

**Motion der Fachkommission III betreffend Beitragsverordnung der Stadt Bülach über die familienergänzende Betreuung im Vorschulalter wie auch die Verordnung über die schulische Tagesbetreuung der Stadt Bülach**

**Bericht und Antrag  
an den Gemeinderat  
13. Juli 2016**



## Antrag

Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat, er wolle beschliessen:

1. Der Gemeinderat nimmt den vorliegenden stadträtlichen Bericht vom 13. Juli 2016 zur Motion der Fachkommission III betreffend „Beitragsverordnung der Stadt Bülach über die familienergänzende Betreuung im Vorschulalter wie auch die Verordnung über die schulische Tagesbetreuung der Stadt Bülach“ zur Kenntnis.
2. Die Motion der Fachkommission III vom 31. August 2015 wird im Sinne der Erwägungen für erheblich erklärt.
3. Der Stadtrat wird mit dem Vollzug beauftragt.
4. 4. Dieser Beschluss unterliegt gemäss Art. 10 der Gemeindeordnung dem fakultativen Referendum.
5. Mitteilung an den Stadtrat



## **Bericht**

### **Ausgangslage**

Am 24. Juni 2015 reichte die Fachkommission III beim Gemeinderatspräsidenten eine Motion mit folgendem Wortlaut ein:

*„Der Stadtrat wird beauftragt, die „Beitragsverordnung der Stadt Bülach über die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter“ wie auch die Verordnung über die schulische Tagesbetreuung der Stadt Bülach“ zusammenzulegen oder zu vereinheitlichen“.*

Am 31. August 2015 hat der Gemeinderat der Überweisung der Motion zugestimmt. Am 2. September 2015 hat der Stadtrat die Motion der Abteilung Soziales und Gesundheit zur Vorbereitung einer Antwort zugewiesen. Die Frist zur Beantwortung der Motion läuft am 24. August 2016 ab.

### **Rechtliche Würdigung**

Gemäss Art. 47 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Gemeinderates 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 Stadtrates fallen, dies aus Gründen der Gewaltenteilung (vgl. dazu H.R. Thalman, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage, Dezember 2002, N 5.2.1 zu § 105).

Gemäss § 18 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes sind die Gemeinden seit dem 1. Januar 2015 verpflichtet, 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.

Mit der Erheblicherklärung der Motion Graf zur Auslagerung der städtischen Kinderkrippe vom 18. Mai 2015 bzw. deren Bestätigung in der Urnenabstimmung vom 22. November 2015 haben die Stimmberechtigten entschieden, dass die Stadt Bülach zur Sicherstellung des Versorgungsauftrags im Bereich der familienergänzenden Betreuung im Vorschulalter keine eigenen Betreuungsangebote macht, sondern die Versorgung über die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern sicherstellt. Den Finanzierungsauftrag gemäss § 18 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes erfüllt die Stadt



Bülach mit individuellen Tarifsубventionen für beitragsberechtigte Familien. Die Grundzüge sind in der Beitragsverordnung (BVO) der Stadt Bülach über die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter geregelt, welche vom Gemeinderat am 31. August 2015 erlassen wurde und seit dem 26. November 2015 in Kraft ist. Die Detailbestimmungen sind in den Ausführungsbestimmungen des Stadtrats geregelt, welche ebenfalls seit dem 26. November 2015 in Kraft sind.

Gemäss § 27 des Volksschulgesetzes bzw. § 27 der Volksschulverordnung sind die Gemeinden verpflichtet, während der Schulzeit bei Bedarf für die schulfreie Zeit zwischen 07.30 und 18.00 Uhr eine schulergänzende Betreuung sicherzustellen. Eine gesetzliche Finanzierungspflicht besteht nicht. Die Primarschule Bülach betreibt auf dieser Grundlage bedarfsgerechte, nach anerkannten pädagogischen Grundsätzen geführte Tagesbetreuungseinrichtungen. Die Rahmenbedingungen dazu sind in der gemeinderätlichen Verordnung über die schulische Tagesbetreuung der Stadt Bülach vom 26. Januar 2009 geregelt. Gestützt auf Art. 3 Abs. 2 und Art. 5 dieser Verordnung hat die Primarschulpflege am 10. März 2009 das Beitragsreglement für die schulische Tagesbetreuung erlassen, welches die Elternbeiträge bzw. die finanziellen Beiträge der Stadt an die Familien regelt.

Die Fachkommission III fordert, dass die beiden Verordnungen zusammengelegt oder vereinheitlicht werden. Gemäss Art. 17 der städtischen Gemeindeordnung obliegt der Erlass, die Änderung oder Aufhebung von Verordnungen allgemeiner Bedeutung dem Gemeinderat.

### *Fazit*

Das von der Fachkommission III vorgetragene Anliegen ist motionsfähig.

### **Inhaltliche Würdigung**

#### 1. Auftragsklärung

Die Motion der Fachkommission III verlangt, die „Beitragsverordnung der Stadt Bülach über die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter“ wie auch die Verordnung über die schulische Tagesbetreuung der Stadt Bülach“ zusammenzulegen oder zu vereinheitlichen.

Die Ausgangslage und ein Vergleich der beiden Verordnungen zeigen, dass die familien- und schulergänzende Betreuung unterschiedliche rechtliche Voraussetzungen haben und der kantonale Versorgungs- und Finanzierungsauftrag (letzterer besteht nur in der Vorschulbetreuung) von der Stadt Bülach in der Vorschulbetreuung bzw. der schulergänzenden Betreuung unterschiedlich gehandhabt wird (siehe Beilage 1). Während der Versorgungsauftrag in der Vorschulbetreuung (nach Auslagerung der städtischen Kinderbetreuung) durch Kooperationen mit privaten Anbietern wahrgenommen wird, betreibt die Primarschule Bülach eigene Tagesstrukturangebote. Auch in Bezug auf die Finanzierung gibt es Unterschiede. In beiden Bereichen richtet die Stadt Bülach individuel-



le Tarifsubventionen für anspruchsberechtigte Familien aus. Während dies im Bereich der Vorschulbetreuung nach der Auslagerung der städtischen Kinderbetreuung die einzige Subventionsform sein wird, regelt die Verordnung über die schulische Tagesbetreuung zusätzlich, dass die Stadt das finanzielle Risiko für eine Auslastung von weniger als 75% übernimmt und die Kosten für die Rauminfrastruktur den Eltern nicht verrechnet werden müssen. Damit entrichtet die Stadt Bülach in der schulergänzenden Betreuung zusätzlich zu den individuellen Tarifsubventionen geldwerte Leistungen, welche allen Familien unabhängig von deren finanziellen Situation zugute kommen.

Die Steuergruppe und die Projektgruppe bestehend aus Stadträtin/Schulpräsidentin Virginia Locher und Stadtrat Rudolf Menzi, Vertretern der Abteilungen Soziales und Gesundheit sowie Bildung, der Schulpflege und externen Fachpersonen sind der Meinung, dass die Zusammenlegung/Vereinheitlichung der individuellen Tarifsubventionen in der Vorschulbetreuung und der schulergänzenden Betreuung umsetzbar sind.

## 2. Vereinheitlichung individuelle Tarifsubventionierung

Ein Vergleich der Bestimmungen über die individuelle Tarifsubventionierung in der Vorschul- und der schulergänzenden Betreuung zeigt, dass zwischen den beiden Reglementen Unterschiede bestehen, was die Anspruchsvoraussetzungen, die Bemessungsgrundlagen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, den individuellen Umfang der Subventionen sowie die Festlegung der Maximalbeiträge betrifft (Details siehe Beilage 1).

Die individuelle Tarifsubventionierung für die schulische Tagesbetreuung wurde von der Primarschulpflege im Beitragsreglement vom 10. März 2009 geregelt. Die Grundzüge der individuellen Tarifsubventionierung für die familienergänzende Betreuung im Vorschulalter wurden vom Gemeinderat in der BVO der Stadt Bülach über die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter vom 31. August 2015 festgelegt. Der Genehmigung dieser Verordnung sind erst kürzlich intensive parlamentarische Diskussionen vorausgegangen. Der Stadtrat geht deshalb davon aus, dass der Gemeinderat eine Vereinheitlichung der individuellen Tarifsubventionen auf der Basis der vom Gemeinderat erlassenen BVO der Stadt Bülach über die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter vom 31. August 2015 wünscht.

Gestützt auf diese Annahme wurde ein Vergleich der beiden Beitragsreglemente durchgeführt. Konkret wurde anhand bestehender Betreuungsverhältnisse in den schulischen Tagesstrukturen geprüft und hochgerechnet, was die Familien bezahlen müssten, wenn statt des Beitragsreglements für die schulische Tagesbetreuung die Beitragsverordnung über die familienergänzende Betreuung im Vorschulalter angewendet würde. Letzteres ist grundsätzlich problemlos möglich, da



das Rabattsystem auf unterschiedlichste Betreuungsangebote und Tarife angewendet werden kann.

Der Vergleich in Beilage 2 zeigt, dass die Kundenfamilien der schulischen Tagesbetreuung mit der BVO über die familienergänzende Betreuung im Vorschulalter insgesamt rund 11% höhere Elternbeiträge leisten müssten als mit dem bestehenden Beitragsreglement über die schulische Tagesbetreuung. Mehr als ein Drittel der Mehrkosten ist auf den Wegfall des Mehrkinderrabatts zurückzuführen, von dem alle Familien – unabhängig von ihrer finanziellen Situation – profitieren. Ohne Berücksichtigung dieses Mehrkinderrabatts würden die Mehrkosten noch 7% betragen. Bei rund 13% der Familien ist die „Vermögensguillotine“ von CHF 300'000 der Grund, weshalb sie mit der BVO keine individuelle Vergünstigung mehr erhalten würden. Knapp 30% der Familien würden keine individuellen Subventionen mehr erhalten, weil das massgebende Einkommen die zulässige Limite von CHF 125'000 übersteigt.

Bei den 25% der Familien, welche von der Anwendung der BVO über die familienergänzende Betreuung im Vorschulalter profitieren würden, handelt es sich in den meisten Fällen um Alleinerziehende.

#### *Fazit*

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die BVO über die familienergänzende Betreuung im Vorschulalter grundsätzlich problemlos auch auf die schulischen Tagesstrukturen ausgeweitet werden kann. Von einer Vereinheitlichung der Beitragsverordnungen im Sinne der BVO über die familienergänzende Betreuung im Vorschulalter profitieren tendenziell Haushalte mit tiefem Einkommen, während Mehrkosten in Familien mit hohem Einkommen und/oder Vermögen anfallen. Insgesamt dürften die städtischen Beiträge an die schulergänzende Betreuung bei einer Vereinheitlichung der Beitragsverordnungen auf Basis der BVO über die familienergänzende Betreuung im Vorschulalter um rund 10% sinken. Stadtrat und Primarschulpflege sowie die eingesetzte Projektgruppe mit Vertreterinnen der Abteilung Bildung sowie Soziales und Gesundheit halten dies für vertretbar.

### 3. Auswirkung der Motion

#### a) Inhaltlich, rechtlich

Eine Vereinheitlichung der individuellen Tarifsубventionierung auf der Basis der BVO der Stadt Bülach über die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter würde bedingen, dass diese mit den spezifischen Eigenheiten der schulergänzenden Betreuung ergänzt wird. Auf Verordnungsebene bräuchte das lediglich eine Anpassung der Begrifflichkeiten, so dass klar wird, dass mit der



Verordnung nicht nur die „familienergänzende Betreuung im Vorschulalter“ sondern die „familien- und schulergänzende Betreuung“ generell geregelt wird.

In den stadrätlichen Ausführungsbestimmungen müssten zusätzlich zu den Begrifflichkeiten, die Mindesttarife und die rabattberechtigten Maximaltarife mit dem Tagesstrukturangebot ergänzt oder darauf abgestimmt werden. Überprüft werden müssten zudem die Zuständigkeiten im Vollzug.

Die gemeinderätliche Verordnung über die schulische Tagesbetreuung vom 26. Januar 2009 und das Beitragsreglement für die schulische Tagesbetreuung der Primarschulpflege vom 10. März 2009 könnten aufgehoben werden.

Hingegen müssten die finanziellen Eckwerte der städtischen Tagesstrukturangebote neu geregelt werden. Konkret ginge es darum darzulegen, welche Kosten der städtischen Tagesstrukturen in die Tarifierung einfließen müssen bzw. welche geldwerten Leistungen die Stadt Bülach im Sinne von allgemeinen Tarifsубventionen auch künftig übernimmt (heute: unentgeltliche Rauminfrastruktur, Übernahme Auslastungsrisiko < 75%, Anteil Overhead-Kosten/Umlagen).

#### b) Organisatorisch

Die Vereinheitlichung der individuellen Tarifsубventionierung auf der Basis der Beitragsverordnung der Stadt Bülach über die familienergänzende Kinderbetreuung, hätte zur Folge, dass die Verantwortung für den Vollzug sämtlicher individueller Tarifsубventionen für die familien- und schulergänzende Betreuung einer Behörde übertragen werden muss. Auf operativer Ebene sind folgende Vollzugs-Varianten denkbar:

- a. Bearbeitung aller Gesuche durch die Abteilung Soziales und Gesundheit
- b. Bearbeitung aller Gesuche durch die Abteilung Bildung
- c. Bearbeitung der Gesuche familienergänzende Betreuung im Vorschulalter durch die Abteilung Soziales und Gesundheit; Bearbeitung der Gesuche schulergänzende Betreuung durch die Abteilung Bildung

In den Fällen a und c wäre es zweckmässig, den Vollzug einer vereinheitlichten BVO dem Stadtrat zu übertragen; im Fall b sollte der Vollzug der vereinheitlichten BVO der Primarschulpflege übertragen werden.

Die Verantwortung für die Führung der schulergänzenden Tagesstrukturen obliegt auch bei einer Vereinheitlichung der individuellen Tarifsубventionen auf Basis der BVO für die familienergänzende Betreuung im Vorschulalter bei der Primarschulpflege.



#### c) Kostenfolgen

Wie unter Punkt 2 dargelegt, kann damit gerechnet werden, dass die Vereinheitlichung der individuellen Tarifsüventionierung für die familien- und schulergänzende Betreuung auf der Basis der BVO für die familienergänzende Betreuung im Vorschulalter für die Stadt Bülach zu Minderausgaben von rund 10% führen dürften. In den letzten drei Jahren wurden jährlich rund CHF 500'000 für die individuelle Tarifsüventionierung von Kundenfamilien der schulergänzenden Tagesstrukturen eingesetzt, so dass die die Minderausgaben rund CHF 50'000 betragen würden.

#### *Fazit*

Die Motion der Fachkommission III kann sowohl inhaltlich, rechtlich als auch organisatorisch umgesetzt werden, ohne die aktuellen Versorgungs- und Finanzierungskonzepte in der familienergänzenden Betreuung im Vorschulalter bzw. in der schulergänzenden Betreuung grundlegend zu verändern. Bei einer Vereinheitlichung der individuellen Tarifsüventionierung auf Basis der BVO für die familienergänzende Betreuung im Vorschulalter ist für die Stadt mit einem leichten Minderaufwand zu rechnen.

#### 4. Weiteres Vorgehen/Umsetzung

Nach der Erheblicherklärung der Motion der Fachkommission III durch den Gemeinderat bzw. nach Ablauf der Referendumsfrist wird der Stadtrat eine Arbeitsgruppe einsetzen, welche die BVO über die familienergänzende Betreuung im Vorschulalter im Sinne der Erwägungen unter Punkt 4 anpasst sowie den ergänzend notwendigen Beschluss für die Tagesstrukturen (Versorgung mit gemeindeeigenen Tagesstrukturen, unentgeltliche zur Verfügungstellung von Räumlichkeiten, Übernahme Auslastungsrisiko, teilweise Übernahme von Umlage-Kosten) vorbereitet.

Der Stadtrat geht davon aus, dass aufgrund der Finanzkompetenzen und der Tatsache, dass beide Verordnungen durch den Gemeinderat beschlossen wurden, beide Beschlüsse dem Gemeinderat vorgelegt werden müssen.

#### 5. Kontaktperson

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](mailto:daniel.knoepfli@buelach.ch)





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

Telefon 079 675 89 67

### Stadtrat Bülach

Mark Eberli  
Stadtpräsident

Christian Mühlethaler  
Stadtschreiber

(SRB Nr. 253)

Beilage 1:

Vergleich BVO über die familienergänzende Betreuung im Vorschulalter mit der VO über die schulische Tagesbetreuung

Beilage 2:

Zusammenfassung zu den Berechnungen Beitragsvergleich