischen Kitas 25.6% über denjenigen von privaten, diejenigen von TeamleiterInnen 37.4% (!!!) und von FaBes 22.7%.

Ein Teil dieser Abweichungen ist mit einem höheren Durchschnittsalter in den städtischen Kitas erklärbar, aber die abweichenden 3.6 Jahre können allein nicht diese Abweichungen hervorbringen, so dass die Grundlöhne deutlich höher sind.

Wenn man die obigen Zahlen mit dem Umfang der erfassten Stellenprozente (Seite 5 des Berichts) gewichtet, ergibt dies eine durchschnittliche Abweichung von 29.4%, welche die Löhne in städtischen Kitas im Vergleich zu privaten Kitas höher sind.

Hierbei handelt es sich im Übrigen nur um Löhne, nicht um Personalkosten, welche aufgrund der angenommen höheren Lohnnebenkosten (wegen meist auch besserer Nebenleistungen) nochmals höher sind als bei privaten Trägerschaften.

Bei einer Annahme, dass 70% der Gesamtkosten einer Kita Personalkosten sind, lässt sich daraus ableiten, dass die städtischen Kitas nur alleine schon aus dieser Kostengruppe bei angenommenem gleichem Mengengerüst (Anzahl Mitarbeiter pro Betreuungsplatz) 20% mehr an

Kosten generieren als ein privater Träger. Somit sind alleine seitens der Personalkosten bei gleicher Stellenausstattung 2 Mio. CHF an Mehrkosten plausibel.

Dass die Stellenpläne – und vor allem der Overhead – bei den städtischen Kitas deutlich höher sind als bei privaten, ist ebenfalls kein Geheimnis. Das ganze Thema Stabsstellen und Support auch anderer öffentlichen Stellen, auf welche die städtischen Kitas intern zurückgreifen können (städtische Kitaleitungen schreiben weder Rechnungen, noch müssen sie Löhne abrechnen und/oder auszahlen, Instandhaltung Räume, IT-Support etc.) ist in diesen Betrachtungen ebenso unberücksichtigt, wie die (im positiven Sinne!) beneidenswerten Anstellungsbedingungen für Studierende HF, Lernende in der 2-jährigen Ausbildung, Bürozeiten für ErzieherInnen etc.

Zuletzt sei auf die Raumkosten eingegangen. Der Ergänzungsbau Entlisberg ist ebenfalls im besten Sinne beneidenswert. Gemäss Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat vom 1.2.2012 (GR Nr. 2012/40) wurden hier 3 Mio. Franken für einen Bau investiert, der effektiv von rund 20 Kindern pro Tag genutzt wird. Die Kapitalfolgekosten (wobei nicht ersichtlich ist, ob hierin auch die Abschreibung auf die 3 Mio. bereits enthalten sind) sind in der Weisung mit 298'000 CHF pro Jahr angegeben. Dies heisst, dass das SD bereit ist, pro Platz pro Jahr 15'000 CHF an Raumkosten aufzuwenden – dies ist 5x mehr, als die SD-Abteilung Kontraktmanagement den privaten Trägerschaften im allerhöchsten Maximum zu vergüten bereit ist. Und selbst wenn es über alle 321 Plätze nur doppelt so hohe Kosten wären, entspricht dies bereits wieder 1 Mio. Franken (321 Plätze x 3000 CHF pro Jahr).

**Wohlgemerkt wünscht sich der Verband nicht eine Senkung der Beiträge an die städtischen Kitas sondern gleiche Bedingungen für die privat-rechtlichen Anbieter.**

#### **Antworten des SozialdepartementS zu dieser Forderung:**

**SD:** „Städtische Kitas machen einen kleinen Teil des Marktes aus (3.6 Prozent aller Betreuungsplätze in der Stadt Zürich).“

**Replik kibesuisse:** Umso mehr muss man sich fragen, warum sich die Stadt Zürich Mehrkosten von 3 Mio. Franken pro Jahr leistet, um damit einen verschwindend kleinen Anteil an Betreuungsplätzen bereitzustellen. Die privaten Anbieter könnten dieses Angebot für deutlich tiefere Kosten selbst erbringen, die Stadt Zürich würde 3 Mio. Franken pro Jahr sparen.

**SD:** „Städtische Kitas haben einen anderen – zusätzlichen – Auftrag:

- 60 Ausbildungsplätze
- Unentgeltliche Konsultations-Angebot für private Anbieter (2016 wurden 120 Personen erreicht)
- Konzeptentwicklung (z.B. Stadtzürcher Eingewöhnungsmodell)
- Referate“

**Replik kibesuisse:** Es ist verwunderlich, dass das SD mit 60 Ausbildungsplätzen Mehrausgaben von 3 Mio. Franken pro Jahr rechtfertigt. Erstens bieten auch viele private Anbieter pro 5 Betreuungsplätze einen Ausbildungsplatz an. Dafür erhalten die privaten Anbieter zweitens nicht annähernd diese deutlich höheren Ressourcen – im Gegenteil: Im

2015 wurden die Ausbildungsprämien (für 60 Plätze wären es lediglich 300'000 CHF gewesen) gestrichen.

Drittens werden die Konsultationsangebote zwar geschätzt, aber ein Mehraufwand von 3 Mio. CHF für 120 erreichte Personen bedeuten Konsultationskosten von 25'000 CHF pro erreichte Person. Viertens ist das „Stadtzürcher Eingewöhnungsmodell“ sogar dem besten vernetzten Verband kein Begriff (warum es nach den bewährten Berliner- und Münchner-Modellen auch ein Zürcher-Modell braucht, wäre eine interessante Frage). Auch hier stellt sich die Frage nach einem sinnvollen Ressourcen-Einsatz.

### **Wieso hält Kibesuisse an der Forderung fest, dass nur das koordinierte Arbeitspensum von Eltern massgeblich sein sollte? Das ist doch schon heute so!**

Zu diesem Lösungsvorschlag gab es viele Rückmeldungen. Allerdings mit deutlich unterschiedlicher Stossrichtung. Während die einen Trägerschaften dafür sind, die Vergabekriterien nicht zu verschärfen (um damit allenfalls auch keinen Umsatzeinbruch zu riskieren), meldeten andere die bereits heute sehr strenge Handhabung des Kontraktmanagements zurück, die eben der Kibesuisse-Stellungnahme entsprechen.

Offenbar handelt es sich bei diesem Aspekt des vorhandenen komplizierten Modells um Element, der innerhalb des Kontraktmanagements sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Aus den Merkblättern geht nicht klar hervor, dass das koordinierte Pensum der Eltern die Grundlage für die Erfüllung der Subventionsvoraussetzungen ist. Kibesuisse sind genügend Fälle bekannt, wo dies nicht eingehalten ist – trotz Stichprobenkontrolle des Kontraktmanagements. Als KiTaS die Koordination von Pensen im Jahr 2012 der Leitung des KM vorgeschlagen hatte, wurde dies sogar explizit abgelehnt, da dies erstens zu aufwändig sei und zweitens unverhältnismässig, da das Sparpotential (oder auch die Missbrauchsquote) gering sei.

Der nun festgestellte weitere Fall von Uneinheitlichkeit in der Auslegung ist für uns eine Bestätigung dafür, dass das jetzige Subventionsmodell zu kompliziert und zu fehleranfällig ist. Erst Mitte dieses Jahres brachte eine zufällig angestossene grosse Abklärung innerhalb des Kontraktmanagements zutage, dass einer nicht näher kommunizierten Anzahl von Eltern während Jahren Subventionsbeiträge für die Betreuung von Säuglingen ausgerichtet wurde, obwohl die Eltern mit einem Beitragsfaktor von 100% gar nicht subventionsberechtigt waren. Die Summe der auf diesem Weg fehlinvestierten Steuergelder ist Verschlussache. Aber auch dieser Fall zeigt deutlich, dass Verbesserungspotential auch auf der Verwaltungsebene erforderlich ist, um die knappen Ressourcen zielgerichtet zu verteilen.

#### **Antworten des Sozialdepartements zu dieser Forderung:**

- Die Überprüfung der Vereinbarkeitskriterien wird gerade erarbeitet. Das SD sieht bei der vorgeschlagenen Massnahme kein Umverteilungspotential, da es nur sehr wenige Eltern betrifft (Eltern, die nachweislich ihre Arbeitstage nicht anders festlegen können).
- Ein Ziel der VO KB ist die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Da der Mutterschaftsurlaub nach 14 Wochen endet, sind Eltern auch auf eine bezahlbare Säuglingsbetreuung angewiesen.

- Die Betreuung von Säuglingen ist personalintensiver als die Betreuung von Kindern über 18 Monate. Diese effektiven Mehrkosten werden mit dem Zuschlag abgegolten.
- Rechtlich ist es nicht möglich, Betreuungskosten über die Sozialhilfe zu finanzieren, wenn die Eltern ein Einkommen erwirtschaften, das über dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum liegt.
- Auch Eltern mit tiefen Einkommen sollen sich die Kinderbetreuung leisten können, damit der Anreiz besteht, dass sie eben nicht Sozialhilfe beziehen müssen.

**Replik kibesuisse:** Das SD zeigt an dieser Stelle recht deutlich, dass es nicht wirklich offen für konstruktive Vorschläge ist, weil politisch-dogmatische Vorstellungen Vorrang vor einer fairen Kita-Finanzierung zu haben scheinen. Dass die Überprüfung der Vereinbarkeitskriterien gerade erarbeitet wird, ist ebenso zu begrüßen, wie die Verlagerung der Überprüfung selbst in den behördlichen Aufgabenbereich. Allerdings ist hier nicht nur eine Entlastung der Kitas zu sehen, sondern auch eine dringend notwendige Vereinheitlichung zur Vermeidung von Missbrauch.