

# **Motion Michael Graf betreffend Auslagerung der städtischen Kinderbetreuung**

Bericht und Antrag  
an den Gemeinderat  
8. April 2015



## Antrag

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, er wolle beschliessen:

1. Der Gemeinderat nimmt den vorliegenden stadträtlichen Bericht vom 8. April 2015 zur Motion Michael Graf betreffend „Auslagerung städtische Kinderbetreuung“ zur Kenntnis.
2. Die Motion Graf vom 14. April 2014 wird erheblich erklärt.
3. Der Stadtrat wird mit dem Vollzug beauftragt.
4. Der Gemeinderat gibt dem Stadtrat den Auftrag, erneut mit Antrag und Weisung an den Gemeinderat zu gelangen, falls kein privater Betreiber für die heutige städtische Kinderbetreuung gefunden wird.
5. Mitteilung an den Stadtrat

Dieser Beschluss untersteht dem fakultativen Referendum.



## Bericht

### Ausgangslage

Am 14. April 2014 reichte Gemeinderat Michael Graf beim Gemeinderatspräsidenten eine Motion mit folgendem Wortlaut ein:

*„Der Stadtrat wird beauftragt, die städtische Kinderbetreuung in Private auszulagern“*

Am 19. Mai 2014 hat der Gemeinderat der Überweisung der Motion zugestimmt.

Am 4. Juni 2014 hat der Stadtrat die Motion der Abteilung Soziales und Gesundheit zur Vorbereitung einer Antwort zugewiesen. Die Frist zur Beantwortung der Motion läuft am 19. Mai 2015 ab.

### Rechtliche Würdigung

Gemäss Art. 47 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Gemeinderats sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, die Änderung oder Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Kompetenz der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Nicht motionsfähig sind Angelegenheiten, die in den Kompetenzbereich des Stadtrats fallen, dies aus Gründen der Gewaltenteilung (vgl. dazu H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage, Dezember 2002, N 5.2.1 zu § 105).

Gemäss § 18 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes sind die Gemeinden verpflichtet, bis spätestens 31. Dezember 2014 für ein bedarfsgerechtes Angebot an familienergänzender Betreuung von Kindern im Vorschulalter zu sorgen und sich an der Finanzierung zu beteiligen. Die Finanzierung der Betreuungsangebote erfolgt durch Elternbeiträge und Beiträge der Gemeinden. Die Gemeinden können bei der Festlegung der Gebühren die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern berücksichtigen. Die Gebühren dürfen höchstens kostendeckend sein. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz lässt den Gemeinden einen grossen Handlungsspielraum, wie sie den Versorgungs- und Finanzierungsauftrag konkret erfüllen wollen.

Die Stadt Bülach betreibt heute an zwei Standorten eine Kinderkrippe mit insgesamt 38 Tagesplätzen (inkl. 6 Krippenplätzen für das Spital Bülach). Daneben bieten vier private Krippen weitere Betreuungsplätze an. Die städtische Krippe wurde ursprünglich vom Frauenverein im Auftrag der Gemeinde geführt. 1998 hat die Stadt den Krippenbetrieb vom Frauenverein übernommen. Der Gemeinderat genehmigte am 28. September 1998 die dazu notwendige Überführung von 8 Stellen in den städtischen Stellenplan.

Nach heutigem Kenntnisstand wird davon ausgegangen, dass eine Auslagerung der städtischen Krippe nicht zu Ausgaben führen wird, die im Kompetenzbereich des Gemeinderats liegen. Die Umsetzung der Motion wird daher in die Kompetenz des Stadtrats fallen.



Bezüglich des möglichen Umsetzungszeitpunkts ergibt sich noch eine Einschränkung. Die Stadt Bülach erfüllt den gesetzlichen Finanzierungsauftrag heute so, dass Familien, welche die Kosten für die familienergänzende Betreuung im Vorschulalter nicht alleine tragen können, in der städtischen Krippe Subventionen erhalten. Familien, welche ihre Kinder in einer anderen Institution betreuen lassen, erhalten bisher keine Vergünstigungen. Es ist geplant, von der heute Objekt-orientierten Finanzierung auf eine Subjekt-orientierte Finanzierung umzustellen. Neu sollen alle Familien, welche die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, Subventionen beantragen können, unabhängig davon, in welcher Institution sie ihre Kinder betreuen lassen. Ein entsprechender Antrag des Stadtrats ist beim Gemeinderat pendent. Die Motion kann daher erst umgesetzt werden, wenn die Anschlusslösung (BVO) für den gesetzlichen Finanzierungsauftrag beschlossen bzw. in Kraft ist. Mit der Planung der Umsetzung kann ab einer möglichen Erheblicherklärung der Motion begonnen werden.

#### *Fazit*

Die Umsetzung der Motion wird angesichts der erwarteten Kostenfolgen mutmasslich in der Kompetenz des Stadtrats liegen. Die Motion kann erst umgesetzt werden, wenn die Anschlusslösung (BVO) für den gesetzlich vorgesehenen Finanzierungsauftrag in Kraft ist. Die Umsetzungsplanung kann jedoch unmittelbar nach einer möglichen Erheblicherklärung aufgenommen werden.

#### **Inhaltliche Würdigung**

##### 1. Auftragsklärung

Die Motion Graf verlangt, dass die städtische Kinderbetreuung an Private ausgelagert wird.

Der Stadtrat versteht den Auftrag des Motionärs wie folgt:

- Die 38 Krippenplätze der heute an den Standorten Bannhaldenstrasse 5 und Hochfelderstrasse 21 von der Stadtverwaltung geführten Kinderkrippe sollen erhalten bleiben. Dies ist abhängig davon, ob das Spital die in seinem Eigentum befindliche Liegenschaft an der Bannhaldenstrasse 5 einer privaten Trägerschaft zur Miete zur Verfügung stellen wird. Für die Erhaltung aller heutigen Plätze wäre zudem der Abschluss eines Dienstleistungsvertrags zwischen dem Spital Bülach und einem privaten Betreiber für die Spitalkrippenplätze erforderlich. Sollte dies nicht der Fall sein, würden sich die zu erhaltenden Krippenplätze auf 22 Plätze an der Hochfelderstrasse 21 reduzieren.
- Der Krippenbetrieb soll an eine private Trägerschaft ausgelagert werden. Als mögliche Träger kommen sowohl kommerzielle Krippenbetreiber als auch gemeinnützige Institutionen in Frage.
- Die Stadt Bülach darf der neuen Trägerschaft nicht angehören (da von einer echten Privatisierung ausgegangen wird).



- Die Stadt soll der neuen Trägerschaft die Betriebsliegenschaft Hochfelderstrasse 21 im Rahmen einer Kostenmiete zur Verfügung stellen.
- Der Dienstleistungsvertrag zwischen der Stadt Bülach und dem Spital Bülach betreffend die operative Führung der Kinderkrippe Spital Bülach wird gekündigt (Kündigungsfrist 6 Monate auf Ende eines jeden Monats). Es steht der neuen Trägerschaft frei, mit dem Spital Bülach einen entsprechenden Dienstleistungsvertrag abzuschliessen.

## 2. Auswirkung Motion auf den gesetzlichen Versorgungsauftrag

§ 18 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes verlangt, dass die Gemeinden ein bedarfsgerechtes familienergänzendes Betreuungsangebot im Vorschulalter sicherstellen. Den Städten und Gemeinden steht es frei, wie sie diesen Versorgungsauftrag erfüllen.

In seinem Antrag an den Gemeinderat zur „Beitragsverordnung für die familienergänzende Betreuung im Vorschulalter“ (BVO) legt der Stadtrat dar, dass er den Versorgungsauftrag erfüllen will, indem er neben der städtischen Krippe auch auf die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern setzt. Die Erkenntnisse aus einer Bedarfsabklärung 2011 sowie die aktuellen Erfahrungen zeigen, dass der Markt im Bereich der familienergänzenden Betreuung im Vorschulalter spielt und es heute in Bülach ein ausreichendes Betreuungsangebot für Kinder im Vorschulalter hat.

Als mögliche Vorteile der Auslagerung der städtischen Krippe sieht der Stadtrat:

- Entlastung der Stadtverwaltung von einer Nicht-Kernaufgabe.
- Beschränkung des finanziellen Risikos für die Stadt (keine Objekt-Beiträge im Fall von Defiziten).
- Evtl. Kosteneinsparungen für die Stadt bei der individuellen Tarifsубventionierung falls der private Krippenbetreiber den Krippenbetrieb durch Nutzung von Synergien optimieren und die Krippenplätze günstiger anbieten kann als die Stadt.

Mögliche Nachteile der Auslagerung sind:

- Die Aufnahme von Kindern mit besonderen Betreuungsbedürfnissen muss vertraglich abgesichert und evtl. separat entschädigt werden.
- Auf eine allfällige Versorgungslücke kann die Stadt weniger rasch reagieren.

Die Tatsache, dass die Stadt mit der Umsetzung der Motion auch die operative Führung der Spitalkrippe aufgeben müsste, bringt der Stadt weder Vor- noch Nachteile.



### *Fazit*

Die Stadt kann den gesetzlichen Versorgungsauftrag auch erfüllen, wenn sie keine eigene Krippe betreibt. Die Führung der Spitalkrippe gehört nicht zum gesetzlichen Versorgungsauftrag der Stadt.

### 3. Was geschieht wenn kein privater Betreiber gefunden wird

Heute geht der Stadtrat davon aus, dass ein privater Betreiber gefunden werden kann. Allerdings kann heute niemand garantieren, dass es zu einem Vertragsabschluss mit einem privaten Betreiber kommt. Für diesen Fall haben sich der Stadtrat und die Abteilung Soziales und Gesundheit folgende möglichen Szenarien überlegt:

- Die Stadt betreibt die heutige Kinderbetreuung mit der Spitalkrippe und der Krippe an der Hochfelderstrasse 21 weiter.
- Die Stadt kündigt die Leistungsvereinbarung mit dem Spital und betreibt nur noch die Krippe an der Hochfelderstrasse 21.
- Die Stadt kündigt die Leistungsvereinbarung mit dem Spital und schliesst die eigene Krippe an der Hochfelderstrasse 21.

### *Fazit*

Heute geht der Stadtrat davon aus, dass eine Privatisierung möglich ist. Die oben aufgelisteten Szenarien wird der Stadtrat zusammen mit der Abteilung Soziales und Gesundheit erst prüfen wenn tatsächlich kein privater Betreiber für die Kinderbetreuung gefunden werden kann. Wichtig ist dazu jedoch die Haltung des Gemeinderates. Falls der der Stadtrat keinen privaten Betreiber finden sollte, würde er mit separatem Antrag und Weisung nochmals an den Gemeinderat gelangen.

### 4. Auswirkung Motion auf den gesetzlichen Finanzierungsauftrag

Wie in der rechtlichen Würdigung bereits dargelegt, plant der Stadtrat den Wechsel von der Objekt- zur Subjektorientierten Finanzierung der familienergänzenden Betreuung im Vorschulalter. Der Antrag für eine entsprechende Beitragsverordnung (BVO) liegt dem Gemeinderat vor. Demzufolge sollen künftig alle Familien, welche die Kosten für die familienergänzende Betreuung nicht selber tragen können und die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, Beiträge von der Stadt erhalten. Die Beiträge sollen in allen Betreuungseinrichtungen geltend gemacht werden können, mit denen die Stadt eine Leistungsvereinbarung abgeschlossen hat oder deren Betreuungsvertrag sie im Einzelfall anerkennt.



Weitere finanzielle Beiträge an Institutionen sind nicht vorgesehen (oder nur für klar definierte, von der Stadt in Auftrag gegebene Leistungen). Für die städtische Krippe bedeutet dies, dass sie – wie alle anderen Institutionen – spätestens ab 1. Januar 2016 Maximaltarife verrechnen muss, welche sämtliche Kosten inkl. der Abteilungsleitungsvorkosten decken. Um ein Betriebsdefizit zu vermeiden, dürfen die Kosten bzw. die Maximaltarife zudem nicht höher sein als die in den Ausführungsbestimmungen zur BVO vorgesehenen maximal rabattberechtigten Tarife. Dies bedeutet für die städtische Krippe, dass sie ihre Auslastung deutlich verbessern muss. Dies kann nur erreicht werden, wenn weniger Baby-Plätze und weniger Plätze für Kinder mit besonderen Bedürfnissen angeboten werden.

Die Regelung der Subjekt-orientierten Finanzierung ist aus Sicht des Stadtrats eine zwingende Voraussetzung für die Umsetzung der Motion. Ohne die geplante Beitragsverordnung gäbe es nach der Auslagerung der Krippe für einkommensschwache Bülacher Familien keine Möglichkeit mehr, einen bezahlbaren Krippenplatz zu erhalten. Allerdings würde sich ohne Beitragsverordnung wohl auch kein Träger für die städtische Krippe finden lassen, da dort infolge der aktuellen städtischen Subventionspraxis überdurchschnittlich viele einkommensschwache Familien ihre Kinder betreuen lassen.

#### *Fazit*

Die Stadt kann den gesetzlichen Finanzierungsauftrag wie geplant erfüllen, auch wenn sie keine eigene Krippe betreibt. Voraussetzung ist, dass der Gemeinderat vorgängig eine Beitragsverordnung genehmigt, welche die Subjekt-orientierte Finanzierung der familienergänzenden Betreuung im Vorschulalter regelt.

#### 5. Kostenfolgen

Wie unter Ziffer 3 dargelegt, müsste die städtische Krippe nach der Umstellung von der Objekt- zur Subjekt-orientierten Finanzierung spätestens ab dem 1. Januar 2016 kostendeckende Maximaltarife verrechnen, die sich im Rahmen der maximal anerkannten subventionsberechtigten Betreuungstarife bewegen. Eine Kostenersparnis für die Stadt würde sich also nur ergeben, wenn eine neue Trägerschaft den Betrieb so optimieren könnte, dass die verrechneten Tarife den vom Stadtrat vorgegebenen Rahmen unterschreiten. Wie unter Ziff. 4 erwähnt, wäre dies möglich mit der Reduktion von Baby-Plätzen und Plätzen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen.



Die Auswertung der Kostenrechnung 2014 der städtischen Krippe zeigt, dass bei einem vorgesehenen maximal rabattberechtigten Tagesstarif von CHF 130.00<sup>1</sup> ein Defizit von rund CHF 110'000.00 resultiert hätte. Bei einem Tagesstarif von CHF 120.00 hätte das Defizit rund CHF 190'000.00 betragen. Unabhängig davon ob, die städtische Krippe an Private ausgelagert wird oder nicht, muss es ihr im laufenden Jahr gelingen, die Auslastung zu erhöhen und/oder die Kosten zu senken.

In Bülach besteht tendenziell eine Marktsättigung an Krippenplätzen. Diese Tatsache und der aktuelle Ertragswert der städtischen Krippe werden dazu führen, dass bei einer Auslagerung an eine private Trägerschaft nicht mit einem massgebenden Verkaufserlös gerechnet werden darf. Weiter kann die Stadt Bülach vermutlich auch nicht mit unentgeltlichen Gewährleistungen von Seiten der künftigen Trägerschaft rechnen (z.B. für einen ausgedehnten Kündigungsschutz, eine finanzielle Besitzstandswahrung für die Mitarbeitenden oder eine Aufnahme-/Übernahmegarantie von Betreuungsverhältnissen).

#### *Fazit*

Die Stadt kann bei einer Auslagerung der städtischen Krippe weder mit einem massgebenden Verkaufserlös noch mit unentgeltlichen Gewährleistungen rechnen. Ob sich durch die Auslagerung an eine private Trägerschaft für die Stadt nachhaltige Einsparungen ergeben, ist ungewiss; die Krippe muss ihren Ertragswert im Hinblick auf die geplante Umstellung des städtischen Subventionssystems sowieso optimieren. Das finanzielle Risiko für die Stadt würde mit einer Auslagerung aber sinken.

#### 6. Weiteres Vorgehen/Umsetzung

Nach der Erheblicherklärung der Motion Graf durch den Gemeinderat bzw. nach Ablauf der Referendumsfrist wird der Stadtrat eine Arbeitsgruppe einsetzen, welche die Anforderungen an die künftige Trägerschaft definiert. Im Vordergrund stehen für den Stadtrat die Fähigkeit, den Erhalt der Krippenplätze zu sichern sowie die Bereitschaft, die Stadt bei der Erfüllung des Versorgungsauftrags zu unterstützen.

Parallel dazu wird die Abteilung Soziales und Gesundheit mit dem Spital Bülach Kontakt aufnehmen, um auszuloten, wie sich die Verantwortlichen den künftigen Betrieb der Spitalkrippe vorstellen und ob die Suche nach einem gemeinsamen Träger sinnvoll und erwünscht ist.

---

<sup>1</sup> Die BVO, wie sie der Stadtrat vorschlägt, sieht einen maximalen Tagesstarif von CHF 130.00 vor. Die FK III brachte die Idee auf, den Maximaltarif möglicherweise bei CHF 120.00 festzulegen.



Eine formelle Ausschreibung zur Übernahme der städtischen Krippe wird der Stadtrat erst auslösen, wenn die künftige Finanzierung der familienergänzenden Betreuung geregelt bzw. die Beitragsverordnung durch den Gemeinderat verabschiedet ist.

Der Stadtrat geht davon aus, dass die für allfällige Gewährleistungen notwendigen finanziellen Mittel zur Auslagerung der städtischen Krippe im Rahmen der Finanzkompetenzen des Stadtrats liegen und er die Auslagerung vollziehen kann.

#### 7. Kontaktpersonen

Für ergänzende Auskünfte steht der Abteilungsleiter Soziales und Gesundheit, Daniel Knöpfli, zur Verfügung. Er ist erreichbar unter:

Telefon                    044 863 15 41  
E-Mail                     daniel.knoepfli@buelach.ch

Behördlicher Referent ist Stadtrat Rudolf Menzi. Er ist erreichbar unter:

Telefon                    079 675 89 67

#### **Stadtrat Bülach**

Mark Eberli  
Stadtpräsident

Pascal Sidler  
Stadtschreiber-Stv.

(SRB Nr. 109)