

## Grosser Gemeinderat, Vorlage

### Postulat der FDP-Fraktion vom 11. Mai 2022 betreffend «Bezahlbare Kinderbetreuungskosten über alle Altersstufen».

Bericht und Antrag des Stadtrats Nr. 2827 vom 22. August 2023

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 11. Mai 2022 haben Maria Hügin, Karen Umbach und Etienne Schumpf das Postulat für bezahlbare Kinderbetreuungskosten über alle Altersstufen eingereicht. Darin fordern sie insbesondere, dass noch mehr Eltern mit Kindern im Vorschulalter durch das System der Betreuungsgutscheine entlastet werden sollen.

Die Begründung des Vorstosses ist aus dem vollständigen Postulatstext im Anhang ersichtlich. An seiner Sitzung vom 7. Juni 2022 hat der Grosse Gemeinderat (GGR) das Postulat dem Stadtrat zum schriftlichen Bericht und Antrag überwiesen. Der neue Vorsteher des Bildungsdepartements hat am 16. Januar 2023 bei der FDP-Fraktion eine Fristverlängerung von sechs Monaten eingereicht.

Wir erstatten Ihnen hierzu den folgenden Bericht und Antrag:

#### 1. Ausgangslage

In den Legislaturzielen 2023 – 2026 hält der Stadtrat fest, dass flexible Familienmodelle durch attraktive und bedarfsgerechte Tagesstrukturen sowie erschwingliche Betreuungskosten ermöglicht werden sollen. Damit das bestehende Arbeitskräftepotenzial noch besser ausgenutzt werden kann, müssen erstens genügend Betreuungsplätze vorhanden sein. Zweitens muss die Kinderbetreuung für alle Eltern erschwinglich sein. Es soll kein negativer Erwerbsanreiz bestehen, indem Familien von einer (zusätzlichen) Arbeitstätigkeit absehen, da die familienergänzende Kinderbetreuung zu teuer ist. Diese Stossrichtung unterstützt auch der Regierungsrat, der im Rahmen des Projekts Zug+ fordert, dass jedem Kind ab Ende des Mutterschaftsurlaubs bei Bedarf ein Betreuungsplatz zur Verfügung steht. Die entsprechenden Angebote und Familien möchte der Regierungsrat mit insgesamt CHF 40 Mio. fördern und unterstützen. Die entsprechenden Teilrevisionen sind momentan in der Vernehmlassung.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwiefern eine Anpassung der Parameter zum jetzigen Zeitpunkt sinnvoll erscheint. Das Beispiel Schwyz hat gezeigt, dass zwischen Antrag des Kantons und der effektiven Umsetzung im Minimum drei Jahre vergehen. In dieser Zeit können erstens die Vorteile des neuen Systems (Entlastung der mittleren bis höheren Einkommen, Qualitätssicherung in den Kitas) bereits genutzt werden. Zweitens kann die Stadt darauf bauen, dass sich der Kanton bei der Konzipierung seiner Vorgaben auf bereits bestehende, gute kommunale Systeme abstützen will. Die gesetzten Rahmenbedingungen des Kantons sollen gemäss Antrag nicht dazu führen, dass Gemeinden, welche aktuell die Kinderbetreuungskosten stark vergünstigen, eingeschränkt werden. Die Stadt Zug wird deshalb (in der Vernehmlassung und im weiteren politischen Prozess) darauf hinarbeiten, ihr Wissen und ihre Überlegungen in die kantonale Umsetzung einbringen zu können.

Dies stellt sicher, dass sich der Aufwand für nachträgliche Anpassungen in der Stadt Zug minimieren lässt, während gleichzeitig die Stadt von den neuen kantonalen Beiträgen profitieren wird.

## 2. Problemstellung

Die Evaluation des Betreuungsgutscheinsystems hat gezeigt, dass 54% der Eltern ihr Erwerbseinkommen erhöhen würden, wenn sie Gutscheine erhielten und sie sich somit mehr familienergänzende Betreuung leisten könnten. Im Mittel würden Eltern rund einen Arbeitstag mehr arbeiten. Insbesondere bei Familien mit Einkommen zwischen CHF 50'000.00 bis CHF 110'000.00 Franken steigen die durchschnittlichen Betreuungskosten im Status quo stark an, wenn sich deren Einkommen erhöhen würde. Der Evaluationsbericht hat verdeutlicht, dass die Betreuungskosten im Vorschulbereich so hoch sind, dass für viele Familien ein negativer Erwerbsanreiz besteht. Dies bedeutet, dass ein grosser Teil eines höheren Einkommens aufgrund einer prozentual erhöhten Anstellung direkt für höhere Betreuungskosten aufgewendet werden müsste.

Das mittlere MASSGEBENDE EINKOMMEN<sup>1</sup> von Zuger Familien mit Kindern unter sechs Jahren lag 2020 bei rund CHF 63'000.00 (Median). Im Status Quo sind rund 75 Prozent der Familien gutscheinberechtigt, da sie über ein massgebendes Einkommen von maximal CHF 120'000.00 verfügen. Rund 85% der städtischen Subventionen wurden jedoch für Familien unter dem Medianeinkommen ausgegeben. Für Familien mit mittleren oder höheren Einkommen waren die Betreuungskosten teuer, respektive wurden sie nur geringfügig subventioniert.

Die untenstehende Tabelle zeigt beispielhaft, dass die Betreuungskosten bei einer Familie mit einem Kind und drei Betreuungstagen pro Woche (Einkommen CHF 80'000.00) bei CHF 12'330.00 liegen. Die Kosten für die vorschulische Kinderbetreuung sind in diesem Einkommen 11x höher als in der schulergänzenden Betreuung mit einem Betrag von CHF 1'154.00 pro Jahr. Bei einem Einkommen von CHF 120'000.00 sind die Kosten sogar 16x höher im Vergleich zur schulergänzenden Betreuung. Eine Gebührenerhöhung bei den schulergänzenden Betreuungskosten hat der GGR am 22. März 2022 abgelehnt.

<b>D1: Vergleich Vorschul- und Schulbereich</b>		
<i>Massgebendes Einkommen</i>	<i>Jahreskosten Vorschulbereich Status quo</i>	<i>Jahreskosten Schulbereich Status quo</i>
bis 18'000 Franken	2'880	1'154
40'000 Franken	6'240	1'154
80'000 Franken	12'330	1'154
120'000 Franken	18'430	1'154

Quelle: Berechnungen Interface.

Abbildung 1: Vergleich Betreuungskosten

Seit Anfang 2023 hat sich auch der Fachkräftemangel in der Betreuung, insbesondere bei den Kitas, weiter zugespitzt. Gut ausgebildetes Personal wird für eine qualitativ hochstehende Betreuung benötigt. Dieses ist schwierig zu finden. In Cham musste sogar eine Kita aufgrund des Fachkräftemangels geschlossen werden. Zudem leiden die Kitas unter den inflationären Entwicklungen. Einzelne Kitas haben deshalb bereits von sich aus begonnen, den VOLLKOSTEN-SATZ

<sup>1</sup> Begriffe in Kapitälchen sind im Glossar auf Seite 9 erklärt.

zu erhöhen. Weitere Erhöhungen sind gemäss den Verantwortlichen der Abteilung Kind Jugend Familie zu erwarten. Ohne eine Anpassung des Gutscheinsystems haben diese Erhöhungen vollumfänglich die Familien zu tragen.

Somit besteht im vorschulischen Betreuungsbereich nicht nur eine Herausforderung bei der Finanzierbarkeit der Betreuung bei den Familien, sondern auch eine hinsichtlich Rekrutierung der Fachpersonen bei den Betreuungsinstitutionen.

## 2.1 Volkswirtschaftlicher Nutzen und Bedeutung der Kinderbetreuungskosten

Das Schweizer Bruttoinlandprodukt liegt mit einer Investition in den Ausbau des Frühbereichs um 0.5 Prozent höher als ohne den Ausbau. Dies entspricht rund 3.4 Milliarden Franken. Das benötigte Arbeitsvolumen pro zusätzlich geschaffenen Kita-Betreuungsplatz steigt um 46%, was einer Zunahme von schweizweit 9'700 Vollzeitstellen entspricht (BAK Economics, 2020).

Ein weiterer Nutzen für die öffentliche Hand entsteht insbesondere durch zusätzliche Steuereinnahmen dank erhöhten Arbeitspensen. Das gesamtwirtschaftliche Nutzen-Kosten-Verhältnis von Investitionen in die familienergänzende Betreuung ist positiv. Das Nutzen-Kosten-Verhältnis liegt bei bis zu 3.6. Für Gemeinden liegt es etwas tiefer bei 1.8. Es kann deshalb festgehalten werden, dass mit einer Ausgabe von einem Franken in die Kinderbetreuung (Frühbereich) schätzungsweise ein Nutzen von CHF 1.80 erzielt werden kann (von Bergen & Pfäffli, 2009; BASS, 2007/2008).

## 2.2 Varianten und Massnahmen zur Senkung der Betreuungskosten

Die Evaluation des Betreuungsgutscheinsystems hat gezeigt, dass sich das Gutscheinmodell bewährt hat. So konnten seit deren Einführung im Jahr 2019 142 neue Kitaplätze geschaffen werden (+24%) und im Vergleich zum alten Modell der Objektfinanzierung gibt es wenige bis keine Haushalte auf der Warteliste mehr. Die Betreuungsquote aller Stadtzuger Kinder ist von 36% im Jahr 2018 auf heute über 40% gestiegen. In diesem Sinne soll das System beibehalten, aber gleichzeitig die zur Berechnung der Gutscheinhöhe verwendeten Parameter angepasst werden.

Es gilt, diese so zu verändern, dass für alle – insbesondere auch für die mittleren und höheren Einkommensklassen – die Betreuungskosten massgeblich gesenkt werden können und somit ein positiver Erwerbsanreiz geschaffen wird. Zudem soll das gemäss Evaluation bewährte System des LINEAREN KOSTENANSTIEGS beibehalten werden.

Die Anpassungen verfolgen grundsätzlich zwei Grundideen:

- Erstens soll das MAXIMALE MASSGEBENDE EINKOMMEN, bis zu welchen Familien gutscheinberechtigt sind, erhöht werden. Dies führt dazu, dass mehr Subventionen der Stadt an diese Familien fließen. Dadurch werden mittlere und höhere Einkommensklassen stärker entlastet. Gleichzeitig sollen negative Erwerbsanreize durch einen zu hohen Kostenanstieg pro zusätzliches Einkommen vermieden werden.
- Zweitens möchten wir die Betreuungsqualität in den Kitas sicherstellen und ggf. verbessern. Dazu muss der VOLLKOSTEN-SATZ für die Kitas und Betreuungseinrichtungen erhöht werden. Diese bekommen dadurch die Möglichkeit, dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken und attraktivere Anstellungsbedingungen zu ermöglichen. Nur dadurch kann weiterhin genügend qualifiziertes Betreuungspersonal die Stadtzuger Kinder betreuen. Zudem wird damit sichergestellt, dass auch langfristig genügend Betreuungsplätze zur Verfügung stehen.

Das Bildungsdepartement hat zusammen mit *Interface Politikstudien* drei Varianten (A, B, C) erarbeitet. Die Parameter der Varianten sind in der folgenden Darstellung ersichtlich. Die zweite Spalte zeigt die Parameter im Status Quo seit 2019. Die drei letzten Spalten zeigen die drei neuen Varianten. Ein Glossar mit allen Begriffen findet sich am Ende.

**D2: Parameter Modellschätzungen (Beträge in Franken)**

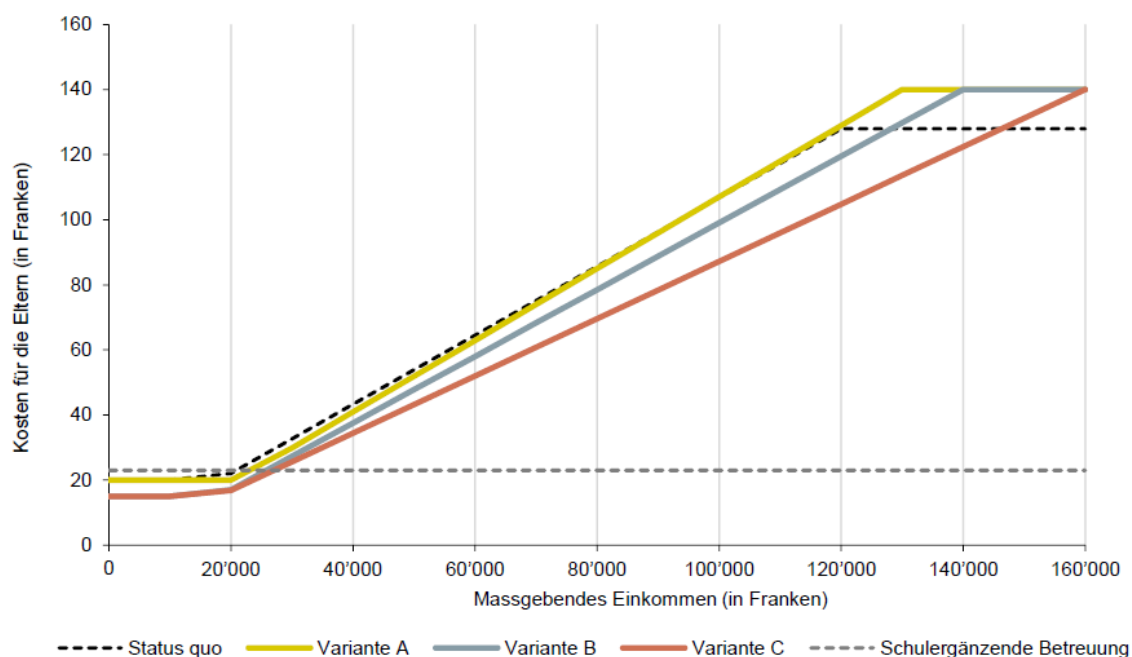
	Status quo	Variante A	Variante B	Variante C
Selbstbehalt	20	20	15	15
Vollkosten Kinder über 18 Monate	128	140	140	140
Vollkosten Säuglinge	148	160	160	160
Minimales massgebendes Einkommen	18'000	21'000	18'000	18'000
Maximales massgebendes Einkommen	120'000	130'000	140'000	160'000
Anteil anspruchsberechtigte Kinder	73%	76%	78%	83%

Quelle: Darstellung Interface.

Legende: Parameter, die sich vom Status quo unterscheiden, sind grün eingefärbt.

Abbildung 2: Übersicht Modellvarianten Parameter

In der folgenden Darstellung sind die Kosten für die Eltern pro Modellvariante abgebildet. Auf der x-Achse findet sich das massgebende Einkommen. Auf der y-Achse sind die Kosten für einen vollen Betreuungstag.

**D3: Kosten für die Eltern pro Modellvariante**

Quelle: Darstellung Interface.

Abbildung 3: Übersicht Modellvarianten Kosten für die Eltern

Variante A ist ähnlich gewählt wie der Status Quo. Jedoch wird ein höherer Vollkosten-Satz angenommen. Variante B und C verbilligen die Betreuung insbesondere für Familien ab einem Einkommen von CHF 80'000.00, trotz des erhöhten Vollkosten-Satzes.

### 3 Auswirkungen der Modellvarianten

Die Anpassung der Modelle soll insbesondere dazu führen, dass mittlere und höhere Einkommen besser entlastet werden und die Qualität der Kitas sichergestellt werden kann.

Abhängig von der Variante kommt es für die Eltern zu einer Reduktion der Betreuungskosten von bis zu 25%. Die folgende Darstellung zeigt die Entwicklung der Kosten der Familien für die Betreuung während eines Tages vergleichend über die drei Modelle.

D4: Geschätzte Veränderung Betreuungskosten (Beträge in Franken)				
Massgebendes Einkommen	Status quo	Variante A	Variante B	Variante C
0	20.00	20.00 (+0%)	15.00 (-25%)	15.00 (-25%)
10'000	20.00	20.00 (+0%)	15.00 (-25%)	15.00 (-25%)
20'000	22.10	20.00 (-10%)	17.00 (-23%)	16.80 (-24%)
30'000	32.70	29.90 (-9%)	27.30 (-17%)	25.60 (-22%)
40'000	43.30	40.90 (-6%)	37.50 (-13%)	34.40 (-21%)
50'000	53.90	51.90 (-4%)	47.80 (-11%)	43.20 (-20%)
60'000	64.50	62.90 (-2%)	58.00 (-10%)	52.00 (-19%)
70'000	75.10	73.90 (-2%)	68.30 (-9%)	60.80 (-19%)
80'000	85.70	85.00 (-1%)	78.50 (-8%)	69.60 (-19%)
90'000	96.20	96.00 (0%)	88.80 (-8%)	78.40 (-19%)
100'000	106.80	107.00 (+0%)	99.00 (-7%)	87.20 (-18%)
110'000	117.40	118.00 (+1%)	109.30 (-7%)	96.00 (-18%)
120'000	128.00	129.00 (+1%)	119.50 (-7%)	104.80 (-18%)
130'000	128.00	140.00 (+9%)	129.80 (+1%)	113.60 (-11%)
140'000	128.00	140.00 (+9%)	140.00 (+9%)	122.40 (-4%)
150'000	128.00	140.00 (+9%)	140.00 (+9%)	131.20 (+2%)
ab 160'000	128.00	140.00 (+9%)	140.00 (+9%)	140.00 (+9%)

Quelle: Berechnungen Interface.

Abbildung 4: Übersicht Modellvarianten geschätzte Veränderungen

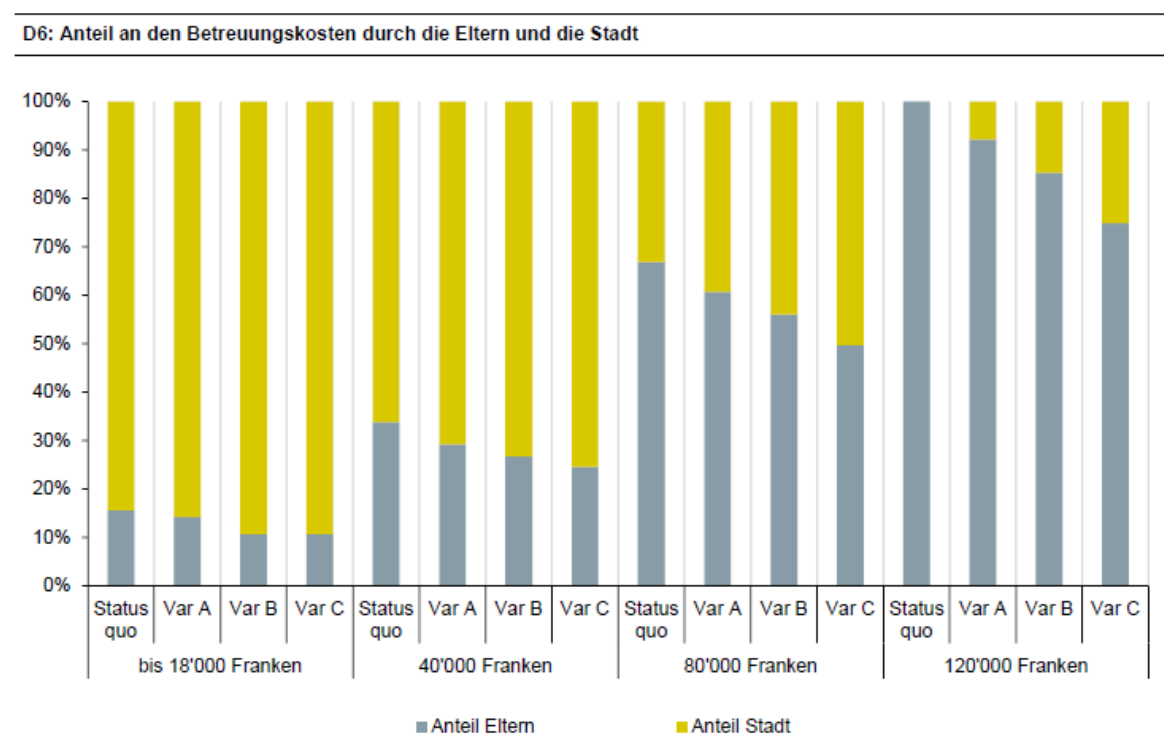
Unter Variante A werden Familien mit einem massgebenden Einkommen bis rund CHF 90'000.00 höher subventioniert. Unter Variante B werden Familien bis zu einem massgebenden Einkommen von CHF 120'000.00 und unter Variante C Familien mit einem massgebenden Einkommen bis zu CHF 140'000.00 bessergestellt. Durch den erhöhten Vollkosten-Satz von CHF 128.00 auf CHF 140.00 zahlen Familien am obersten Ende der Einkommensverteilung mehr.

Am vorigen Beispiel zeigt sich, dass für Einkommen ab CHF 80'000.00 die Jahreskosten insbesondere in Variante C um rund 18 Prozent gesenkt werden können.

D5: Vergleich jährliche Betreuungskosten der Modellvarianten					
Massgebendes Einkommen	Jahreskosten Vorschulbereich Status quo	Jahreskosten Vorschulbereich Variante A	Jahreskosten Vorschulbereich Variante B	Jahreskosten Vorschulbereich Variante C	Jahreskosten Schulbereich Status quo
bis 18'000 Franken	2'880	2'880	2'160	2'160	1'154
40'000 Franken	6'240	5'890	5'400	4'950	1'154
80'000 Franken	12'330	12'240	11'300	10'020	1'154
120'000 Franken	18'430	18'580	17'210	15'090	1'154

Quelle: Berechnungen Interface.

Abbildung 5: Vergleich jährliche Kosten der Modellvarianten



Quelle: Berechnungen Interface.

Abbildung 6: Anteil an den Betreuungskosten durch die Eltern und die Stadt

Dank der Erhöhung des Vollkosten-Satzes können Kitas höhere Tarife für die Betreuung der Kinder verrechnen. Damit erhöht sich ihre Möglichkeit, geeignetes Betreuungspersonal einzustellen, da sie höhere Löhne zahlen können. Die Löhne in der vorschulischen Betreuung können jenen in der schulergänzenden Betreuung angeglichen werden. Damit kommt es zu weniger Abwanderungen gut qualifizierter Mitarbeitenden von der vorschulischen Betreuung in andere Organisationen und Betriebe, die Betreuungspersonal einstellen. Durch die Erhöhung des Vollkosten-Satzes im Betreuungsgutscheinmodell wird weiter sichergestellt, dass die ohnehin erhöhten Vollkosten (siehe vorne) nicht vollumfänglich auf die Eltern abgewälzt werden.

Berechnungen haben ergeben, dass die Variante C im Vergleich zum Status quo Mehrkosten von + CHF 1.1 Mio. zur Folge hat, bzw. ein Budget von CHF 3.9 Mio. erfordert. Dies entspricht beinahe dem Budget von CHF 3.7 Mio., das für die Betreuungsgutscheine 2023 veranschlagt wurde, aber in den

vergangenen Jahren jeweils nicht ausgeschöpft werden konnte (Rechnung 2022: CHF 2.7 Mio.), da u.a. mit dem heutigen Modell und den damit verbundenen hohen Betreuungskosten ein negativer Erwerbsanreiz besteht. Die Kostenschätzungen basieren dabei auf Steuerdaten aus dem Jahr 2020. Die Steuergesetzrevision 2021 erlaubt es Zuger Haushalten, grössere Abzüge geltend zu machen. Da diese Haushalte einen höheren Anspruch auf Betreuungsgutscheine haben, kann die tatsächliche Subventionssumme die geschätzten städtischen Kosten übersteigen. Die Beratungsfirma Interface bezifferte die – aufgrund der Steuergesetzrevision – entstehende Abweichung auf rund CHF 300'000.00. Jedoch muss auch angefügt werden, dass in der ursprünglichen, unten dargestellten Kostenschätzung bereits viele Annahmen so getroffen wurden, so dass diese Beträge jeweils die obere Bandbreite der Schätzung darstellen. In diesem Sinne können die Beträge auch trotz der Steuergesetzrevision ausgewiesen werden und gelten als robust.

D7: Geschätzte Kosten für die Stadt Zug (Beträge in Franken)				
	Status quo	Variante A	Variante B	Variante C
Kosten Stadt pro Jahr	2,9 Millionen	3,4 Millionen	3,7 Millionen	3,9 Millionen
Differenz zu effektiven Kosten 2022	+100'000	+600'000	+900'000	+1,1 Millionen

Quellen: Stadt Zug (2022): Steuerdaten 2019; Berechnungen Interface.

Abbildung 7: Geschätzte jährliche Kosten für die Stadt Zug

#### 4 Empfehlung des Stadtrates

Der Stadtrat schlägt die Umsetzung der Variante C vor. Mit der Variante C werden die bestehenden Haushalte bis zu 25% entlastet und zusätzliche Familien mit einem massgebenden Einkommen bis zu CHF 140'000.00 neu unterstützt. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie wird deutlich verbessert. Mit dieser Variante werden nicht nur die tiefen Einkommensklassen entlastet, sondern neu auch die Familien mit mittleren und höheren Einkommen unterstützt und somit auch bei diesen Einkommen ein positiver Erwerbsanreiz geschaffen. Damit diese Familien entscheidend entlastet werden können und der bewährte lineare Kostenanstieg beibehalten wird, muss die Einkommensgrenze entsprechend erhöht werden. Die Familien mit höheren Einkommen (> CHF 120'000.00) werden dabei deutlich weniger entlastet.

Die zusätzlichen Ausgaben bei dieser neuen Modell-Variante erachtet der Stadtrat, auch aufgrund des positiven Kosten-/Nutzenverhältnis, als sinnvolle Investition in zeitgemässe und flexible Familienmodelle, die die Standortattraktivität weiter erhöhen.

Diese Variante hat zur Folge, dass die Betreuungskosten in der vorschulischen Kinderbetreuung für die Familien viel erschwinglicher werden und die Kitas noch besser unterstützt werden, attraktive Arbeitsbedingungen zu bieten und die Betreuungsqualität sicherzustellen. Die Stadt Zug kann somit ihrer Vision als lebenswerte, visionäre und pulsierende Stadt weiter gerecht werden.

Die Anpassungen dieser Modell-Parameter erfordert eine Anpassung der entsprechenden Verordnung, welche in der Kompetenz des Stadtrates liegt. Es ist dem Stadtrat aber ein grosses Anliegen, die Diskussion und Meinungen des Grossen Gemeinderates aufzunehmen und bei den weiteren Schritten zu berücksichtigen.

## 5 Weiteres Vorgehen

- September 2023: Beantwortung und Diskussion Postulat im GGR
- Oktober 2023: Entscheid und Anpassung Verordnung durch Stadtrat
- Dezember 2023: Budgetdebatte im GGR
- Q1/2024: Neues System Betreuungsgutscheine in Kraft

### Antrag

Wir beantragen Ihnen,

- den Bericht des Stadtrats zur Kenntnis zu nehmen, und
- das Postulat der FDP-Fraktion vom 11. Mai 2022 betreffend «Bezahlbare Kinderbetreuungskosten über alle Altersstufen» als erledigt von der Geschäftskontrolle abzuschreiben.

Zug, 22. August 2023

André Wicki  
Stadtpräsident

Martin Würmli  
Stadtschreiber

Beilage

- Vorstoss vom 11. Mai 2022

Die Vorlage wurde vom Bildungsdepartement verfasst. Weitere Auskünfte erteilt Ihnen gerne Stadtrat Schumpf, Departementsvorsteher, Tel. 058 728 94 01.

## Glossar

Massgebendes Einkommen	Das massgebende Einkommen wird für die Berechnung der Gutscheinhöhe verwendet. Es errechnet sich aus dem steuerbaren Einkommen plus 10% des steuerbaren Vermögens (unter CHF 500'000.00) plus freiwilligen Einzahlungen in die zweite und dritte Säule.
Linearer Kostenanstieg	Das Gutscheinmodell ist so ausgestaltet, dass der Anstieg der Betreuungskosten für die Familien stets gleichbleibt, wenn die Familie 1 Franken mehr verdient. In anderen Worten: Wenn eine Familie neu 20'001 Franken anstatt CHF 20'000.00 verdient, ist ihr Kostenanstieg gleich, wie bei einer Familie, die neu CHF 100'001.00 anstatt CHF 100'000.00 verdient.
Vollkosten-Satz	Die Höhe der Kosten für einen vollen Betreuungstag in einer Kita. Dieser unterscheidet sich zwischen Säuglingen (bis 18 Monate) und Kleinkindern (19 Monate bis Kindergarteneintritt).
Minimales und maximales massgebendes Einkommen	Bis zum minimalen massgebenden Einkommen zahlen Familien nur den Selbstbehalt für einen Betreuungstag. Ab dem maximalen massgebenden Einkommen bekommen Familien keinen Gutschein mehr.