

Grosser Gemeinderat, Vorlage

Motion der FDP-Fraktion betreffend Einführung von Betreuungsgutscheinen in der Kinderbetreuung

Bericht und Antrag des Stadtrats vom 23. August 2016

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 2. Juli 2015 hat die FDP-Fraktion die Motion betreffend „Einführung von Betreuungsgutscheinen in der Kinderbetreuung“ eingereicht. Mit dem Vorstoss wird verlangt, das heutige System der Subventionierung von Betreuungsplätzen (Objektfinanzierung) durch eine Subjektfinanzierung mittels Betreuungsgutscheinen zu ersetzen, Gutscheine für das Angebot der Kita-Betreuung einzuführen und Familien des Mittelstandes von der Vergünstigung profitieren zu lassen.

Die Begründung des Vorstosses ist aus dem vollständigen Motionstext im Anhang ersichtlich.

An seiner Sitzung vom 8. September 2015 hat der Grosse Gemeinderat die Motion dem Stadtrat zum Bericht und Antrag überwiesen.

Wir erstatten Ihnen hierzu den folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

Das heutige Finanzierungsmodell entspricht einer leistungsorientierten Objektfinanzierung. Es wurde vom Stadtrat für den Kita-Bereich im Jahr 2011 eingeführt (SRB Nr. 338.10 vom 30.03.2010). Wichtige Aspekte der stadträtlichen Strategie waren (siehe SRB Nr. 1076.09 vom 09.11.2009)

- Wirksamkeit der städtischen Subventionen erhöhen
- Zusätzliche subventionierte Betreuungsplätze schaffen
- Anreize für das wirtschaftliche Denken der Anbieter schaffen
- Gleichbehandlung der Anbieter gewährleisten
- Steuerungsmöglichkeit der Weiterentwicklung beim Stadtrat belassen
- marktähnliche Situation für die Anbieter schaffen

Das heutige Modell ermöglicht es zudem die guten Zusammenarbeits-Beziehungen mit den privaten Anbietern zu stärken und ihre Planungssicherheit zu erhöhen. Die Preisgestaltung für die subventionierten Plätze liegt beim Stadtrat. Damit kann in der Angebotslandschaft eine Konstanz gewährleistet werden, die sich positiv auf die Qualität und auf eine Angebotsvielfalt für die Eltern auswirkt.

Ausgangslage bei den Kitas in der Stadt Zug heute

Bestand Kitas per 31.12.2015

10 Trägerschaften	17 Kita-Standorte	473 Plätze
davon 6 Trägerschaften mit LV	11 Kitas	298 Plätze Selbstzahler und subventioniert
davon 4 Trägerschaften ohne LV	6 Kitas	195 Plätze Selbstzahler

*vor Tarifierung am 01.04.2016

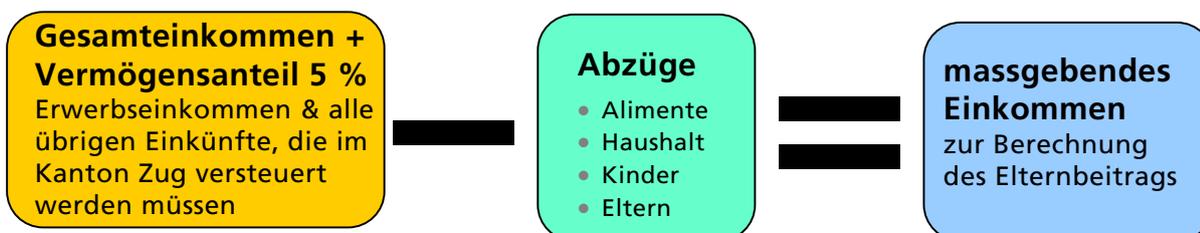
Gemäss Quintessenz 2015 wurden im vergangenen Jahr in Zug 633 Kinder in Kitas betreut. 291 Kinder belegten einen subventionierten Platz¹ mit einem durchschnittlichen Betreuungspensum von 59 % (= 3 Tage/Woche). 202 Stadtzuger Kinder belegten einen Selbstzahler Platz. 140 Kinder (22 %) hatten ihren Wohnsitz ausserhalb des Kantons. Sie belegten Selbstzahler-Plätze.

In der Stadt Zug gibt es 1'255 Kinder im Alter von null Jahren bis Kindergarteneintritt. 493 Kinder nehmen eine Betreuung in der Kita in Anspruch. Dies entspricht einem Versorgungsgrad von 39 %.

Am 1. April 2016 ergibt sich aufgrund der Tarifierung folgendes Bild:

Nach der Tarifierung per 01.04.2016 bestehen 236 Betreuungsverhältnisse für 146 subventionierte Plätze. Durchschnittliches Betreuungspensum: 64 %. Die Jahreskosten betragen CHF 2'798'000.00 an Subventionen. Pro Platz entstehen Kosten von rund CHF 19'160.00. Die Eltern bezahlen im Durchschnitt 32 % der Gesamtkosten.

Im heutigen Stadtzuger Finanzierungsmodell für die Kitas basiert das Massgebende Einkommen (MEK) nicht auf dem Steuerbaren Einkommen, sondern auf **sämtlichen steuerrelevanten Einkünften** im Kalenderjahr (siehe Grafik). Die steuerlichen Abzüge sind dabei nicht relevant und führen daher nicht zu Verzerrungen. Es werden das Gesamt-Einkommen sowie der Vermögensanteil berücksichtigt.



Grafik: Berechnungsgrundlage Tarifmodell (Tarifordnung Stadt Zug)

Die heutige Berechnungsgrundlage basiert auf den Kantonalen Empfehlungen zum Zuger Tarifmodell. Die Gemeinden Hünenberg und Risch/Rotkreuz richten ihr Modell ebenfalls danach. Seit 1. April 2016 gilt in der Stadt Zug ein massgebendes Einkommen von CHF 150'000.00.

Der Vergleich mit andern Städten zeigt, dass meist auf das steuerbare Einkommen abgestellt wird. Zudem wird überall ein Vermögensanteil berechnet. Das steuerbare Einkommen als Berechnungsbasis begünstigt höher Verdienende, da diese tendenziell grössere Abzüge für Berufsauslagen, Schuldzinsen, Versicherungsprämien und Pensionskassenversicherung usw. leisten können.

¹ Die Zahl der subventionierten Betreuungsverhältnisse hat sich mit der Tarifierung per 01.04.2016 verändert.

Die folgende Übersicht zeigt die unterschiedliche Ausgestaltung in andern Städten:

Stadt	Modell	Berechnungsart	Max. Steuerbares Einkommen	Vermögensanteil auf Steuerbares Gesamtvermögen
Luzern	Gutscheine	vor Abzug Pauschalen	CHF 100'000	5 %
Cham	Gutscheine	vor Abzug Pauschalen	CHF 120'000	10 %
Baar	Gutscheine	vor Abzug Pauschalen	CHF 60'000	0 %
Zürich	Objektfinanzierung*	nach Abzug Pauschalen	CHF 120'000	10 %
Bern	Gutscheine	nach Abzug Pauschalen	CHF 155'260	5 %

*Zürich behält das Finanzierungsmodell bei und führt keine Gutscheine ein.

In allen Städten – ausser Zürich – wird auf Basis des steuerbaren Einkommens das Massgebende Einkommen für die Gutschein-Höhe errechnet. Die gemeindliche Exekutive bestimmt die Berechnungsweise des Massgebenden Einkommens. Nebst dem steuerbaren Einkommen und einem Vermögensanteil berücksichtigen verschiedene Gemeinden dabei Einkäufe in die Altersvorsorge oder Kosten für Liegenschaftsunterhalt.

Bei Vergleichen zwischen den Städten in andern Kantonen ist zu berücksichtigen, dass ein steuerbares Einkommen von CHF 60'000.00 in Luzern einem anderen steuerbaren Einkommen in Zug entspricht. Der direkte Zahlenvergleich kann zu falschen Schlüssen führen. Dies betrifft die Obergrenze ebenso wie auch die Untergrenze, d. h. die Schwelle zur Sozialhilfe.

In einigen Schweizer Städten wurden bereits Erfahrungen mit dem Gutscheinmodell gemacht. Die folgende Tabelle 1 gibt einen Überblick.

Tabelle 1:

	Cham	Luzern	Baar	Bern
Einführung per	01.01.2016	01.01.2010	01.01.2016	01.01.2014
Kosten Kitas vor Einführung	2015: CHF 350'000.00		2015 Budget: CHF 950'000.00	2012: CHF 28'975'000.00 (2'597 Kinder)
Budget Kitas erstes Jahr nach Einführung	2016: CHF 900'000.00		2016: CHF 1'080'000.00 (inkl. CHF 40'000.00 Übergangsbeiträge)	
Kosten Kitas erstes Jahr Hochrechnung	2016: CHF 580'000.00	2012: CHF 2.78 Mio. (518 Gutscheine) 2014: CHF 2.47 Mio. (469 Gutscheine)	2016 zirka CHF 750'000.00 (Hochrechnung inkl. Übergangsbeiträge)	2014: CHF 31'214'000.00 (2'708 Gutscheine)
Anzahl Gutscheine / Budget	ist nicht limitiert	ist nicht limitiert		ist nicht limitiert
Effekte	Anzahl Betreuungsverhältnisse von 96 (2015) auf 128 (April 2016) gestiegen. Es gibt keine Warteliste mehr. Bessere soziale Durchmischung.	Littau kam mit dem Systemwechsel zu Luzern, deshalb fehlt vergleichendes Zahlenmaterial. Beim Systemwechsel wurden rund ein Drittel der Verhältnisse mit Übergangsregeln im neuen Modell zugelassen. Es gab mehrere Neueröffnungen bei Kitas. Das Platzangebot ist gewachsen. Die durchschnittliche Auslastung betrug im Sept. 2014 rund 67 %.	Es wurden viel weniger Gutscheine nachgefragt als erwartet. Die Gründe sind noch nicht bekannt.	Die mehrheitlich gesprochene Sprache in Kitas ist Deutsch. Die Mehrheit der Plätze steht der Öffentlichkeit zur Verfügung (keine Arbeitgeber-Kitas).
Koppelung an Erwerbstätigkeit	Die Anbindung von Betreuungsumfang an Erwerbsspensum ist aufwendig in der Antragsprüfung, insbesondere die Prüfung der Ausnahmen			Die Koppelung an das Erwerbsspensum führt dazu, dass die Plätze auf mehr Kinder verteilt werden und das durchschnittliche Betreuungsspensum der Kinder

	ist nicht immer einfach (in 9 Fällen führten soziale Indikatoren zu Ausnahmen). Es gibt dadurch eher viel Aufwand für die Regelung der Ausnahmen. Erst wenige Ansprüche wurden mangels Bezug zu Erwerbstätigkeit oder mangels Vorlage einer Ausnahmebegründung abgelehnt.			von 60 auf 54 % gesunken ist.
Zusätzliche Qualitätsmassnahmen		Die Stadt Luzern gibt für Qualitätsentwicklung zusätzlich CHF 300'000.00 p.a. aus. Zudem unterstützt sie die Kitas mit Auszubildendenbeiträgen als Teil der Qualitätsentwicklung.		Ausbildungsbeiträge von CHF 1'600.00 pro Lernende/Jahr.

Quelle: Bildungsdepartement, Abt. Kind Jugend Familie

2. Gutscheinmodell

Beim Gutschein-Modell haben die Eltern eine grössere Freiheit bei der Wahl der Kita. Alle bezugsberechtigten Eltern, die einen Betreuungsplatz gefunden haben, erhalten einen Gutschein. Die Auszahlung der „Subvention“ geht direkt an die Eltern. Die Kitas verrechnen den Eltern den Vollpreis. Das Gutschein-Modell ist ein freies Marktmodell. Die Kitas definieren den Preis ihres Angebots eigenständig und die Eltern mit Gutschein profitieren von einer Reduktion ihrer Betreuungskosten. Die Entwicklung der Betreuungsqualität in den Kitas kann nicht an die städtischen Gutschein-Zahlungen geknüpft werden. Hier geht eine Steuerungsmöglichkeit verloren.

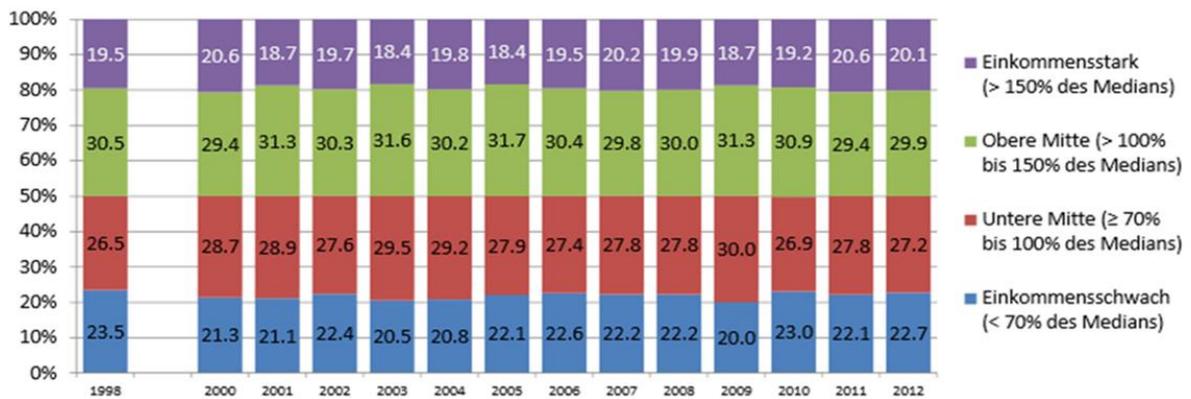
Ein häufig genanntes Ziel der Betreuungsgutscheine ist, dass Eltern mit tiefem Einkommen dank der Kinderbetreuung arbeiten und somit ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Sozialhilfe finanzieren können. Dies trifft insbesondere für Alleinerziehende zu. Für Eltern mit tiefem Einkommen müssen die Betreuungsgutscheine genügend hoch sein, damit es zu keinen unerwünschten Schwelleneffekten kommt.

Veränderungen bei einem Systemwechsel zu Gutscheinmodell

- Die Kriterien der Bezugsberechtigung sind entscheidend, welche Eltern von den finanziellen Leistungen profitieren können (Einkommengrenze und Koppelung an Erwerbsspensum).
- Die Höhe des Gutscheins ist entscheidend wie stark die Kinderbetreuungskosten (bei zwei oder mehr Kindern) das Familienbudget belasten.
- Die Gleichbehandlung der Eltern ist erfüllt, wenn neu alle bezugsberechtigten Eltern Anspruch auf einen Gutschein erhalten, nicht nur solche, die im bisherigen Modell einen subventionierten Platz gefunden haben.
- Die Gleichbehandlung der Kitas ist erfüllt und alle haben dieselben Marktvoraussetzungen.
- Der Datenschutz wird gestärkt: Kitas haben kein Wissen mehr über die Einkommensverhältnisse der Eltern.
- Zusätzliche Qualitätsvorgaben sind in einer Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Kita und Stadt zu definieren.

2.1 Anspruchsberechtigung

Das Bundesamt für Sozialversicherungen definiert den Mittelstand aufgrund des Bruttoeinkommens. Aufgrund der Haushaltsbudgeterhebung von 2012 werden 57 % der Bevölkerung dem Mittelstand zugerechnet (siehe Grafik Nr. 1). Dabei werden ein unterer und ein oberer Mittelstand unterschieden. Daneben machen die einkommensschwachen Haushalte rund 23 %, die einkommensstarken Haushalte 20 % aus (vgl. folgende Grafik Nr. 1).



Wegen Rundungsdifferenzen können aufaddierte Werte leicht von 100% abweichen.
Variationskoeffizienten durchwegs kleiner als 10%.

Quelle: BFS – Haushaltsbudgeterhebung (HABE)

© BFS, Neuchâtel 2014

Grafik Nr. 1: Einkommensstärke der Haushalte

Das Bruttoeinkommen wird nach Haushaltsgrösse und Familienzusammensetzung differenziert angegeben (siehe Grafik Nr. 2). Der Stadtrat geht davon aus, dass für die Bevölkerung der Stadt Zug aufgrund der hohen Lebenshaltungskosten bei der Erfassung des Mittelstands von noch höheren Werten ausgegangen werden müsste.

Für die Umrechnung auf das steuerbare Einkommen gibt es keinen einheitlichen Faktor.

	Bruttoeinkommen des Haushalts in Franken pro Monat (Basis: Gesamtbevölkerung)	
	Untere Grenze	Obere Grenze
Alleinlebende	3'868	8'289
Paar	5'802	12'433
Paar mit 1 Kind	6'962	14'919
Paar mit 2 Kindern	8'123	17'406
Paar mit 3 Kindern	9'283	19'892
Alleinerziehende mit 1 Kind	5'028	10'775
Alleinerziehende mit 2 Kindern	6'189	13'262

Annahme: alle Kinder unter 14 Jahre

Quelle: BFS – Haushaltsbudgeterhebung (HABE)

© BFS, Neuchâtel 2014

Grafik Nr. 2: Bruttoeinkommen des Mittelstandes

In der Steuergesetzrevision wurde in der Stadt Zug beim unteren Mittelstand von einem steuerbaren Einkommen von ca. CHF 120'000.00 ausgegangen. Ein Quervergleich mit andern städtischen Vorlagen zeigt, dass bei den Tarifen für die kantonale Familienhilfe (GGR Vorlage Nr. 2396) die Eltern bis zu einem Steuerbaren Einkommen von CHF 150'000.00 finanziell unterstützt werden.

Im Juni 2016 hat das Bildungsdepartement bei 20 Familien mit einem subventionierten Kita-Platz und einem MEK zwischen CHF 80'000.00 und 150'000.00 die Probe aufs Exempel gemacht. Verglichen wurde das im April 2016 berechnete MEK mit den zwei Steuerkennzahlen Steuerbares Gesamteinkommen und Steuerbares Einkommen aus dem Jahr 2014 (siehe folgende Tabelle 2). Das Steuerbare Gesamteinkommen besteht aus allen steuerrelevanten Einkünften im In- und Ausland und entspricht Code 190 der Steuererklärung. Beim Steuerbaren Einkommen (Code 490) sind alle Abzüge für Berufsauslagen, Schuldzinsen, Beiträge an Vorsorgeeinrichtungen, Versicherungsprämien vorgenommen worden.

Es zeigt sich, dass die Vergleichbarkeit zwischen den Kennzahlen eingeschränkt ist. Das steuerbare Einkommen ist abhängig von den Abzugsmöglichkeiten für die Steuerpflichtigen. Im Kanton Zug gibt es etliche solcher Abzugsmöglichkeiten. Das steuerbare Einkommen wieder spiegelt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Haushalts deshalb nur unzureichend. Die Höhe des Haushalts-Einkommens widerspiegelt sich in den Steuerkennzahlen am stärksten in der Zahl des Steuerbaren Gesamteinkommens.

	Anzahl Kinder	Zivilstand	Massgebendes Einkommen (aktuell) MEK	mit Verm.-anteil 5% (Anteil von MEK)	Steuerbares Gesamteinkommen, Code 190 (2014)	Steuerbares Einkommen Code 490 (2014)	Faktor zwischen Code 490 und Code 190
Familie 10	1	verh.	83'000	0	105'000	47'400	55%
Familie 21	1	verh.	89'000	4'600	112'800	53'600	52%
Familie 7	1	verh.	92'000	0	116'000	33'100	71%
Familie 3	1	verh.	93'300	0	125'000	66'200	47%
Familie 4	3	verh.	95'000	0	139'500	44'800	68%
Familie 19	1	verh.	98'400	5'100	135'000	75'600	44%
Familie 9	3	verh.	101'000	0	136'000	44'600	67%
Familie 17	2	verh.	101'000	0	136'300	62'000	55%
Familie 20	1	Konk.	106'000		126'500	49'000	61%
Mutter 1	2	alleinerz.	111'000	0	137'000	64'400	53%
Familie 18	2	Konk.	111'000	8'200	136'000	42'900	68%
Familie 1	2	verh.	119'000	0	147'700	79'700	46%
Familie 13	2	verh.	123'000	0	168'000	65'000	61%
Familie 5	1	Konk.	125'000	0	148'300	110'000	26%
Familie 8	1	verh.	135'000	0	194'900	128'000	34%
Familie 14	2	verh.	135'000	4'400	158'000	79'100	50%
Familie 15	1	verh.	135'000	0	172'000	80'700	53%
Familie 16	2	verh.	140'000	0	162'000	64'500	60%
Familie 11	2	verh.	142'000	0	180'500	109'300	39%
Familie 6	2	verh.	143'000	4'350	166'661	43'900	74%
Familie 12	2	verh.	143'000	0	139'000	40'100	71%

Tabelle 2: Überprüfung aktuelle Kita-Eltern (2016) (Quelle Bildungsdepartement)

Lesebeispiel: Familie 10 hat einen Kita-Tarif, der auf einem MEK von CHF 83'000.- berechnet wird. Das Gesamteinkommen des Haushalts beträgt im Jahr 2014 netto CHF 105'000.-, steuerbares Einkommen beträgt CHF 47'400.-. Es können vom Steuerbaren Gesamteinkommen rund 45% abgezogen werden.

Zwischen Steuerbarem Einkommen und dem Steuerbaren Gesamteinkommen besteht bei den untersuchten Familien je nach Familiensituation eine Differenz von 34 bis 74 %.

Das Bildungsdepartement hat mit Unterstützung des Kantonalen Steueramtes eine Analyse der Steuerzahlen 2014 vorgenommen. Die folgende Tabelle 3 zeigt die Verteilung auf die 1'080 Steuerpflichtigen, die im Jahr 2014 Kinder im Vorschulalter im Alter zwischen 0–4 Jahren (Jahrgang 2010–2014) hatten.

Steuerbares Einkommen	Anz. Steuer- Pfl.	steuerbarer Betrag	effektiver Steuerbetrag	in %	Anteil in % aufsteigend
Stufe 01: 0 Franken	123	0	0	11.4%	11.4%
Stufe 02: von 1 bis 10 000 Franken	63	336'500	2'513	5.8%	17.2%
Stufe 03: von 10 001 bis 20 000 Franken	76	1'107'600	13'743	7.0%	24.3%
Stufe 04: von 20 001 bis 50 000 Franken	226	7'777'400	129'894	20.9%	45.2%
Stufe 05: von 50 001 bis 80 000 Franken	149	9'747'300	206'623	13.8%	59.0%
Stufe 06: von 80 001 bis 100 000 Franken	82	7'371'700	188'056	7.6%	66.6%
Stufe 07: von 100 001 bis 110 000 Franken	36	3'777'400	97'635	3.3%	69.9%
Stufe 07: von 110 001 bis 120 000 Franken	27	3'108'900	86'492	2.5%	72.4%
Stufe 07: von 120 001 bis 130 000 Franken	28	3'476'900	96'219	2.6%	75.0%
Stufe 07: von 130 001 bis 140 000 Franken	16	2'139'900	66'134	1.5%	76.5%
Stufe 07: von 140 001 bis 150 000 Franken	19	2'746'400	91'072	1.8%	78.2%
Stufe 08: von 150 001 bis 200 000 Franken	71	12'202'500	457'705	6.6%	84.8%
Stufe 09: von 200 001 bis 250 000 Franken	48	10'659'400	476'104	4.4%	89.3%
Stufe 10: von 250 001 bis 500 000 Franken	76	25'356'200	1'214'011	7.0%	96.3%
Stufe 11: von 500 001 bis 1 000 000 Franken	24	15'890'300	762'714	2.2%	98.5%
Stufe 12: von 1 000 001 bis 5 000 000 Franken	14	22'680'600	1'088'657	1.3%	99.8%
Stufe 13: über 5 Mio Franken	2	18'047'600	866'283	0.2%	100.0%
Total	1'080	146'426'600	5'843'854	100.0%	

Tabelle 3: Alle Steuerpflichtigen mit Kindern im Alter von 0 – 4 Jahren im Jahr 2014 (Kant. Steueramt)

Hinweis: Die Stufe 7 mit einem Steuerbaren Einkommen zwischen 100 000 und 150 000 Franken wird in 10'000er Schritten abgebildet.

Fazit: Rund 719 aller Steuerpflichtigen mit Kleinkindern bzw. rund 67 % weisen ein steuerbares Einkommen von CHF 100'000.00 und weniger aus.

Belastung des Haushaltseinkommens durch Fremdbetreuungskosten

Die Motionäre fordern mehr Wohlstand für die Zuger Familien. Sie gehen davon aus, dass durch den Systemwechsel das Haushaltseinkommen erhöht werden kann. Aus Sicht der Familie resultiert Wohlstand in zweiter Linie aus einer Erhöhung des Haushaltseinkommens. In erster Linie zählt, welchen Anteil die Kinderbetreuungskosten vom Haushaltsbudget ausmachen.

Die Studie des Bundesamtes für Sozialversicherungen zur Analyse der Vollkosten (2014) und der Finanzierung der Krippenplätze (2015) hat die Unterschiede in der Romandie, der Deutschschweiz und in den Nachbarländern untersucht und kommt zum Schluss, dass für die Betreuung von zwei Kindern an je 3.5 Tagen in der Kita die Kosten für Schweizer Familien in der Deutschschweiz oder dem Kanton Waadt zwischen 22–23 % (brutto) liegen. In den Vergleichsstädten in Deutschland und Frankreich liegen sie zwischen 5–16 % (brutto) und 5–13 % (netto).

Eine Hochrechnung des Bildungsdepartements zeigt auf, dass mit dem heutigen Finanzierungsmodell für eine Stadtzuger Familie mit zwei Kindern die Kosten für die Betreuung von zwei Kindern an drei Tagen in einer Kita das Haushaltsbudget mit etwa 12–14 % belasten. Ein Quervergleich mit dem Gutscheinmodell in Cham und Baar hat für die Fremdbetreuungskosten von zwei Kindern in einer Kita an drei Tagen pro Woche eine Belastung von 23–27 % bzw. 23–29 % des Haushaltsbudgets aufgezeigt.

Die Festlegung der Elternkosten hat einen direkten Einfluss darauf, ob sich die Erwerbstätigkeit beider Eltern – das heisst in der Regel die zusätzliche Erwerbstätigkeit der Mutter – lohnt. Bei mehr als einem fremdbetreuten Kind akzentuiert sich diese Wirkung noch zusätzlich. Familien in der Stadt Zug sind jedoch wegen der hohen Lebenshaltungskosten oft auf ein zweites Einkommen angewiesen.

2.2 Platzbedarf

Per 31.12.2015 werden 633 Kinder in den Kitas der Stadt Zug betreut, 493 davon sind Stadtzuger Kinder. 27 Stadtzuger Kinder im Vorschulalter werden zusätzlich bei Tagesfamilien betreut. Der Anteil an Stadtzuger Kinder, die in Kitas ausserhalb der Stadt Zug betreut werden, ist nicht bekannt. Die Zahl der Vorschulkinder ist in den vergangenen fünf Jahren jährlich um rund 50 Kinder gewachsen.

Anzahl Vorschulkinder am 31.12.2015	1'256
Anzahl betreute Stadtzuger Kinder in Kitas	493
Versorgungsgrad in %	39.3 %
Stadtzuger Kinder auf Warteliste	278
Davon ungeborene Kinder oder mit Geburt in 2016	70
Nachfrage von Stadtzuger Kinder per 31.12.2015	701
Nachfrage in %	56 %

Die im Jahr 2016 geborenen oder geplanten Kinder sich in der Nachfrage von 701 Kindern nicht berücksichtigt.

Diese Zahlen ergeben sich aufgrund der Anmeldeliste von KiBiZ Kitas und Zuger Chinderhüser per 30.4.2016. Dabei sind doppelte Anmeldungen bereinigt worden. Anmeldungen von auswärtigen Eltern, die nach Zug ziehen möchten, wurden in der Auswertung nicht berücksichtigt. Die Hälfte der Eltern fragt einen Babyplatz nach. In der Stadt Zug können die Babyplätze aber nicht unbeschränkt neu geschaffen werden (siehe Antwort Postulat Nr. 2365 vom 28. August 2015).

Aufgrund der Auswertung der Anmeldelisten im April 2016 wird für 701 Stadtzuger Kinder – dies entspricht 56 % aller Kinder der Altersgruppe – eine Betreuung nachgefragt. 493 Kinder davon haben einen Betreuungsplatz, womit für rund 200 Kinder kein Betreuungsangebot besteht. Die Nachfrage kann nicht mit dem effektiven Bedarf gleichgesetzt werden.

Der Gesamtbedarf steht auch in direktem Zusammenhang mit dem Platzangebot in der Freizeitbetreuung. Sie stellt für die Kinder das direkte Anschluss-Betreuungsangebot dar. Da die Plätze in der Freizeitbetreuung zwischen 95 und 100 % besetzt sind und an mehreren Standorten lange Wartelisten bestehen, können die Kinder im Übertrittsalter nicht automatisch mit einem Platz in der schulergänzenden Betreuung rechnen – einzige Ausnahme ist im Moment der Schulkreis Oberwil mit genügend Plätzen. In den städtischen Freizeitbetreuungen werden ebenfalls Kinder im Kindergarten-Alter betreut. Der Anteil der Kindergarten-Kinder hat von 178 (2014) auf 224 Kinder (2015) um 26 % zugenommen.

2.3 Auswirkungen eines Systemwechsels

- Heute sind in der Stadt Zug nicht genügend Plätze vorhanden. Die Wartelisten für subventionierte und Selbstzahler-Plätze sind lang. Die Einführung des Gutschein-Modells hat in Luzern und andern Städten dazu geführt, dass generell neue Betreuungsplätze geschaffen und die Wartelisten abgebaut wurden.
- Das Wachstum des Angebots in der Stadt Zug ist verzögert, insbesondere auch weil bezahlbare und geeignete Räume fehlen. Dafür zeichnet sich auch in den nächsten Jahren keine Lösung ab.
- Falls das Angebot sehr dynamisch wächst – was mit einem Gutschein-Modell erwartet wird – können Überkapazitäten bei den Plätzen entstehen, zusätzlich begünstigt durch die Anstossfinanzierung des Bundes. Besteht ein Überangebot an Plätzen, entsteht eine Marktsituation

unter den Anbietern, die letztlich über den Preis geklärt wird. Dies kann zu einem Preisdruck, mangelnder Betriebsauslastung oder Betriebsschliessungen führen. In der Stadt Luzern wurde 2012 und 2014 eine durchschnittliche Auslastung der Kitas von 67 % festgestellt. Die Quartier-Kitas in der Stadt Zug sind heute zwischen 90 und 100 % ausgelastet.

- Bei Bedarf sind für einzelne LV-Kitas bei einem Systemwechsel Übergangsregeln zu treffen.
- Die Stadt Zug hat ein vielfältiges Angebot – und dieses wird von Eltern aus den andern Zuger Gemeinden genutzt. Im Jahr 2015 wohnten 22 % der Kinder, die in Kitas in der Stadt Zug betreut werden, ausserhalb. Die andern Zuger Gemeinden haben in der Regel ein eigenes Kita-Angebot – dieses wird eventuell weniger häufig von den Stadtzuger Eltern genutzt. Die Stadt Zug hat ein Interesse, das eigene Finanzierungsmodell so zu steuern, dass die Stadtzuger Eltern auch einen Betreuungsplatz in der Stadt finden.
- Die Qualitätsentwicklung der privaten Anbieter kann nicht über die Gutscheine von der Stadt eingefordert werden. In den Städten mit Gutschein-Modell werden im Reglement oder in einer Zusammenarbeitsvereinbarung zusätzliche Qualitätsvorgaben definiert. Zudem besteht die Möglichkeit der freiwilligen Qualitätsentwicklung durch Förderbeiträge oder Qualitätsdialoge. Die Städte Luzern und Bern investieren in die Qualität, indem sie die Ausbildung von Lernenden finanziell unterstützen. Andere Gemeinden verzichten gänzlich auf die finanzielle Unterstützung der Qualitätsentwicklung. Luzern hat für flankierende Massnahmen zur Qualität in Kitas einen zusätzlichen Budgetposten von etwa CHF 300'000.00 zur Verfügung gestellt.

2.4 Einschätzungen zum Systemwechsel der Kitas mit Leistungsvereinbarung

Mit KiBiZ Kitas, Zuger Chinderhüser und Ameisiland GmbH haben drei von fünf LV-Kitas eine Stellungnahme eingereicht. Die Einschätzungen stimmen in folgenden Punkten überein:

- Die Einführung von Gutscheinen wird begrüsst – wenn damit die Gleichbehandlung aller Eltern und die Berücksichtigung des Mittelstands gewährleistet wird.
- Ein Systemwechsel zu einem Gutschein-Modell wird einhellig begrüsst, wenn die Anzahl der Gutscheine nicht limitiert wird und alle bezugsberechtigten Eltern einen grundsätzlichen Anspruch auf einen Gutschein haben.
- Eine Limitierung der Anzahl Gutscheine hat Nachteile und wird abgelehnt.
- Die Berechnung der Gutscheine und die Abwicklung mit den Eltern durch die Stadtverwaltung werden begrüsst – dies ist eine echte Entlastung der LV-Kitas mit vielen subventionierten Betreuungsverhältnissen.
- Im Qualitätsbereich wird begrüsst, wenn die Stadt entsprechende Massnahmen mit einem Systemwechsel beschliesst, um weiterhin eine hohe Qualität zu gewährleisten.
- Die Koppelung von Erwerbsspensum und Betreuungsspensum wird von KiBiZ und Ameisiland abgelehnt. Einerseits weil die Koppelung heute praktisch durchgehend bereits erfüllt ist und andererseits, weil der grosse administrative Zusatzaufwand für Ausnahmeregelungen zu keinen Effizienzgewinnen führt.

2.5 Kosten

In der Stadt Zug sind im heutigen Modell die LV-Kitas für die Tarifberechnung der Eltern mit subventioniertem Platz zuständig. Dieses Modell ist historisch gewachsen und gibt es nirgendwo sonst.

Bei einem Systemwechsel entsteht zusätzlicher Personalbedarf für die Sachbearbeitung, da die Stadtverwaltung neu für die Berechnung der Elterngutscheine und die Auszahlung der Gutscheine verantwortlich ist. Bei den Kitas fällt die bisherige Aufgabe der Tarifberechnung und Rechnungsstellung an die Eltern weg.

Die Hauptbearbeitung in der Verwaltung besteht in der Prüfung der Anträge und der administrativen Abwicklung (Berechnung Eltern-Gutscheine, monatliche Auszahlung an die Eltern, Informations-Unterlagen, Kontrollaufwand mit Kitas, Abklärungen zu Ausnahmen, Zuständigkeit für EDV Programm usw.).

Bisher war die Fachstelle Betreuung der Abteilung Kind Jugend Familie für das Finanzierungsmodell zuständig. Sie bewerkstelligte die Erarbeitung der Leistungsvereinbarungen, den Abschluss der Jahreskontrakte, die Auszahlung der Subventionsbeiträge an die LV-Kitas und das Controlling. Die Fachstelle Betreuung bleibt bei einem Systemwechsel weiterhin für das Finanzierungssystem zuständig, neu umfasst das die Entwicklung, Einführung und das Weiterführen eines Gutschein-Modells.

Aufgrund der Erfahrungswerte in andern Gemeinden gehen wir für die neue Funktion Sachbearbeitung von einem Stellenbedarf von 50 % aus.

Folgende Kosten fallen zusätzlich an:

Beratungsaufwand Projekt Gutschein-Modell	CHF 30'000.00 (einmalig)
Informatik: Einkauf Software, Applikation, Schulung	CHF 31'000.00 (einmalig)
Jährliche EDV-Kosten (Lizenz)	CHF 4'700.00 (jährlich)

Die Software ist eine Zusatz-Applikation der bestehenden städtischen Buchhaltungssoftware NSP. Die Kosten basieren auf einer Offerte der Informatikfirma IT&T, Rotkreuz.

Es ist auf dem Markt auch eine Buchhaltungs-Software mit Gesamtkosten von CHF 10'000.00 von einem weiteren Anbieter erhältlich. Diese wäre eine separate Software mit entsprechendem Mehraufwand und ohne Synergien zu bestehenden Tools.

3. Gutscheinsystem „Zuger Modell“

3.1 Neue Berechnungsbasis für die Elterntarife prüfen

Die Berechnungsbasis für die Elterntarife kann der Stadtrat unabhängig von einer Objekt- oder Subjektfinanzierung festlegen. Vergleichsstädte mit Gutschein-Modell haben auf das steuerbare Einkommen als Berechnungsbasis für die Gutscheine bzw. Subventionen abgestellt. Je nach Kanton ist die Grösse „Steuerbares Einkommen“ aber nicht direkt vergleichbar, weil die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten unterschiedlich geregelt sind. Ein direkter Vergleich kann daher nicht gemacht werden und führt zu falschen Schlüssen (vgl. Absatz 2.1).

Das Bildungsdepartement hat festgestellt, dass die Höhe des Steuerbaren Gesamteinkommens aussagekräftiger ist in Bezug auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Haushalts. Das Steuerbare Gesamteinkommen entspricht dem Code 190 der Steuererklärung. Zu beachten ist, dass es sich bei diesen Kennzahlen immer um Vorjahreszahlen handelt, die nicht die aktuellen Einkommensverhältnisse wiedergeben.

Eine Überprüfung der Berechnungsbasis wäre daher – unabhängig von einem Systemwechsel – zu prüfen.

3.2 Gesamtbedarf und Kosten

Die Höhe der Betreuungsgutscheine und das maximale massgebende Einkommen können in der Planungsphase eines Systemwechsels verändert werden. Dadurch können unterschiedliche Szenarien mit unterschiedlicher Anzahl Anspruchsberechtigten bzw. mit unterschiedlichen finanziellen Auswirkungen durchgespielt werden. Zur Anzahl Anspruchsberechtigter bzw. Gutscheine in der Stadt Zug können deshalb zum jetzigen Zeitpunkt noch keine definitiven Angaben gemacht werden.

Das Bildungsdepartement hat eine Schätzung der Kosten für den Gesamtbedarf vorgenommen. Aktuell kosten die subventionierten Betreuungsplätze für 236 Kinder verteilt auf 146 Plätze rund drei Millionen Franken pro Jahr.

Im Folgenden ein paar Beispiele, wie sich die Gesamtkosten bei sich ändernder Nachfrage verändern könnten:

- Angenommen, 700 Stadtzuger Kinder fragen einen Betreuungsplatz in der Stadt Zug mit einem Betreuungsumfang von durchschnittlich 60 % nach, braucht es 420 Betreuungsplätze. Wenn 60 % dieser Plätze (= 250 Plätze) im bisherigen Umfang subventioniert werden, entspricht das Kosten von 4,78 Millionen Franken.
- Angenommen, der tatsächliche Bedarf liegt 12 % tiefer, (anstelle von 700 Stadtzuger Kinder nehmen nur 600 Kinder eine Betreuung in Anspruch) und zwar wiederum zu 60 % (= 360 Plätze) entstehen für 216 subventionierte Plätze Kosten von 4,12 Millionen Franken.
- Angenommen, der Betreuungsumfang für 700 Kinder sinkt (von 60 auf 50 %), was einen Bedarf von 350 Plätzen nach sich ziehen würde, und die Subventionen für die oberen Einkommensgruppen fallen tiefer aus (-15 %), würden 210 Plätze subventioniert werden, was Kosten von 3,68 Millionen Franken verursachte.

3.3 Szenarien

Bei einem Systemwechsel zu Betreuungsgutscheinen ist zu entscheiden, welches Szenario der Stadt Zug die meisten Vorteile bringt:

Szenario 1: „Einführung Gutschein-Modell, städtisches Budget nicht limitiert“

- alle bezugsberechtigten Eltern erhalten – sofern sie einen Betreuungsplatz finden, einen Gutschein
- die Ausgaben der Stadt berechnen sich aufgrund der Summe aller Gutscheine

Die Einführung von Betreuungsgutscheinen ist nur dann sinnvoll, wenn alle bezugsberechtigten Eltern auch einen Gutschein erhalten. Dies würde bedeuten, dass sich die städtische Budgetierung nach dem effektiven Bedarf richtet. Nur so kann gewährleistet werden, dass die Gleichbehandlung der Eltern gewährleistet wird.

Szenario 2: „Einführung Betreuungsgutscheine, städtisches Budget limitiert“

- der Budget-Betrag der Stadt ist limitiert
- es werden solange Gutscheine ausgegeben, bis das Budget aufgebraucht ist
- bezugsberechtigte Eltern, die einen Platz spät im Jahr finden, erhalten je nach dem keinen städtischen Beitrag
- die Gleichbehandlung der Eltern ist nicht gegeben

Eine Limitierung der Anzahl Betreuungsgutscheine ist nicht sinnvoll. Dies widerspricht einer Gleichbehandlung aller Eltern. Dies würde in einem Negativszenario bedeuten, dass z. B. Kinder ab September keine Gutscheine erhalten, nur weil sie den Antrag später im Jahr stellen.

3.4 Weitere Auswirkungen

Der Stadtrat entscheidet, ob die Qualitätsentwicklung aktiv gefördert werden soll. Das Bildungsdepartement empfiehlt analog dem Modell in den Städten Luzern und Bern, dass im Reglement ein Förderartikel aufgenommen wird, damit die Stadtverwaltung handlungsfähig ist. Die Kosten für die Qualitätsentwicklung hängen davon ab, was und in welcher Form gefördert werden soll. Luzern und Bern beispielsweise unterstützen die Kitas mit Ausbildungsbeiträgen.

Bei einem Systemwechsel zu einem Gutschein-Modell für die Kitas ist zudem eine 50 % Stelle für die Administration zu schaffen. Zudem fallen Projektkosten für Informatik, Beratung und Schulung betragen in der Höhe von rund CHF 60'000.00, verteilt über zwei Jahre, an. Die Folgekosten für die EDV betragen CHF 5'000.00 pro Jahr.

3.4 Einführung

Die Einführung von Gutscheinen ist frühestens per 1. Januar 2019 möglich. Die Arbeiten rund um den Systemwechsel nehmen eineinhalb bis zwei Jahre in Anspruch (inklusive Überarbeitung des Reglements Betreuung). Die LV-Kitas verfügen über eine Leistungsvereinbarung bis 31.12.2017. Diese kann längstens um ein Jahr verlängert werden.

4. Fazit

Die Motionäre gehen davon aus, dass durch einen Systemwechsel gleichzeitig die Wartelisten abgeschafft, der gesamte Mittelstand profitieren und dabei die Budgetsumme für Kita-Subvention unverändert bleiben kann.

Der Stadtrat hat die Forderungen der Motionäre geprüft. Er teilt die Ansicht, dass das Gutschein-Modell für die Stadt Zug gewisse Vorteile verspricht und eine mögliche Alternative zum heutigen Finanzierungsmodell darstellt. Der Stadtrat kann sich einen Systemwechsel unter folgenden Voraussetzungen vorstellen:

- Die Anzahl Gutscheine für die bezugsberechtigten Eltern ist unlimitiert.
- Die Parameter für die Bezugsberechtigung sind für die Familien gerecht definiert.
- Bei einem Systemwechsel ist im Bildungsdepartement eine 50-%-Stelle zu schaffen. Es wird angestrebt, dass dies stellenneutral erfolgen kann.
- Die Frage ist zu klären, wie der obere Mittelstand definiert werden soll. Je mehr Leute profitieren sollen, desto höher liegen die Kosten. Massgebend ist das steuerbare Gesamteinkommen. Es sind Varianten aufzuzeigen.
- Es sind flankierende Qualitätsmassnahmen zu prüfen.

Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass im Juni 2015 eine private Trägerschaft den Stadtrat Zug anfragte, als berechtigte Trägerschaft für subventionierte Betreuungsplätze im Sinne von § 6 des Stadtzuger Reglements über die familienergänzende Betreuung von Kindern vom 26. September 2011 anerkannt zu werden und, damit zusammenhängend, um den Abschluss einer entsprechenden Leistungsvereinbarung ersuchte. Das Bildungsdepartement beantwortete dieses Gesuch abschlägig, weil die private Trägerschaft die Qualitätsanforderungen nicht erfüllte. Die Trägerschaft reichte daraufhin Beschwerde ein. Vor kurzem nun hat der Regierungsrat diese Beschwerde zwar abgewiesen. Er hat jedoch darauf hingewiesen, Zitat: „Wenn Privatrechtssubjekte, wie vorliegend Trägerschaften von Kinderbetreuungseinrichtungen, in einem Wettbewerbsverhältnis zueinander stehen, fragt sich, ob der Staat die Auswahl nicht regelmässig durch ein submissionsähnliches Verfahren durchführen muss, denn wenn mit einzelnen Anbieterinnen und Anbietern Leistungsvereinbarungen abgeschlossen werden, entsteht diesen ein finanzieller Vorteil.“

Bei einem Festhalten an der Objektfinanzierung – und wenn gegebenenfalls weitere private Trägerschaften um subventionierte Betreuungsplätze nachfragen – müsste somit, um das Submissionsrecht einzuhalten, eine öffentliche Ausschreibung erfolgen, was einen erheblichen administrativen Aufwand bedeutete.

Der Stadtrat empfiehlt, den Vorstoss erheblich zu erklären. Es ist eine Projektgruppe unter Führung des Bildungsdepartements zu bilden. Diese hat den Auftrag im ersten Semester 2017 ein Vorprojekt "Systemwechsel zu Gutschein-Modell" durchzuführen und dem Stadtrat Kosten-Varianten für die Finanzierung mit Gutscheinen aufzuzeigen. Der definitive Entscheid für den Systemwechsel ist bis Ende Juni 2017 zu fällen, da bei Bedarf die bestehenden Leistungsvereinbarungen mit den Kitas um ein Jahr bis 31.12.2018 verlängert werden müssen.

5. Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- auf die Vorlage einzutreten,
- den Bericht des Stadtrats zur Kenntnis zu nehmen und
- die Motion der FDP-Fraktion vom 2. Juli 2016 betreffend „Einführung von Betreuungsgutscheinen in der Kinderbetreuung“ im Sinne der Erwägungen erheblich zu erklären.

Zug, 23. August 2016

Dolfi Müller
Stadtpräsident

Martin Würmli
Stadtschreiber

Beilagen:

1. Motion „Einführung von Betreuungsgutscheinen in der Kinderbetreuung“
2. Stellungnahme Systemwechsel KiBiZ Kinderbetreuung Zug
3. Stellungnahme Systemwechsel Verein Zuger Chinderhüser
4. Stellungnahme Systemwechsel Ameisiland GmbH

Die Vorlage wurde vom Bildungsdepartement verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Stadträtin, Vroni Straub-Müller, Departementvorsteherin, Tel. 041 728 21 41.