

## Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 12. September 2018

**777.**

### **Schriftliche Anfrage von Anjushka Früh und Katharina Prelicz-Huber betreffend Qualität in den Kindertagesstätten, Umfang der Kontrollen durch die Krippenaufsicht und dabei geprüfte Qualitätsanforderungen sowie mögliche Sanktionsmöglichkeiten bei festgestellten Mängeln**

Am 13. Juni 2018 reichten Gemeinderätinnen Anjushka Früh (SP) und Katharina Prelicz-Huber (Grüne) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2018/222, ein:

Nach wie vor besteht in der Stadt Zürich ein grosser Bedarf an familienexternen Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten. Die betreuten Kinder verbringen 11 oder mehr Stunden pro Tag in den Kindertagesstätten. Eine qualitativ hochstehende Betreuung und altersentsprechende Förderung der Kinder ist daher unabdingbar. Im kürzlich veröffentlichten Report Kinderbetreuung für das Jahr 2017 wird das Thema Qualität nur rudimentär behandelt. Auch sind Informationen zur Sicherung der Qualität, die der Krippenaufsicht obliegt, öffentlich kaum zugänglich.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie viele Kontrollen in wie vielen Kindertagesstätten führt die Krippenaufsicht pro Jahr durch? Welche Ressourcen wurden dafür pro Jahr eingesetzt? Wir bitten um eine detaillierte Aufstellung der letzten 5 Jahre; die Zahlen sind zudem in ein Verhältnis zum Wachstum der Betreuungsplätze in Kindertagesstätten zu stellen.
2. Welche Mängel wurden bei diesen Kontrollen festgestellt? Wir bitten um eine detaillierte Aufstellung der letzten 5 Jahre.
3. Gibt es erhebliche Veränderungen, die bei den Kontrollen in den letzten Jahren festgestellt wurden?
4. In welcher Regelmässigkeit werden die einzelnen Kindertagesstätten effektiv kontrolliert? Gestützt auf welche Erkenntnisse wurde dieser Kontrollintervall festgelegt?
5. Was sind die Kriterien resp. Qualitätsanforderungen, die durch die Krippenaufsicht in den Kontrollen überprüft werden? Wir bitten um eine detaillierte Auflistung.
6. Wie wurden diese Kriterien resp. Qualitätsanforderungen definiert? Worauf stützen sich diese? Wie werden diese überprüft und allenfalls angepasst?
7. Wie sichert der Stadtrat eine gute Betreuung und Förderung, die über Minimalstandards hinausgeht?
8. Welche Anstrengungen unternimmt der Stadtrat, um die Qualität in Kindertagesstätten zu fördern und Problemstellungen, die in den Kontrollen wiederholt angetroffen werden, zu beheben?
9. Welche Sanktionsmöglichkeiten bestehen seitens der Krippenaufsicht? Wie erfolgreich sind diese? Gibt es Kindertagesstätten, die wegen denselben Mängeln mehrmals gerügt werden?
10. Welche Sanktionen wurden in den letzten 5 Jahren aus welchen Gründen ausgesprochen? Wir bitten um eine detaillierte Aufstellung.
11. Werden auch unangemeldete Kontrollen durchgeführt? Falls nein, weshalb nicht?
12. Falls bisher keine unangemeldeten Kontrollen durchgeführt werden: Zieht der Stadtrat in Betracht, künftig auch unangemeldete Kontrollen durchzuführen? Falls nein, weshalb nicht?
13. Wie wird sichergestellt, dass die Kinder zu jeder Zeit durch genügend qualifiziertes Personal betreut werden und der vorausgesetzte Betreuungsschlüssel nicht nur während den Kontrollen der Krippenaufsicht, sondern immer zu 100% eingehalten wird?
14. Wie wird darauf reagiert, wenn der vorgegebene Betreuungsschlüssel nicht eingehalten wird? Bei einer erstmaligen Nichteinhaltung und im Wiederholungsfall?
15. Der jährlich erscheinende Report Kinderbetreuung enthält keine Informationen zur Krippenaufsicht. Wieso? Ist geplant, die Krippenaufsicht in Zukunft in den Report Kinderbetreuung aufzunehmen? Wenn nein, weshalb nicht?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

In der Theorie der frühkindlichen Erziehung liegt der Schwerpunkt auf der pädagogischen Qualität – also jener, die direkt auf das kindliche Wohlbefinden und seine Entwicklung wirkt. Es

werden verschiedene Qualitätsdimensionen unterschieden: Struktur-, Prozess- und Orientierungsqualität. Unter Strukturqualität werden situations- und zeitunabhängige Rahmenbedingungen wie z. B. Personal (Anzahl und Qualifikation), Räumlichkeiten (Grösse und Ausstattung) oder das Organisationsmodell der Einrichtung verstanden. Bei der Prozessqualität geht es um die pädagogischen Prozesse, den Umgang mit dem Kind, entwicklungsangemessener und bildungsförderlicher Anregung und Interaktion. Als Orientierungsqualität werden das professionelle Wissen der Erziehenden und ihre Einstellungen, Meinungen und Werthaltungen bezeichnet. Die Theorie geht davon aus, dass ein ideales Zusammenwirken der verschiedenen Qualitätsebenen eine positive kindliche Entwicklung massgebend unterstützt.

Qualität ist nicht statisch, sondern sie entwickelt sich und ist auch abhängig von den jeweiligen Kontexten, Erwartungen und Vorstellungen der Beteiligten. Deshalb lässt sich pädagogische Qualität auch nicht einfach so anordnen.

In der Stadt Zürich ist die Krippenaufsicht für eine wirksame Kontrolle der gesetzlichen Mindestanforderungen verantwortlich. Das Kontraktmanagement orientiert sich bei der Bemessung der Subventionen für Eltern mit tiefen und mittleren Einkommen an diesen Mindestanforderungen und erlässt für die Kontraktpartner zusätzliche Vorschriften im Bereich der Mindestlöhne, einer fachgerechten Buchhaltung und einer diskriminierungsfreien Aufnahme und Betreuung der Kinder. Gemeinsam mit dem Geschäftsbereich Kinderbetreuung der Sozialen Einrichtungen und Betriebe trägt das Kontraktmanagement zudem durch Projekte, Konzeptentwicklungen und Wissensvermittlung zur pädagogischen Qualitätsentwicklung in den Krippen bei.

Inwiefern eine Krippe eine über die gesetzlichen oder (im Rahmen der Subventionierung) vertraglichen Mindestanforderungen hinausgehende Qualität erbringt und dazu die Angebote des Kontraktmanagements und des Geschäftsbereichs Kinderbetreuung nutzt, liegt letztlich in der Verantwortung der jeweiligen Trägerschaft.

Die Krippenaufsicht ist für die Bewilligungserteilung und die damit verbundene Aufsicht über sämtliche in der Stadt Zürich geführten Kinderkrippen sowie privaten Horte zuständig. Sie ist folglich für die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben, welche aus der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) und den durch die Bildungsdirektion des Kantons Zürich erlassenen Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen (Krippenrichtlinien) sowie Kinderhorten (Hortrichtlinien) hervorgehen, zuständig. Andere Aufgaben, wie z. B. die Prüfung der Einhaltung arbeitsrechtlicher Mindestvorschriften fallen nicht in die Zuständigkeit der Krippenaufsicht. Krippen mit einem Kontrakt mit dem Sozialdepartement müssen jedoch dem Kontraktmanagement jährlich eine revidierte Jahresrechnung und eine Bestätigung der Einhaltung der Mindestlöhne einreichen.

In Bezug auf die Qualität in Kinderkrippen beschränkt sich die Aufgabe der Krippenaufsicht – gestützt auf obengenannte Rechtsgrundlagen – auf die Struktur- und Prozessqualität: z. B. darauf, ob das Betreuungspersonal über die erforderliche Ausbildung verfügt, die Anzahl der Mitarbeitenden für die Anzahl der zu betreuenden Kinder genügt, die Räumlichkeiten für die Kinderbetreuung geeignet und für die Anzahl der zu betreuenden Kinder ausreichend sind und die pädagogischen Prozesse umgesetzt werden.

Im Weiteren weist der Stadtrat darauf hin, dass aktuell im Rahmen gemeinderätlicher Vorstösse einerseits eine externe Evaluation der Arbeit der Krippenaufsicht stattfindet (GR Nr. 2017/144) und das Sozialdepartement andererseits überprüft, wie die Ausbildung von Fachpersonen auf Stufe EFZ im Bereich der Kinderbetreuung gefördert werden kann (GR Nr. 2017/142).

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:

**Zu Frage 1** («Wie viele Kontrollen in wie vielen Kindertagesstätten führt die Krippenaufsicht pro Jahr durch? Welche Ressourcen wurden dafür pro Jahr eingesetzt? Wir bitten um eine detaillierte Aufstellung der letzten 5 Jahre; die Zahlen sind zudem in ein Verhältnis zum Wachstum der Betreuungsplätze in Kindertagesstätten zu stellen»):

Die Krippenaufsicht kontrolliert die Kinderkrippen zum einen in Form von Aufsichtsbesuchen, zum anderen überprüft sie Unterlagen wie Personalübersichten, Anwesenheitslisten der Kinder oder Arbeitspläne bzw. Zeiterfassungen des Personals. Nachfolgend wird kurz erläutert, in welcher Form Aufsichtsbesuche stattfinden:

- Besuche in den ersten Wochen nach Betriebseröffnung: Ziel ist die Überprüfung, ob der verantwortlichen pädagogischen Leitung der bewilligte Rahmen des Krippenbetriebs und dessen Umsetzung im Alltag klar sind.
- Besuche im Rahmen der Bewilligungserneuerung: Nach Kontrolle und Bearbeitung der eingereichten Unterlagen findet in der Krippe ein ausführliches Gespräch anhand eines Leitfadens (siehe Frage 5) und ein Besuch der Räumlichkeiten statt. Ziel ist eine umfassende Einsicht in die Ausgestaltung und Arbeit der betroffenen Krippe.
- Besuche im Rahmen von Erweiterungen, Umstrukturierungen, Umzug usw.: Ziel ist die Überprüfung der Bewilligungsfähigkeit von geplanten strukturellen Veränderungen in einer Krippe.
- Aufsichtsbesuche: Es werden angemeldete reguläre Aufsichtsbesuche, angemeldete Gespräche und Besuche aufgrund von Meldungen oder eines konkreten Verdachts wie auch unangemeldete Besuche durchgeführt. In seltenen Fällen, z. B. bei Meldungen zu sehr fragwürdiger Betreuungsqualität, beobachtet die Krippenaufsicht den pädagogischen Alltag eingehend.

In der nachfolgenden Auflistung sind die Kontrollen in Form von Besuchen in Kinderkrippen aufgelistet. Die Aufstellung enthält zudem die Stellenprozente der Krippenaufsicht (ohne Anteil Leitung und Stabsaufgaben). Die Aufteilung der Ressourcen für die einzelnen Teilaufgaben (Bewilligung, Aufsicht, Bearbeitung von Beschwerden) erfasst die Krippenaufsicht nicht. Ebenfalls werden die Überprüfungshandlungen von eingereichten Unterlagen nicht erfasst.

Aufstellung der letzten fünf Jahre (gerundet):

|   | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017  | Anstieg<br>2013–2017 in<br>% (gerundet) |
|---|------|------|------|------|-------|---|
| <b>Platzzahl Jahresende<br/>(total Krippenplätze)</b>                               | 7860 | 8360 | 8739 | 9362 | 10215 | 30                                      |
| <b>Anzahl bewilligter<br/>Krippen</b>   | 267  | 274  | 284  | 298  | 318   | 19                                      |
| <b>Besuche Betriebseröffnung</b>  | 12   | 14   | 13   | 20   | 25    | 108                                     |
| <b>Besuche Bewilligungs-<br/>erneuerung</b>   | 27   | 35   | 36   | 41   | 47    | 74                                      |
| <b>Besuche Erweiterungen<br/>usw.</b>   | 18   | 55   | 35   | 37   | 40    | 122                                     |
| <b>Aufsichtsbesuche<sup>1</sup></b>   |      |      |      | 55   | 59    | –                                       |
| <b>Stellenprozente Mitarbei-<br/>tende Krippenaufsicht<br/>(Jahresdurchschnitt)</b> | 290  | 320  | 330  | 360  | 360   | 24                                      |

<sup>1</sup> Anzahl Aufsichtsbesuche werden erst seit 2016 erfasst.

**Zu Frage 2 («Welche Mängel wurden bei diesen Kontrollen festgestellt? Wir bitten um eine detaillierte Aufstellung der letzten 5 Jahre»):**

Die Krippenaufsicht erfasst die Thematik der Meldungen, die in ihrer Zuständigkeit liegen und die Rolle der meldenden Person in einer Tabelle. Die Ergebnisse der Überprüfungen werden in Aktennotizen zu den einzelnen Krippen, jedoch nicht in der genannten Übersichtstabelle festgehalten.

In den letzten fünf Jahren erhielt die Krippenaufsicht jährlich meist zwischen 40 und 50 Meldungen, die in ihren Kompetenzbereich fielen – 2016 waren es 65 Meldungen. Von den etwa 250 Meldungen der letzten fünf Jahre stammten etwa 150 von Eltern betreuter Kinder, etwa 60 von Mitarbeitenden von Krippen, in etwa 20 Fällen meldeten sich Drittpersonen aus dem geografischen, beruflichen oder privaten Umfeld der jeweiligen Krippe.

In den meisten der rund 250 Meldungen wurden mehrere Themen bemängelt. Die Mehrheit der Meldungen hatte das Thema Betreuungsqualität zum Gegenstand (etwa 80). Etwa 50 Meldungen betrafen Personalmangel, gefolgt von je etwa 40 Meldungen zu einer hohen Personalfuktuation, möglichen Mängeln betreffend Sicherheit / Gesundheit und einem unangemessenen Umgang mit den Mitarbeitenden. Weitere Themen waren vermutete Überschreitungen der Platzzahl (etwa 30) oder Missachtung des Betreuungsschlüssels (17), die Qualität der Ernährung (14), die nicht Umsetzung des pädagogischen Konzepts (13) oder der Hygienevorgaben (11), Verdacht auf Misshandlung (8) oder falsche Angaben gegenüber der Krippenaufsicht betreffend Anzahl betreuter Kinder oder Personaleinsätzen (8). Neben den Meldungen zum Thema Betreuungsqualität gingen etwa 60 Meldungen ein, bei welchen es um die Unzufriedenheit der Eltern mit der Information und Kommunikation durch die Krippe ging.

In den meisten Fällen kennen die sich meldenden Personen die Krippenrichtlinien nicht im Detail, sondern informieren über einen Zustand, von dem sie annehmen, dass dieser für eine gute Kinderbetreuung nicht förderlich ist und folglich von Gesetzes wegen nicht erlaubt sein sollte. Der von Mitarbeitenden, Eltern oder Drittpersonen erlebte Missstand bedeutet gemessen an den Bewilligungsvorgaben jedoch nicht zwangsläufig eine Verletzung der Krippenrichtlinien. Bei der Bearbeitung der Meldungen wurden bei gut einem Viertel tatsächlich Verletzungen der Vorgaben festgestellt. Die festgestellten Mängel waren jedoch nicht immer deckungsgleich mit den gemeldeten.

Die von der Krippenaufsicht am häufigsten festgestellten Mängel sind Überbelegungen im Sinne eines Überschreitens der bewilligten Platzzahl oder der bewilligten Anzahl betreuter Säuglinge, die Nichteinhaltung des Betreuungsschlüssels, die fehlende Anwesenheit ausgebildeter Betreuungspersonen und Personalmangel.

Aspekte der Prozessqualität sind mit den Mitteln der Krippenaufsicht schwieriger fass- und beeinflussbar, wie z. B. eine mangelhafte Umsetzung des pädagogischen Konzepts, eine hohe Personalfuktuation oder der Umgang und die Kommunikation von Leitung und Trägerschaft mit den Eltern oder den Mitarbeitenden.

**Zu Frage 3 («Gibt es erhebliche Veränderungen, die bei den Kontrollen in den letzten Jahren festgestellt wurden?»):**

Die Überprüfung des richtlinienkonformen Personaleinsatzes fordert die Krippenaufsicht zunehmend heraus. Zum einen dadurch, dass hauptsächlich grössere Trägerschaften ihre Mitarbeitenden ohne feste Zuordnung an mehreren Standorten in der Stadt Zürich einsetzen. Zum anderen dadurch, dass die Krippenaufsicht mit Hinweisen konfrontiert wird, dass die eingereichten Unterlagen, z. B. Arbeitspläne, nicht korrekt geführt werden.

Des Weiteren möchten Personen bei eingehenden Meldungen vermehrt anonym bleiben, weil sie sich vor allfälligen negativen Folgen fürchten. Mitarbeitende von Krippen informieren die Krippenaufsicht darüber, dass ihnen von der Trägerschaft explizit untersagt wurde, der Krippenaufsicht Auskunft zu geben. Aus diesen Gründen wird vermehrt der Wunsch nach mehr unangemeldeten Kontrollen durch die Krippenaufsicht geäussert, damit allfälliges Nichteinhalten der Bewilligungsvoraussetzungen erkannt und gegebenenfalls sanktioniert wird. Ebenfalls werden die Befugnis der Krippenaufsicht, Kontrollen durchzuführen bzw. die Art und Weise derselben, sowie die Rechtsgrundlagen seit ein paar Jahren von gewissen Trägerschaften grundsätzlich in Frage gestellt. Dies führt dazu, dass in einigen Fällen Unterlagen nicht abge-

geben, sondern nur zur Ansicht der Krippenaufsicht vorgelegt werden; versucht wird, der Krippenaufsicht den Zugang zu den Räumlichkeiten der Krippe zu verweigern, indem man sich auf das Hausrecht beruft; Gespräche nur noch in Anwesenheit der Trägerschaft geführt werden sollen und die Anzahl der Rechtsstreitigkeiten zunehmen.

**Zu Frage 4 («In welcher Regelmässigkeit werden die einzelnen Kindertagesstätten effektiv kontrolliert? Gestützt auf welche Erkenntnisse wurde dieser Kontrollintervall festgelegt?»):**

Ziel der Krippenaufsicht ist es, gemäss Art. 19 der PAVO jede Krippe mindestens alle zwei Jahre zu besuchen. Dies ergibt sich aus den Besuchen, die im Rahmen der alle vier Jahre fälligen Bewilligungserneuerung stattfinden und den regulären Aufsichtsbesuchen, die während der laufenden Bewilligungsperiode mindestens einmal stattfinden. Die Kontrollintervalle können mehrheitlich eingehalten werden. Bei Krippen in Schwierigkeiten ist eine dichtere Kontrolle erforderlich, was dazu führen kann, dass aufgrund der Prioritätensetzung andere Betriebe etwas seltener besucht werden.

**Zu Frage 5 («Was sind die Kriterien resp. Qualitätsanforderungen, die durch die Krippenaufsicht in den Kontrollen überprüft werden? Wir bitten um eine detaillierte Auflistung»):**

Die Kriterien bzw. Qualitätsanforderungen ergeben sich aus dem Auslöser für eine Kontrolle bzw. einen Besuch. Bei einem Besuch aufgrund einer Meldung liegt der Fokus auf dem Inhalt der Meldung. Kontrollen von Unterlagen fokussieren auf strukturelle Vorgaben wie Personal oder Anzahl betreute Kinder. Für die alle zwei Jahre vorgesehenen regulären Aufsichtsbesuche besteht der beigelegte Leitfaden. Die konkrete Wahl der Gesprächsschwerpunkte richtet sich nach der aktuellen Situation der besuchten Krippe. Je nach Thema werden entsprechende Unterlagen dazu verlangt (Pädagogisches Konzept, Anwesenheitslisten der Mitarbeitenden und von Kindern, Notfallkonzept usw.).

**Zu Frage 6 («Wie wurden diese Kriterien resp. Qualitätsanforderungen definiert? Worauf stützen sich diese? Wie werden diese überprüft und allenfalls angepasst?»):**

Die Kriterien ergeben sich einerseits aus der PAVO und den mehrheitlich strukturellen Anforderungen gemäss Krippenrichtlinien. In den Betriebsbewilligungen werden jeweils Auflagen zur Strukturqualität, insbesondere zum Angebot der Krippe bzw. den Gruppengrössen, erlassen. Andererseits konkretisieren die Kriterien Themen aus dem pädagogischen Alltag in den bewilligten Krippen. Dabei stützen sie sich auf fachliche Erkenntnisse zur Ermöglichung einer minimalen Prozess- bzw. Betreuungsqualität.

Die Angemessenheit der Kriterien wird vom Team der Krippenaufsicht im Rahmen der Reflexion seiner Aufsichtstätigkeit und Berücksichtigung neuester fachlicher Erkenntnisse regelmässig überprüft. Allfällige Anpassungen können auch aufgrund von veränderten gesetzlichen Grundlagen erfolgen (siehe dazu auch Frage 13 bezüglich Verwaltungsgerichtsurteil). Die aktuell laufende Evaluation wird hierzu allenfalls auch noch Hinweise liefern.

**Zu Frage 7 («Wie sichert der Stadtrat eine gute Betreuung und Förderung, die über Minimalstandards hinausgeht?»):**

Die Qualität der ausserfamiliären Kinderbetreuung generell und die «Frühe Förderung» im Besonderen sind seit Jahren Schwerpunktthemen der Stadt Zürich. Nebst der beschriebenen Tätigkeit der Krippenaufsicht läuft z. B. im Rahmen des Massnahmenplans «Frühe Förderung in der Stadt Zürich 2016–2019» u. a. das Projekt «Q-Kita». Dieses hat zum Ziel, die Qualität in den Krippen zu verbessern. Die teilnehmenden Krippen werden befähigt, in ihren Betrieben einen Qualitätsentwicklungsprozess mit regelmässigen Selbst- und Fremdevaluationen aufzubauen. Das Sozialdepartement unterstützt und begleitet die Krippen auf ihrem Entwicklungsweg mit Weiterbildungen, prozessbegleitenden Schulungen, Fachberatung und Coaching. Zudem finanziert und initiiert das Sozialdepartement zusammen mit dem Schul- und Sportdepartement auch weitere Innovations- und Qualitätsentwicklungsprojekte und Weiterbildungen. Mit

dem Projekt Purzelbaum KiTa wird genügend Bewegung und eine ausgewogene Ernährung in den Krippen gefördert. Im Rahmen des Projekts «Gut vorbereitet in den Kindergarten» wurde das Konzept der Kita-integrierten Deutschförderung (KiD) entwickelt. Es bezweckt, den Deutschwerb von 3- bis 4-jährigen Kindern in den Krippen gezielt zu unterstützen. Die durch das Projekt identifizierten Kinder werden in den KiD-Projektkrippen alle zwei Wochen von einer Sprachförderfachperson (KiD-Fachpersonen) besucht. Durch den Austausch mit der KiD-Fachperson erweitern zudem die Krippen-Mitarbeitenden ihr Wissen und ihre Kompetenzen in der Sprachförderung praxisnah.

Im Weiteren haben die städtischen Krippen der Sozialen Einrichtungen und Betriebe den Auftrag, innovative, fachliche Konzepte zu testen und die Erkenntnisse daraus privaten Trägerschaften zugänglich zu machen.

**Zu Frage 8 («Welche Anstrengungen unternimmt der Stadtrat, um die Qualität in Kindertagesstätten zu fördern und Problemstellungen, die in den Kontrollen wiederholt angetroffen werden, zu beheben?»):**

Siehe Fragen 7, 9, 10, 13 und 14.

**Zu Frage 9 («Welche Sanktionsmöglichkeiten bestehen seitens der Krippenaufsicht? Wie erfolgreich sind diese? Gibt es Kindertagesstätten, die wegen denselben Mängeln mehrmals gerügt werden?»):**

Sämtliche verwaltungsrechtlichen Sanktionen müssen verhältnismässig sein. Daher setzt die Krippenaufsicht bei Feststellung einer Richtlinienverletzung grundsätzlich auf die Kooperationsbereitschaft der betroffenen Trägerschaft und sucht in einem ersten Schritt das Gespräch. Zeigt das Gespräch keine Wirkung, können allfällige Auflagen als mildes Mittel angedroht oder verfügt werden, damit ein bewilligungskonformer Zustand wieder hergestellt wird. Dies können folgende sein:

- **Aufnahmestopp:** Vorübergehend dürfen keine neuen Kinder aufgenommen werden. Ein Aufnahmestopp wird bei einem festgestellten Personalmangel angedroht.
- **Platzzahlreduktion:** Bei wiederholtem oder lange andauerndem Personalmangel kann die bewilligte Platzzahl auf ein angemessenes Verhältnis zum aktuellen Personalstand reduziert werden. Dasselbe gilt bei dauerhaft oder wiederholt fehlender Krippenleitung.
- **Konzeptergänzung:** Bei Mängeln in der Betreuungsqualität kann eine Ergänzung des pädagogischen Konzepts und bei erheblichen Mängeln eine Fachsupervision bzw. -beratung angeordnet werden. Diese Anordnung bezweckt die fachliche Auseinandersetzung mit den bemängelten Themenkomplexen.

Sowohl die blossе Androhung eines Aufnahmestopps als auch einer Platzzahlreduktion zeigten in den vergangenen Jahren Wirkung. Mit diesen Massnahmen konnte mehrheitlich ein bewilligungskonformer Zustand wieder hergestellt werden. Auch mit den angeordneten Konzeptergänzungen machte die Krippenaufsicht gute Erfahrung. Die gewünschte Auseinandersetzung fand grösstenteils in ausreichendem Masse statt und die Betreuungsqualität konnte damit verbessert werden.

Zeigen all diese Massnahmen keine Wirkung, stehen der Krippenaufsicht das Aussprechen einer Ordnungsbusse sowie der Widerruf einer Bewilligung als mögliche Sanktionen zur Verfügung.

Eine Ordnungsbusse von maximal Fr. 1000.– kann gemäss Art. 26 Abs. 1 PAVO ausgesprochen werden, wenn die Pflichten verletzt werden, die sich aus der PAVO oder einer gestützt darauf erlassenen Verfügung ergeben. Widersetzt sich eine Trägerschaft wiederholt den Anordnungen, kann gemäss Art. 26 Abs. 2 PAVO eine Bestrafung mit Busse nach Art. 292 des Strafgesetzbuchs angedroht werden (Ungehorsam gegen eine amtliche Verfügung). Die Ordnungsbusse entspricht mehr oder weniger einer geringfügigen «Geldstrafe», die der

Sanktionierung von geringfügigen Verletzungen verwaltungsrechtlicher Pflichten dient. In Wiederholungsfällen kann erneut eine Ordnungsbusse ausgesprochen werden. Die Ordnungsbussen bewirken jedoch nicht immer die erhoffte Besserung.

Bleiben sämtliche Massnahmen erfolglos oder erscheinen sie von vornherein ungenügend, so kann gemäss Art. 20 Abs. 3 PAVO die Betriebsbewilligung entzogen werden.

Abgesehen von den Sanktionsmöglichkeiten seitens Krippenaufsicht besteht auch die Möglichkeit über die Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich (VO KB). Als Voraussetzungen für einen Kontrakt mit dem Sozialdepartement zum Angebot von subventionierten Plätzen müssen die Trägerschaften u. a. über eine Betriebsbewilligung für die Kinderkrippe verfügen und die Einrichtung muss die Auflagen der Krippenaufsicht erfüllen (Art. 18<sup>bis</sup> Abs. 1 VO KB). Hält sich eine Einrichtung nicht an die Bestimmungen des Kontrakts, weil sie z. B. die Auflagen der Krippenaufsicht nicht erfüllt, kann das Sozialdepartement einen Aufnahmestopp anordnen oder den Kontrakt auflösen (Art. 18<sup>bis</sup> Abs. 3 VO KB). Aktuell haben 85 Prozent der privaten Krippen in der Stadt Zürich einen Kontrakt mit dem Sozialdepartement abgeschlossen (Stand Ende 2017).

**Zu Frage 10 («Welche Sanktionen wurden in den letzten 5 Jahren aus welchen Gründen ausgesprochen? Wir bitten um eine detaillierte Aufstellung.»):**

Die Krippenaufsicht führt keine Liste bezüglich angedrohter oder ausgesprochener Auflagen. In den letzten fünf Jahren wurde in mehreren Fällen ein Aufnahmestopp oder eine Platzzahlreduktion als mögliche aufsichtsrechtliche Massnahme mündlich oder schriftlich angedroht, falls nicht innert kurzer Frist wieder ein bewilligungskonformer Zustand erreicht werden sollte. Das Androhen dieser Auflagen zeigte Wirkung, so dass in den letzten fünf Jahren keine Massnahmen verfügt werden mussten. Im Weiteren wurden in den letzten Jahren vereinzelt Konzeptergänzungen angeordnet.

Wegen wiederholter Verletzung des bewilligten Rahmens (Platzzahl, Altersstruktur, Personalbedarf) wurden in den letzten fünf Jahren fünf Ordnungsbussen ausgesprochen. Einer Trägerschaft wurde in der Vergangenheit aufgrund wiederholter Ordnungsbussen und massiv infrage gestellter persönlicher Eignung der Entzug der Betriebsbewilligung angedroht. Die betroffene Trägerschaft entschied sich schlussendlich, den Betrieb selber aufzugeben.

**Zu Frage 11 («Werden auch unangemeldete Kontrollen durchgeführt? Falls nein, weshalb nicht?»):**

Ja, es werden auch unangemeldete Kontrollen durchgeführt. Diese erfolgen meist im Zusammenhang mit Vermutungen oder Meldungen, welche im Betreuungsalltag eine mögliche Verletzung der strukturellen Vorgaben wie bewilligte Platzzahl oder erforderliche Personalanwesenheit annehmen lassen.

**Zu Frage 12 («Falls bisher keine unangemeldeten Kontrollen durchgeführt werden: Zieht der Stadtrat in Betracht, künftig auch unangemeldete Kontrollen durchzuführen? Falls nein, weshalb nicht?»):**

Es werden bereits unangemeldete Kontrollen durchgeführt (siehe Frage 11).

**Zu Frage 13 («Wie wird sichergestellt, dass die Kinder zu jeder Zeit durch genügend qualifiziertes Personal betreut werden und der vorausgesetzte Betreuungsschlüssel nicht nur während den Kontrollen der Krippenaufsicht, sondern immer zu 100 % eingehalten wird?»):**

Grundsätzlich sind die Trägerschaften dafür verantwortlich, dass die Kinder jederzeit durch genügend qualifiziertes Personal betreut werden und der Betreuungsschlüssel jederzeit eingehalten wird. Folgende Massnahmen seitens Krippenaufsicht dienen dazu, die Einhaltung dieser Vorgabe zu überprüfen:

Bis anhin wurde für jeden individuellen Krippenbetrieb der minimal erforderliche Stellenbedarf verfügt. Gemäss einem kürzlich ergangenen, rechtskräftigen Urteil des Verwaltungsgerichts (VB.2017.00826) fehlt es für das Verfügen von genauen Stellenplänen an einer genügenden gesetzlichen Grundlage. Dennoch ist das Ausstellen einer Betriebsbewilligung u. a. an die

Voraussetzung geknüpft, dass die Zahl der Mitarbeitenden und deren Qualifikation eine genügende Betreuung der Kinder gewährleistet. Diesbezüglich können Auflagen erteilt werden. Die Trägerschaften haben der Krippenaufsicht nachvollziehbar darzulegen, dass sie eine genügende Betreuung der Kinder sicherstellen.

- Im Rahmen des Bewilligungs- und des Bewilligungserneuerungsprozesses werden die Trägerschaften und die Krippenleitungen über die in den Richtlinien festgehaltenen Vorgaben informiert, mit besonderem Fokus auf die erfahrungsgemäss unklaren Situationen wie Randzeiten und Mittagspausen.
- Im Rahmen der Aufsichtsbesuche werden Kenntnis und Umsetzung der richtlinienkonformen Einsatzplanung überprüft.
- Sporadische Kontrolle von Dokumenten (Arbeitspläne, Arbeitszeiterfassung der Mitarbeitenden usw.). Bei Verdacht oder festgestellter Verletzung der Vorgaben häufigere Kontrollen.
- Bei Hinweis bzw. Verdacht auf Nichteinhaltung des minimal erforderlichen Betreuungsschlüssels bzw. fehlender Anwesenheit einer ausgebildeten Betreuungsperson, Kontrolle durch unangemeldeten Besuch.

**Zu Frage 14 («Wie wird darauf reagiert, wenn der vorgegebene Betreuungsschlüssel nicht eingehalten wird? Bei einer erstmaligen Nichteinhaltung und im Wiederholungsfall?»):**

Es wird mündlich und schriftlich auf die Verletzung der Vorgaben und die Erfordernisse gemäss PAVO und den Krippenrichtlinien hingewiesen. Die entsprechenden Krippen werden vermehrt kontrolliert, z. B. in Form von sporadischem oder über einen gewissen Zeitraum regelmässigem Einfordern von Anwesenheitslisten der Kinder und von Arbeitsplänen. Geschieht die Nichteinhaltung aufgrund eines Personalmangels, müssen die Krippen der Krippenaufsicht ihre Suchbemühungen nach weiterem Personal darlegen, bis der erforderliche Personalstand wieder erfüllt ist. Weiter müssen die Trägerschaften gegenüber der Krippenaufsicht darlegen, ob bzw. wie sie mit dem aktuellen Personalstand einen richtlinienkonformen Betrieb gewährleisten können, ansonsten kann diesbezüglich eine Auflage verfügt werden.

Bei wiederholtem oder lange andauerndem Personalmangel werden Eskalationsstufen von mündlicher, formlos schriftlicher, eingeschriebener Mahnung bis zur Androhung und Umsetzung aufsichtsrechtlicher Massnahmen durchlaufen. In solchen Situationen werden je nach Kooperationsbereitschaft der Krippe auch häufigere unangemeldete Aufsichtsbesuche durchgeführt und vermehrt Unterlagen kontrolliert. Die extremsten möglichen Reaktionen sind ein verfügter Aufnahmestopp oder eine Reduktion der bewilligten Platzzahl auf ein dem aktuellen Personalstand der Krippe angemessenes Verhältnis. Weiter kann eine Ordnungsbusse ausgesprochen werden. Diese Massnahmen werden auch zukünftig – ohne verfügte Stellenpläne – ergriffen.

**Zu Frage 15 («Der jährlich erscheinende Report Kinderbetreuung enthält keine Informationen zur Krippenaufsicht. Wieso? Ist geplant, die Krippenaufsicht in Zukunft in den Report Kinderbetreuung aufzunehmen? Wenn nein, weshalb nicht?»):**

Bisher wurde im Rahmen des Geschäftsberichts des Sozialdepartements über die Tätigkeit der Krippenaufsicht informiert. Diese Aufteilung wird im Rahmen der bereits geplanten Überarbeitung des Reports Kinderbetreuung überprüft. Im Weiteren wird das Sozialdepartement – gestützt auf Dispositiv-Ziffer 2. d des GR-Beschlusses Nr. 2017/8 «Teilrevision der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich (VO KB), Genehmigung durch den Gemeinderat» – zwei Jahre nach Inkraftsetzung der Teilrevision über deren Umsetzung Bericht erstatten.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**



## **Beilage zu GR Nr. 2018/222**

### **Aufsichtsbesuch in Kinderkrippe / Kinderhort**

**Name der Einrichtung:**

**Datum:**

**Gespräch mit:**

**Letzter Besuch:**

**Funktion:**

**Bewilligung gültig bis:**

#### **Sozialpädagogische Grundsätze**

Wie wird mit dem Konzept gearbeitet?

Wann/wie wurde es in letzter Zeit modifiziert?

Was zeichnet diese Krippe aus?

Aktuelles Schwergewicht in der pädagogischen Arbeit?

Modelle, Ansätze nach denen gearbeitet wird?

Spezialisierung in/Auseinandersetzung mit der Arbeit mit Säuglingen?

*Unterlagen:* Neuste Version des pädagogischen Konzeptes

#### **Gestaltung von Schlüsselsituationen**

Eingewöhnung?

Austritt/Gruppenwechsel?

Kommen/Gehen?

Wickeln?

Schlafen?

#### **Bewegung**

Integration von Bewegung in den pädagogischen Alltag?

Ungehinderte Bewegungsmöglichkeiten?

#### **Umgebung**

Garten?

Nutzung von Grünflächen, Spielplätzen in der Nähe?

Täglich nach draussen mit den Kindern?

#### **Ernährung**

Wer kocht?

Einbezug der Kinder bei der Essenszubereitung?

Schwergewicht bei der Ernährung?

Schwergewicht bei der Gestaltung der Essenssituation?

Aktuelle Themen?



2/3

### **Kindergruppen**

Schwergewicht Alterssegment?

Mindestbetreuung? Konstanz?

Vollzeit/Teilzeitkinder?

Ganztages-/Halbtagesbetreuung?

Ist die Angebotsstruktur sinnvoll? Entspricht sie Ihren Wünschen? Entspricht sie dem Bedarf?

Altersdurchmischung, Nachfrage/Warteliste?

Wäre eine Umstrukturierung aus ihrer Sicht sinnvoll? Ist dies ein Thema mit der Trägerschaft?

*Unterlagen:* Präsenzlisten (zwingend!)

### **Eltern**

Gestaltung der Zusammenarbeit?

Verhältnis zu den Eltern?

### **Betriebskonzept**

Aktuelle Öffnungszeiten?

Ferien?

### **Stellenplan**

Aktueller Personalstand?

*Unterlagen:* Arbeitspläne (zwingend!)

### **Personalführung**

Aktuelle Themen im Team?

Schwergewicht in der Führung, Führungsstil?

Personalfluktuationsrate?

Anleitung Auszubildender?

Sitzungsstruktur?

### **Trägerschaft**

Konstanz in der Trägerschaft?

Aufteilung von Aufgaben und Kompetenzen klar?

Unterstützt von Trägerschaft für pädagogische Leitung und Team?

Finanzielle Situation, Druck?

Unklarheiten, Konfliktpotenzial?

### **Weiterbildung/Supervision**

Letzte Weiterbildungen?

Finanziell/zeitlich unterstützt von der Krippe?



3/3

Supervision?

### **Sicherheit**

Notfall-Telefonlisten beim Telefon?  
Notfall-Apotheken?  
Vorgehen im Notfall allen Mitarbeitenden bekannt?  
Erste-Hilfe am Kind? Evakuationsübungen?  
Gab es schon Notfälle?

### **Prävention von Gewalt und sexuellen Übergriffen**

Werden vor der Anstellung Referenzauskünfte und Strafregisterauszüge eingeholt?  
Wie werden neue MAs mit den Präventionsmassnahmen vertraut gemacht?  
Wie wird der Präventionsgedanke im Alltag im Bewusstsein behalten?  
Gab es Situationen, in denen Sie intervenieren mussten?  
Gehen Sie davon aus dass ihre MAs Sie bei einem unguuten Gefühl oder Verdacht informieren würden?  
Falls ja: Wieso gehen Sie davon aus?

### **Besichtigung der Räumlichkeiten**

Wohnlichkeit?  
Tageslicht?  
Konzentriertes Spiel, Rückzug, Bewegungsmöglichkeiten?  
Altersgemässes Spielmaterial?  
Zugänglichkeit Spielmaterial?  
Themenbereiche?  
Orientierung in der Gruppe/im Raum für die Kinder?  
Reizüberflutung?  
Sicherheit (Steckdosen, Fenster, Treppen, Herd etc.)?  
Sauberkeit?

### **Eindruck bei Besuch auf Gruppen**

Atmosphäre/Stimmung?  
Eindruck einzelner Kinder?  
Interaktionen zwischen den Kindern?  
Interaktionen zwischen den Kindern und den Mitarbeitenden?  
Interaktionen unter den Mitarbeitenden?  
Interaktionen zwischen KL und Mitarbeitenden?

7.2.18/ing