



22-136 B3.5.4

Postulat Angelika Murer Mikolasek und 17 Mitunterzeichnende "Elternbeiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung" GR Geschäft Nr. 61/2019; weiteres Vorgehen mit Revision Beitragsreglement inkl. Entwurf Elternbeitragsverordnung und -reglement

Gemeinderätin Angelika Murer Mikolasek (glp/GEU) und 17 Mitunterzeichnende reichten am 16. Januar 2019 nachfolgendes Postulat ein:

"Elternbeiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung"

Der Stadtrat wird aufgefordert, Bericht und Antrag für eine Anpassung des Tarfsystems bzw. des Elternreglements für die Elternbeiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderkrippen und Tageseltern) zu erstellen, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu fördern, dass Dübendorfer Familien nicht aus finanziellen Gründen gezwungen sind, auf Erwerbstätigkeit zu verzichten, und negative Erwerbsanreize vermieden werden. Zu überprüfen sind dabei insbesondere:

- *eine stärkere Berücksichtigung der Mehrkosten des zweiten Kindes und weiterer Kinder*
- *die Berücksichtigung des Pensums bzw. der Anzahl notwendigen Betreuungstage in Bezug auf den Subventionsansatz*

Zu berücksichtigen sind Lösungen unter Einhaltung des bestehenden Kostendachs (wobei die heute bestehenden Subventionen nicht gekürzt werden dürfen), als auch solche mit einer Erhöhung des Kostendachs.

Anzugeben sind auch die für Dübendorf erwarteten Kosten entsprechender Massnahmen (unter Berücksichtigung der Anzahl mutmasslich betroffenen Familien).

Begründung:

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist sowohl für die Einzelnen als auch für die Gesellschaft wichtig. Sie dient der Chancengleichheit, Gleichberechtigung, Lohngleichheit und der Selbstbestimmung. Dass beide Eltern berufstätig sind, liegt auch im Interesse des Staates. So machen entsprechende Investitionen volkswirtschaftlich Sinn (weniger Altersarmut, weniger Sozialkosten, höhere Steuereinnahmen, Bekämpfung des Fachkräftemangels sowie von Standortnachteilen, Chancengerechtigkeit der Kinder).

Nach ausführlicher Analyse der Elternbeiträge der Stadt Dübendorf sowie einem detaillierten Vergleich mit anderen Städten (Uster, Zürich, Bern, Luzern) konnten verschiedenen Mängel bzw. Fehlanreize im heutigen Tarfsystem der Stadt Dübendorf festgestellt werden. Alles in allem lohnt sich die Erwerbstätigkeit des zweiten Elternteils für viele Familien in Dübendorf nicht, bzw. sie zahlen sogar drauf (vom zweiten Einkommen verbleibt ein Negativ-Saldo, die Eltern haben bei Erwerbstätigkeit beider weniger Geld zur Verfügung, als wenn nur einer arbeiten würde).

Dies ist insbesondere bei mehreren Kindern der Fall. So bezahlt beispielsweise eine Familie mit (auf 200% gerechnet) maximal möglichem Haushaltseinkommen von brutto Fr. 150'000.00 jährlich mehr als Fr. 5'000.00 drauf, wenn das zweite Elternteil mit einem 60%-Pensum arbeiten geht, als wenn dieses Elternteil gar nicht arbeiten würde – und dies ohne Berücksichtigung der aufgrund des Zweiteinkommens erhöhten Steuern. Bei einem 40%-Pensum resultiert gerade mal ein Ertrag von rund Fr. 700.00, womit aufgrund erhöhter Steuerlast ebenfalls ein Minus-Saldo verbleibt. Dieser Effekt ent-



steht dadurch, dass das zweite Kind in Dübendorf bei der Bemessung des massgebenden Einkommens mit einem zusätzlichen Abzug von lediglich Fr. 3'000.00 berücksichtigt wird, obwohl bereits ein einziger Krippentag/Woche/Kind rund Fr. 6'000.00 pro Jahr kostet. In allen verglichenen Gemeinden ist dieser Abzug für das zweite Kind durch die Steuerabzüge pro Kind (Fr. 10'300.00 inkl. Versicherungsabzug) bereits "automatisch" um ein Vielfaches stärker berücksichtigt als in Dübendorf.

Weiter führt die fehlende Berücksichtigung des Erwerbsspensums bzw. der Anzahl benötigter Betreuungstage dazu, dass sich oft ein höheres Erwerbsspensum der Familie (bspw. 160%) nicht mehr lohnt bzw. aus finanziellen Gründen gar unmöglich wird, weil damit die Grenze der Subventionsberechtigung überschritten wird, während bei einem tieferen (bspw. 120%) Pensum und entsprechend tieferem Gesamteinkommen noch Subventionen bezogen werden können. Die finanzielle Situation einer Familie ist indes nicht dieselbe, wenn Fr. 90'000.00 mit 120 Stellenprozenten und einem Betreuungstag erwirtschaftet werden, als wenn hierfür 200 Stellenprozente und fünf Betreuungstage nötig sind.

Im Ergebnis führt dies dazu, dass viele Eltern von den Subventionen nicht oder in unzureichendem Mass erfasst werden, obwohl sie mit ihrem Zweit-Einkommen die Betreuungskosten nicht oder nur kaum decken können.

Diese Effekte sind bei keiner der verglichenen Städte vorhanden. Das zweite Kind wird i.d.R. deutlich stärker berücksichtigt: Es wird entweder auf das steuerbare Einkommen abgestellt, wodurch automatisch deutlich höhere (steuerliche) Kinderabzüge pro Kind miteinfließen, oder die Kinderabzüge sind deutlich höher. Auch die Höhe des Erwerbsspensums bzw. die Anzahl der notwendigen Betreuungstage stellt in anderen Städten folgerichtig ein Kriterium für die Berechnung des Ansatzes dar. Selbst im bürgerlich dominierten Luzern, welche Stadt insgesamt von den verglichenen Städten am wenigsten subventioniert und ursprünglich "Vorbild" war für unser System, gibt es keine der erwähnten negativen Erwerbsanreize.

Das Modell von Bern zeigt, dass ein faires Berechnungssystem nicht kompliziert sein muss: Die Berechnung des Tarifs erfolgt mittels einfachem Online-Tool anhand der Kriterien Einkommen, Familiengrösse, Anzahl Betreuungstage (vgl. <https://www.bern.ch/themen/iinder-jugendliche-und-familie/kinderbetreuung/tagesstaetten-fuer-kleinkinder-kitas/tarifrechner>). Die entsprechende Berechnungsformel könnte auch für Dübendorf eine zweckmässige Lösung sein, unabhängig davon, wie hoch die Subventionsbeiträge schliesslich ausfallen sollen.

Die erwähnten Systemfehler bzw. Fehlanreize bestehen in ähnlicher Weise auch in Bezug auf die Elternbeiträge für die schulergänzenden Angebote. In diesem Bereich sind die Auswirkungen aufgrund der grundsätzlich geringeren Kosten jedoch etwas geringer. Zudem gelten bezüglich der schulergänzenden Betreuungsangebote etwas andere Voraussetzungen als bezüglich der familienergänzenden Betreuungsangebote. Darum beschränkt sich vorliegendes Postulat (vorerst) auf die familienergänzenden Betreuungsangebote."



Erwägungen

Der Gemeinderat überwies das Postulat von Angelika Murer Mikolasek am 6. Mai 2019 zur Beantwortung an den Stadtrat. Der Stadtrat hat zu eingereichten Postulaten gestützt auf Art. 49 der Geschäftsordnung des Gemeinderates Dübendorf innert sechs Monaten, d.h. im vorliegenden Fall bis spätestens 6. November 2019, schriftlich Bericht zu erstatten. Nach mündlicher Zustimmung von Angelika Murer Mikolasek zur beantragten Fristerstreckung bis 20. November 2019 erfolgte eine erste Beantwortung des Postulats mit SRB Nr. 19-448 vom 5. Dezember 2019.

Für eine erweiterte Beurteilung des Elternbeitragsreglements wurde der Vergleich mit einem grundlegend anderen Modell, der Stadt Dietikon, vorgenommen und dem Gemeinderat beantragt, das Postulat bis auf Weiteres aufrecht zu erhalten. Die zweite Beantwortung des Postulats erfolgte mit SRB Nr. 21-148 vom 22. April 2021.

Auf Grund der vorgenommenen Abklärungen und Vergleiche mit den verschiedenen Modellen anderer Städte und Gemeinden hat sich gezeigt, dass das aktuelle Elternbeitragsreglement für die familienergänzende Kinderbetreuung der Stadt Dübendorf eine geeignete Grundlage darstellt, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu fördern.

Ganzheitliche Überarbeitung des Elternbeitragsreglements

Der Stadtrat hat für die Überarbeitung des Elternbeitragsreglements eine Arbeitsgruppe eingesetzt, bestehend aus der Abteilungsleiterin Soziales, der Sachbearbeiterin Soziales, der Dienstleistung Schulgänzende Angebote und mit fachlicher Unterstützung durch primanum. Anfänglich wollte der Stadtrat nur eine punktuelle Anpassung des Elternbeitragsreglements anstreben. Auf Antrag der Arbeitsgruppe hat der Stadtrat mit Beschluss Nr. 21-527 vom 16. Dezember 2021 jedoch beschlossen, einen grundsätzlichen System- und Zuständigkeitswechsel vorzunehmen. Zuhanden des Gemeinderates wird eine *Beitragsverordnung* erarbeitet. Diese Beitragsverordnung definiert den Geltungsbereich der familienergänzenden Betreuungsangebote und regelt die Unterstützung der Erziehungsberechtigten für die familienergänzenden Betreuungsangebote. Sie soll die Transparenz fördern und dem Gemeinderat als Steuerungsinstrument dienen, um die Unterstützungsgesuche nach einheitlichen Kriterien zu behandeln. Der Erlass liegt in der Kompetenz des Gemeinderates. Das zugehörige *Beitragsreglement* mit der Beitragstabelle liegt in der Zuständigkeit des Stadtrates und wird dem Gemeinderat zur Kenntnis gebracht. Dieses enthält die Ausführungsbestimmungen und insbesondere die Beitragstabelle, nach der die Subventionen an die Erziehungsberechtigten ausbezahlt werden. Die Berechnung der Subvention erfolgt grundsätzlich auf Basis der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten (Einkommen und Vermögen).

Der Stadtrat hat sich entschieden, ein grundlegendes Anliegen des Postulates zu berücksichtigen und spricht sich für einen Wechsel beim massgebenden Einkommen aus. Neu wird statt dem Bruttoeinkommen das steuerbare Einkommen unter Berücksichtigung verschiedener Faktoren wie z.B. (Einzahlungen in Vorsorgeeinrichtungen, Liegenschaftenabzug etc.), für die Berechnung der Subventionen herangezogen. Der Haushaltsgrosse wird durch die verschiedenen Abzüge, insbesondere dem Abzug für fremdbetreute Kinder (Steuererklärung Ziffer 16.6) von max. Fr 10'100 pro Kind, Rechnung getragen. Die Berechnung für das massgebende Vermögen bleibt unverändert und wird nur bzgl. des Freibetrages präzisiert.



Auflösung des Tagesmütterverein Dübendorf, Übergangslösung mit Verein Tagesfamilien Zürcher Oberland (TFZO) und Einbindung Tagesfamilien in die Beitragsverordnung bzw. das Beitragsreglement

Seit Beginn der Überarbeitung des Elternbeitragsreglements wurde der Stadtrat über bevorstehende Veränderungen im Tagesmütterverein Dübendorf informiert. Mit SRB 21-439 vom 28. Oktober 2021 wurde die Auflösung des Tagesmütterverein Dübendorf per 31. März 2022 und die Nachfolgelösung durch den Verein Tagesfamilien Zürcher Oberland (TFZO) für die Übergangslösung vom 1. April 2022 bis 31. Dezember 2022 geregelt. Die rechtliche Grundlage für eine mittel- bis langfristige Zusammenarbeit mit dem TFZO setzt die Genehmigung der revidierten Beitragsverordnung bzw. des Beitragsreglements für die familienergänzenden Betreuungsangebote inkl. Bereich Tagesfamilien voraus.

Überarbeitung der aktuellen Beitragstabelle

Die aktuell gültige Beitragstabelle datiert vom 5. Dezember 2016. Die Grundlage für die Subventionierung bildet unter anderen Kriterien das Bruttoeinkommen. Eine allgemeingültige Aussage, wie sich der Wechsel von Bruttoeinkommen (bisherige Beitragstabelle) zu steuerbarem Einkommen (neue Beitragstabelle) verhält, ist nicht möglich. Diese Erkenntnis wird auch vom Steuersekretär von Dübendorf bestätigt.

Bei der Höhe der Subventionsbeiträge handelt es sich immer um eine Momentaufnahme, da die Auszahlung der Subventionsbeiträge der Stadt für die Krippenplätze abhängig von den Einkommensverhältnissen der Erziehungsberechtigten und der gebuchten Tage von Betreuungsplätzen ist und diese stark schwanken können.

Situation Krippen

Jahr	Betreuungsverträge Krippen	Anzahl Kinder	Anzahl Krippen	Subventionen in Franken
2018	59	64	12	343'608.95
2019	59	62	13	310'567.75
2020	48	51	14	269'587.05

Situation Tagesmütterverein

Mit der Urnenabstimmung vom 2. September 1991 wurde dem damaligen Tagesmütterverein Dübendorf ein jährlich wiederkehrender Kredit von maximal Fr. 210'000.00 zugesprochen. Mit Urnenabstimmung vom 2. Juni 2002 wurde der jährliche Beitrag an den Tagesmütterverein auf maximal Fr. 350'000.00 erhöht. Beansprucht wurden in den letzten Jahren durch den Tageselternverein jeweils rund Fr. 200'000.00. Mit der geplanten Auflösung des Tageselternvereins Dübendorf wird der Urnenentscheid vom 2. Juni 2002 und die damit verbundene Kreditgenehmigung für die Abdeckung der öffentlichen Aufgabe im Bereich Tageseltern hinfällig. Im Hinblick auf eine geeignete Nachfolgeregelung soll die Beitragsverordnung bzw. das Beitragsreglement auch für den Verein Tagesfamilien Zürcher Oberland (TFZO) gelten. Damit verbunden wäre gleichzeitig ein Systemwechsel von der Bewilligung eines jährlichen Bruttokredites zur Genehmigung des massgebenden Beitragsreglements (Sach- vor Finanzkompetenz), gleich wie das heute bei der Familienergänzenden Betreuung (Kinderkrippen) bereits der Fall ist. Mit SR 21-439 vom 28. Oktober 2021 hat der Stadtrat diesem Vorgehen zugestimmt.



Um die Forderung des Postulates: „Zu berücksichtigen sind Lösungen unter Einhaltung des bestehenden Kostendachs (wobei die heute bestehenden Subventionen nicht gekürzt werden dürfen), als auch solche mit einer Erhöhung des Kostendachs.“ eingehend zu prüfen, genügen die aktuell zur Verfügung stehenden Unterlagen der Erziehungsberechtigten nicht. Diese werden aufgefordert, weitere Unterlagen bei der Abteilung Soziales einzureichen, sodass verschiedene Modellrechnungen gemacht werden können. Diese Arbeiten erfordern einen höheren zeitlichen Aufwand als ursprünglich angenommen.

Ebenso müssen alle Beschlüsse, die bereits in Bezug auf die familienergänzenden Betreuungsangebote gefällt wurden, berücksichtigt und bestätigt oder aufgehoben werden. Diese sind in einem weiteren Schritt zu benennen.

Terminplan für die Erarbeitung und Umsetzung

Für die Erarbeitung der verschiedenen Dokumente werden die nachfolgenden Meilensteine festgelegt.

Thema	Termin
Auflösung des Tageselternverein Dübendorf (TEV) und Beitritt des TEV Dübendorf zum Verein Tagesfamilien Zürcher Oberland (TFZO)	01.04.2022
Leistungsvereinbarung mit TFZO	Befristete Vereinbarung 01.04. – 31.12.2022 Zu verhandelnde Vereinbarung ab 01.01.2022
Bearbeitung und Verabschiedung von Beitragsverordnung (BVO), Beitragsreglement (BRE) und Beitragstabelle im Stadtrat	bis Ende November 2022
Bearbeitung und Verabschiedung der Beitragsverordnung (BVO) im Gemeinderat	bis Ende März 2023
BVO/BRE und Beitragstabelle in Kraft	1. Januar 2024

Beschluss

1. Im Sinne der vorstehenden Erwägungen wird das bestehende Elternbeitragsreglement mit Beitragstabelle vom 5. Dezember 2016 ersetzt. Es wird eine Beitragsverordnung (BVO) und ein Beitragsreglement (BRE) mit zugehöriger Beitragstabelle für die familienergänzenden Betreuungsangebote erarbeitet.
2. Die Genehmigung und Inkraftsetzung der Beitragsverordnung liegen in der Kompetenz des Gemeinderates, Genehmigung und Inkraftsetzung des Beitragsreglements sowie die Beitragstabelle liegen in der Kompetenz des Stadtrates.
3. Die neu erarbeitete Beitragsverordnung (BVO) und das Beitragsreglement (BRE) mit Beitragstabelle gilt auch für den Verein Tagesfamilien Zürcher Oberland (TFZO). Der Urnenbeschluss vom 2. Juni 2002 wird per Auflösung des Tageselternverein Dübendorf somit hinfällig. Die Nachfolgelösung wurde mit Beschluss Nr. 21-439 vom 28.10.2021 durch Stadtrat geregelt.
4. Für die Ausarbeitung der obengenannten Dokumente gilt der in den Erwägungen beschriebene Terminplan.



5. Dem Gemeinderat wird dabei bis spätestens 30. November 2022 Bericht und Antrag erstattet.
6. Mit dem Vollzug dieses Beschlusses wird die Abteilung Soziales beauftragt.
7. Dem Gemeinderat wird die Aufrechterhaltung des Postulats beantragt.

Kommunikation

1. Dieser Beschluss ist öffentlich.
2. Die öffentliche Kommunikation erfolgt mit: Stadtratsbulletin
3. Kurztext für Stadtratsbulletin: Am 16. Januar 2019 reichten Angelika Murer Mikolasek (glp/GEU) und 17 Mitunterzeichnende das Postulat "Elternbeiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung" ein. Eine erste Beantwortung des Postulats erfolgte am 5. Dezember 2019. Für eine erweiterte Beurteilung des Elternbeitragsreglements wurde der Vergleich mit einem grundlegend anderen Modell vorgenommen und dem Gemeinderat beantragt, das Postulat bis auf Weiteres aufrecht zu erhalten. Die zweite Beantwortung des Postulats erfolgte am 22. April 2021. In der Folge setzte der Stadtrat eine Arbeitsgruppe ein. Es soll nun ein grundsätzlicher System- und Zuständigkeitswechsel erfolgen. Hierzu soll eine Beitragsverordnung erarbeitet werden. Diese Beitragsverordnung wird den Geltungsbereich der familienergänzenden Betreuungsangebote definieren und die Unterstützung der Erziehungsberechtigten für die familienergänzenden Betreuungsangebote regeln. Der Stadtrat beantragt deshalb dem Gemeinderat die Aufrechterhaltung des Postulats.
4. Auskunftsperson bei Medienanfragen: André Ingold, Stadtpräsident

Mitteilung durch Protokollauszug

- Angelika Murer Mikolasek, Gemeinderätin
- Gemeinderatssekretariat – z.H. des Gemeinderates (öffentlicher Beschluss)
- Primarschulpflege
- Stadtschreiber
- Leitung Bildung
- Leitung Soziales
- Akten

Stadtrat Dübendorf


André Ingold
Stadtpräsident


Stefan Woodtli
Stadtschreiber a. i.