

Evaluation der Krippenaufsicht der Stadt Zürich

Bericht zuhanden des Sozialdepartements der Stadt Zürich

| Autorinnen und Autoren

Dr. Christof Schwenkel, Dipl. Verw.-Wiss. (Projektleitung)

Helen Amberg, MA Economics (Projektmitarbeit)

Manuel Ritz, MA Public Management and Policy (Projektmitarbeit)

Nina Ochsenbein, MLaw, Rechtsanwältin (Rechtliche Expertise, KPM Universität Bern)

Ruth Feller, lic. phil. I (Qualitätssicherung)

| INTERFACE Politikstudien

Forschung Beratung GmbH

Seidenhofstrasse 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

Avenue de Florimont 4

CH-1006 Lausanne

Tel +41 (0)21 310 17 90

www.interface-pol.ch

| Auftraggeber

Sozialdepartement, Stadt Zürich

| Unterstützung bei rechtlichen Fragestellungen

Kompetenzzentrum für Public Management KPM, Universität Bern

| Zitiervorschlag

Schwenkel, Christof; Amberg, Helen; Ritz, Manuel; Ochsenbein, Nina; Feller, Ruth (2019): Evaluation der Krippenaufsicht der Stadt Zürich. Bericht zuhanden des Sozialdepartements der Stadt Zürich, Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

| Laufzeit

Februar 2018 bis Januar 2019

| Projektreferenz

Projektnummer: 18-27

Gesamtbeurteilung und Empfehlungen	5
1. Einleitung	11
1.1 Methodisches Vorgehen	13
1.2 Aufbau des Berichts	14
2. Beschreibung der Krippenaufsicht der Stadt Zürich	15
2.1 Grundlagen	16
2.2 Ressourcen	17
2.3 Prozesse	17
2.4 Anforderungen der Krippenaufsicht der Stadt Zürich	18
3. Beurteilung der Krippenaufsicht der Stadt Zürich	22
3.1 Grundlagen und Zuständigkeiten	23
3.2 Umsetzung und Prozesse	24
3.3 Zusammenarbeit und Aufsichtsbesuche	27
3.4 Beurteilung weiterer Aspekte	29
3.5 Bedarf nach einer weniger restriktiven Praxis der Krippenaufsicht	31
3.6 Gesamtzufriedenheit und Beurteilung von Veränderungen	40
4. Städtevergleich	42
4.1 Grundlagen und Zuständigkeiten	44
4.2 Ressourcen und Frequenz von Aufsichtsbesuchen	45
4.3 Prozesse und Beratung	46
4.4 Vorgaben und Umsetzung in der Praxis	47
4.5 Unterschiede aus Sicht der Trägerschaften	56

5. Ausgewählte Vorschläge zur Flexibilisierung und deren rechtliche Beurteilung	57
5.1 Ausgangslage	58
5.2 Fragestellung	59
5.3 Methodik/Vorgehen	59
5.4 Relevante rechtliche Grundlagen	59
5.5 Vereinbarkeit einer weniger restriktiven Handhabung mit den Krippenrichtlinien	61
5.6 Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht	67



Gesamtbeurteilung und Empfehlungen

Kinderkrippen und private Horte in der Stadt Zürich benötigen eine Betriebsbewilligung. Diese wird ihnen von der städtischen Krippenaufsicht (die beim Sozialdepartement angesiedelt ist) jeweils für den Zeitraum von vier Jahren erteilt. Zudem nimmt die Krippenaufsicht eine Aufsichtsfunktion über die Krippen und Horte wahr – beispielsweise durch die Durchführung von Aufsichtsbesuchen oder die Bearbeitung von Beschwerden gegenüber einer Krippe. Die zentrale rechtliche Grundlage für die Arbeit der städtischen Krippenaufsicht stellen die Kantonalen Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen (Krippenrichtlinien) respektive von Kinderhorten (Hortrichtlinien) dar.

Vor dem Hintergrund einer hohen Belastung sowie der von Seiten Trägerschaften und Politik vorgebrachten Kritik, die Krippenaufsicht sei zu restriktiv, hat das Sozialdepartement eine externe Evaluation in Auftrag gegeben. Interface Politikstudien Forschung Beratung hat diese Evaluation durchgeführt und wurde dabei bei rechtlichen Fragestellungen vom Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern unterstützt.

Neben einer Dokumentenanalyse wurden für die Evaluation Interviews mit der Leiterin und den Mitarbeitenden der Krippenaufsicht geführt. Die Perspektive der Krippen und Horte (Trägerschaften und Krippenleitungen) wurde über zwei Fokusgruppengespräche sowie über eine Online-Befragung bei allen Krippen und Horten der Stadt Zürich berücksichtigt. An der Online-Befragung haben sich 179 Personen beteiligt, was einer Rücklaufquote von rund 50 Prozent entspricht. Weiter wurde für die Evaluation die Krippenaufsicht der Stadt Zürich mit den entsprechenden Stellen in Bern, Basel und Luzern sowie dem Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) des Kantons Zürich (verantwortlich für die Krippenaufsicht in knapp der Hälfte aller Zürcher Gemeinden) verglichen. Eine rechtliche Beurteilung ausgewählter Aspekte prüfte schliesslich, ob eine weniger restriktive Praxis durch die Krippenaufsicht grundsätzlich mit den rechtlichen Grundlagen des Kantons vereinbar wäre.

Im Folgenden zeigen wir die zentralen Erkenntnisse der Evaluation auf; davon ausgehend formulieren wir Empfehlungen zur Optimierung.

Erkenntnisse zur Umsetzung und zu den Prozessen

Die internen Prozesse bei der Krippenaufsicht sind transparent und nachvollziehbar. Gemeinsam mit der hohen personellen Konstanz im Team und dem regelmässigen Austausch tragen sie dazu bei, dass die Krippenaufsicht ihre Aufgaben in hoher Qualität erfüllen kann. Den grössten Aufwand bei der Erteilung von Bewilligungen verursacht die Prüfung der eingereichten Unterlagen beziehungsweise das Einfordern fehlender Unterlagen. Nicht immer effizient sei es zudem, wenn vorhandene Informationen (zum Beispiel über eine Trägerschaft) erneut in unterschiedliche Dokumente eingetragen werden müssen. Aufgrund ihrer hohen Belastung kann die Krippenaufsicht nicht wie vorgesehen alle zwei Jahre bei allen beaufsichtigten Krippen und Horten eine Qualitätskontrolle durchführen. Damit besteht gegenüber dem in der städtischen Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich (VO KB) festgelegten Kontrollrhythmus ein Vollzugsdefizit.

Im Vergleich zu anderen Städten liegt die Stadt Zürich hinsichtlich des Verhältnisses der eingesetzten Stellenprozent pro beaufsichtigte Einrichtung mit einem Wert von 1,03 im Mittelfeld.

Die Trägerschaften und Krippenleitungen betrachten ihrerseits den Aufwand für den Bewilligungsprozess in der Stadt Zürich als angemessen. Am höchsten sei der Aufwand beim Zusammentragen der geforderten Unterlagen und Nachweise. Den Krippen sind die Zuständigkeiten der Krippenaufsicht, ebenso wie die Anforderungen an die Krippen, grossmehrheitlich klar. Vorhandene Arbeitsinstrumente der Aufsicht (Formulare/Stellenplan-Berechnungstool) werden als nützlich erachtet.

Erkenntnisse zur Zusammenarbeit und zu den Aufsichtsbesuchen

Insgesamt ist die Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit mit der Krippenaufsicht von Seiten der Krippen und Horte hoch. Wenn Aufsichtsbesuche stattfinden, dann werden diese geschätzt und – ebenso wie die Kommunikation über die Ergebnisse – mehrheitlich positiv beurteilt. Während Aufsichtsbesuche heute in den allermeisten Fällen angemeldet erfolgen, würden rund 40 Prozent der Krippen und Horte unangemeldete Besuche zumindest eher begrüssen. Aus der Sicht von 70 Prozent der Krippen und Horte nimmt die Krippenaufsicht im Bewilligungsprozess auch eine beratende Rolle ein.

Erkenntnisse zur Praxis der Krippenaufsicht: Sicht der Krippen und Horte

Die Teilnehmenden der Fokusgruppen betrachten die Praxis der Krippenaufsicht teilweise als zu formalistisch – es würde geschätzt, wenn weniger einzelne Vorgaben kontrolliert würden, sondern für einen Bewilligungsentscheid mehr Gewicht auf eine gesamthafte Betrachtung der Krippe gelegt würde.

Die Online-Befragung zeigt, dass hinsichtlich aller acht abgefragter Aspekte eine – wenn auch teilweise knappe – Mehrheit der Befragten die Anforderungen der Krippenaufsicht als genau richtig erachtet. Jedoch lassen sich vier Bereiche identifizieren, bei denen immerhin mehr als ein Drittel aller Befragten (Leitungen und Trägerschaften) und (beiden ersten drei Bereichen) sogar über 60 Prozent der befragten Trägerschaften der Ansicht sind, die Praxis in der Stadt Zürich sei zu restriktiv. Es sind dies die Folgenden:

- Grösse der Gruppen,
- Anforderungen an die Räumlichkeiten,
- Zusammensetzung der Gruppen,
- Einsatz von Mitarbeitenden im 3. Lehrjahr.

Neben Stimmen, welche die Anforderungen generell als zu hoch respektive das Konzept einer traditionellen 11er-Gruppe als nicht mehr zeitgemäss erachten, wird häufig der Wunsch geäussert, bei Überbelegungen die Anforderungen an die Anzahl Plätze flexibler zu handhaben zu können. Dieser Wunsch konkretisiert sich einerseits im Bedürfnis, eine temporäre Überbelegung (beispielsweise in Übergangszeiten) zu ermöglichen, andererseits darin, eine «Überbuchung» an einem bestimmten Wochentag zu erlauben. Bezüglich dem Einsatz von Lernenden wird vor allem kritisiert, dass diese auch kurz vor Abschluss ihrer Ausbildung und in Randzeiten nicht grössere Verantwortung übernehmen dürfen.

18 Prozent der Befragten sind der Ansicht, dass die Krippenaufsicht der Stadt Zürich in den letzten fünf Jahren restriktiver geworden ist. Die Anforderungen in anderen Städten und Kantonen werden von 37 Prozent der Trägerschaften (die auch an anderen Orten Krippen betreiben) als weniger hoch als in Zürich erachtet.

Erkenntnisse zur Praxis der Krippenaufsicht: Städtevergleich

Der Vergleich mit Basel, Bern, Luzern und dem AJB zeigt vor allem in den folgenden Bereichen eine abweichende Praxis der Stadt Zürich (gegenüber einer oder mehrerer anderer Städte/Gemeinden):

- *Gruppengrösse und -struktur*: Die Vergleichsstädte sind insgesamt flexibler bei den Vorgaben zu Gruppengrösse und -struktur. Im Kanton Zürich ermöglichen sowohl die Stadt Zürich wie auch das AJB Ausnahmen bei der Überschreitung der Anzahl von 11 Plätzen pro Gruppe. Zudem kann es in einzelnen Fällen über ein teiloffenes Konzept ermöglicht werden, Gruppenstrukturen zu öffnen. Während das AJB bei der Überschreitung der Gruppengrösse eine gesamtheitliche Betrachtung vornimmt, ist die Stadt mit Vorgaben zur Altersstruktur und Grösse, Personalschlüssel und Räumlichkeiten formalistischer.
- *Einsatz Personal*: Die Stadt Zürich verlangt mit ihrer Stellenberechnungs-Formel etwas weniger ausgebildetes Personal als das AJB. In der Stadt Bern ist die Praxis hinsichtlich Einsatz Lernender im 3. Lehrjahr etwas weniger restriktiv als die der Stadt Zürich, des AJB und der anderen Vergleichsstädte.
- *Räumlichkeiten*: Die Stadt Zürich macht sehr detaillierte Vorgaben zu den Räumlichkeiten und zur Nutzfläche pro Kind. Auch werden Korridore oder Garderoben nicht an die Räumlichkeiten angerechnet. Hinsichtlich Räumlichkeiten betrachten das AJB und die Vergleichsstädte die insgesamt erfüllten Anforderungen an die Bewilligung stärker und zeigen sich bei einzelnen Aspekten kulanter.

Der Städtevergleich zeigt zudem, dass die Krippenaufsichten unterschiedlich stark beratend tätig sind. Anders als in Zürich berät die Aufsichtsbehörde der Stadt Bern die Krippen proaktiv und auch in inhaltlichen Fragen (z.B. im Hinblick auf das pädagogische Konzept). In Luzern wird, wie auch in Zürich, bei der Beratung vor allem darauf Wert gelegt, die Krippen bei der Bewilligung zu unterstützen (z.B. bei der Stellenberechnung). Zudem besteht in Luzern eine eigene, von der städtischen Krippenaufsicht unabhängige Stelle für die Qualitätsentwicklung, welche Projekte, Workshops und Programme anbietet.

Erkenntnisse aus der rechtlichen Beurteilung ausgewählter Vorschläge zur Flexibilisierung

Die rechtliche Beurteilung hat sich mit den Fragen zur Gruppengrösse, zur flexiblen Altersstruktur und zu den Räumlichkeiten sowie zum teiloffenen Konzept auseinandergesetzt.

Hinsichtlich der *Gruppengrösse* ist festzuhalten, dass gemäss den Krippenrichtlinien grundsätzlich Gruppen mit maximal elf Plätzen bewilligt werden. Unter bestimmten Voraussetzungen sind grössere Gruppen zulässig, wobei die auf dem Merkblatt «Bewilligungsfähige Gruppengrössen» der Stadt Zürich festgehaltene restriktive Praxis gelockert werden darf. Grössere Gruppen können beispielsweise unter Berücksichtigung der Personalverhältnisse und bei Vorliegen eines entsprechenden pädagogischen Konzepts bewilligt werden. In der Praxis zeigt sich, dass die Krippenaufsicht häufig grössere Gruppen mit entsprechenden Vorgaben zur Zusammensetzung bewilligt. Zentral ist, dass grössere Gruppen nur in Ausnahmefällen und nicht systematisch und regelmässig bewilligt werden (wie beispielsweise ein Durchschnitt aller Gruppen oder eine Überbelegung der einzelnen Gruppen jeweils im Sommer).

Eine *flexible Altersstruktur* ist – in Abweichung zur aktuellen Praxis der Krippenaufsicht der Stadt Zürich – bei allen möglichen Gruppen zulässig. Da die bestehenden rechtlichen Grundlagen diesbezüglich keine Vorgaben machen, ist es weitgehend der Krippenleitung zu überlassen, wie die einzelnen Gruppen zusammengesetzt werden. Zu beachten ist die Gewichtung der einzelnen Kinder je nach Alter und besonderen Bedürfnissen und die damit verbundene Einhaltung beziehungsweise nur ausnahmsweise Überschreitung der maximalen Platzzahl.

Eine Lockerung der restriktiven Praxis der Krippenaufsicht der Stadt Zürich lässt sich auch bezüglich der *Räumlichkeiten* mit den bestehenden rechtlichen Grundlagen vereinbaren. Ob ein Raum über genügend Tageslicht verfügt, um als Gruppenraum angerechnet zu werden, oder ob ein Durchgang als Gruppenraum zählt, kann die zuständige Behörde im Einzelfall entscheiden. Sie verfügt diesbezüglich über Handlungsspielraum. Ausnahmen von der Regel, dass jede Gruppe über zwei Gruppenräume verfügen muss, sind mit den bestehenden rechtlichen Grundlagen ebenfalls vereinbar. Zu denken ist beispielsweise an einen Raum, den sich zwei Gruppen teilen.

Zum *teiloffenen Konzept* machen die bestehenden rechtlichen Grundlagen keine Vorgaben. Unter der Voraussetzung, dass die für den normalen Krippenbetrieb geltenden Vorschriften bezüglich Personal, Räumlichkeiten, Gruppengrösse und -struktur etc. eingehalten werden, ist das teiloffene Konzept somit mit den bestehenden rechtlichen Grundlagen vereinbar.

Zusammenfassend hält die rechtliche Beurteilung fest, dass eine weniger restriktive Handhabung der Bewilligungsvoraussetzungen in den vorliegenden Bereichen mit den bestehenden rechtlichen Grundlagen grundsätzlich vereinbar ist. Die Bestimmungen belassen durch ihren Wortlaut sowie insbesondere durch ihren Sinn und Zweck einen Handlungsspielraum für Einzelfallbeurteilungen, Abweichungen und eine gesamtheitliche Betrachtung. In Anlehnung an die Praxis des AJB ist eine Lockerung der aktuellen Praxis der Krippenaufsicht der Stadt Zürich grundsätzlich möglich. Insbesondere im Sinne eines einheitlichen Vollzugs wäre eine Annäherung an die weniger restriktive Praxis des AJB wünschenswert. Die Frage der Zulässigkeit einer weniger restriktiven Handhabung muss allerdings im jeweiligen Einzelfall beurteilt werden.

Empfehlungen

Auf Grundlage der Evaluation leiten wir die folgenden vier Empfehlungen ab:

I Empfehlung 1: Prozesse punktuell optimieren

Wir empfehlen, Prozesse der Krippenaufsicht punktuell anzupassen. Potential für eine Erhöhung der Effizienz bei der Krippenaufsicht sehen wir dabei bei der Erfassung und Archivierung von Dossiers und den Aufsichtsbesuchen. Mit einer zeitnahen Umstellung

auf eine elektronische Einreichung und Bearbeitung der Gesuche können die Krippenaufsicht und die beaufsichtigten Krippen entlastet und Doppelspurigkeiten vermieden werden. Weiter empfehlen wir, verstärkt risikobasierte und/oder unangemeldete Besuche durchzuführen.

I Empfehlung 2: Flexiblere Handhabung bei Gruppengrösse (in Zusammenhang mit der Altersstruktur) und Räumlichkeiten

Wir empfehlen, namentlich hinsichtlich der Gruppengrösse (in Zusammenhang mit der Altersstruktur) sowie den Räumlichkeiten, eine weniger restriktive Handhabung der Bewilligungsvoraussetzungen. Eine solche weniger restriktive Handhabung ist gemäss der rechtlichen Beurteilung auch bei Beachtung der kantonalen Richtlinien möglich. Bei einer flexibleren Praxis muss gegenüber den Krippen klar begründet sein, wo und auf welcher Grundlage die Krippenaufsicht Kulanz gezeigt hat. Ein (verstärkter) Austausch mit dem AJB könnte hinsichtlich der flexibleren Handhabung zudem von Nutzen sein.

I Empfehlung 3: Beratung ausschliesslich auf die Erfüllung der Bewilligungskriterien ausrichten

Die Krippenaufsicht hat primär eine Aufsichtsfunktion. Daher empfehlen wir, Beratungen (wie auch heute schon mehrheitlich gemacht) ausschliesslich auf die Erfüllung der Bewilligungskriterien auszurichten. Eine Beratung in fachlichen oder pädagogischen Fragen halten wir angesichts der begrenzten Ressourcen der Krippenaufsicht sowie dem möglichen Spannungsverhältnis zwischen Beratung und Aufsicht nicht für sinnvoll.

I Empfehlung 4: Keine systematischen Überbelegungen zulassen

Bei Trägerschaften wird der – aus betriebswirtschaftlicher Sicht nachvollziehbare – Wunsch geäussert, an bestimmten Wochentagen oder im Sommer eine Überbelegung zu erlauben respektive einen Gruppendurchschnitt zu errechnen. Trotz unserer Empfehlung der flexibleren Handhabung bei der Gruppengrösse betrachten wir eine solche systematische Überbelegung vor dem Hintergrund der kantonalen Richtlinien als nicht zulässig. Zudem würden damit Kinder benachteiligt, die nur an bestimmten Tagen in die Krippen kommen.

In den zehn Jahren zwischen 2008 und 2018 ist die Anzahl bewilligungspflichtiger Betreuungsplätze in Kitas und privaten Horten in der Stadt Zürich von 3'200 auf über 10'000 gestiegen. Zudem sind auf pädagogischer Ebene laufend neue Konzepte zur Verbesserung der Kinderbetreuung entstanden. Diese Entwicklungen haben sich auf die Krippenaufsicht der Stadt Zürich ausgewirkt. So sind für das Team der Krippenaufsicht zusätzliche Belastungen durch die grosse Zahl der zu erteilenden Betriebsbewilligungen und der zu beaufsichtigenden Krippen und Horte entstanden. Weiter erhält die Krippenaufsicht zunehmend Anfragen für die Bewilligung von Betreuungsmodellen und Angebotsstrukturen, die den Rahmen der kantonalen Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen (Krippenrichtlinien) und die daraus abgeleitete Bewilligungspraxis zumindest ausreizen. Schliesslich wurden in den letzten Jahren vermehrt Stimmen von Seiten der Trägerschaften laut, die die Praxis der Krippenaufsicht als zu restriktiv beurteilen.

Im Mai 2017 überwies der Gemeinderat ein Postulat, in dem er den Stadtrat aufforderte, «zu prüfen, wie die Vorschriften im Bereich der Kindertagesstätten und -horte im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung – und wie vom Bundesgesetz vorgesehen – vereinfacht und flexibilisiert werden können.»¹ Das Sozialdepartement nimmt diesen Auftrag zum Anlass, die immer wieder vorgebrachten Vorwürfe der zu restriktiven Haltung mittels einer externen Evaluation der Arbeit der städtischen Krippenaufsicht abzuklären.

Interface Politikstudien Forschung Beratung wurde mit der Durchführung dieser Evaluation beauftragt. Ziel der Evaluation ist es, aufzuzeigen, wo sich die städtische Krippenaufsicht auf der Achse zwischen Restriktion und Grosszügigkeit befindet und – falls möglich – wo sich Felder für eine flexiblere Handhabung anbieten. Hierzu wurde insbesondere ein Vergleich mit der Krippenaufsicht in anderen Städten (Bern, Luzern, Basel, Gemeinden im Kanton Zürich mit Delegation der Aufsicht an den Kanton) gezogen und eine Online-Befragung aller Trägerschaften und Krippenleitungen in der Stadt Zürich durchgeführt. Ein weiteres Ziel der Evaluation ist es, die Rolle der Krippenaufsicht gegenüber den Trägerschaften sowie die internen Prozesse der Krippenaufsicht zu beurteilen.

¹ Postulat Gemeinderat Stadt Zürich Nr. 2017/144.

Im Zentrum der Evaluation stehen dabei die folgenden Fragestellungen:

- Inwiefern weicht die Praxis der Krippenaufsicht der Stadt Zürich bei der Erteilung einer Bewilligung für das Führen einer Kita oder eines Hortes von derjenigen der Krippenaufsicht des Kantons Zürich und vergleichbarer anderer Städte ab?
- In welchen Bereichen gibt es Möglichkeiten zur flexibleren Handhabung im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen? Inwiefern würde sich eine solche flexible Handhabung auf die strukturelle und pädagogische Qualität der Arbeit in den Kitas und den Horten auswirken?
- Inwiefern kann die Krippenaufsicht auch eine beratende Rolle für die Trägerschaften einnehmen, ohne ihre Aufsichtsfunktion zu gefährden? Wie sollte diese beratende Rolle ausgestaltet werden?
- Gibt es Verbesserungspotenzial bei den internen Prozessen der Krippenaufsicht der Stadt Zürich, um bei gleichbleibenden Personalressourcen die Effizienz steigern zu können?

1.1 Methodisches Vorgehen

Für die Beantwortung der Evaluationsfragen wurden qualitative und quantitative Methoden kombiniert. Die Evaluation baut auf insgesamt fünf empirischen Grundlagen auf, die im Folgenden kurz dargestellt werden.

1.1.1 Dokumentenanalyse und Interviews

Für die Analyse der Ist-Situation wurden Gesetze, Reglemente und weitere Dokumente, in denen die bestehenden Prozesse der Krippenaufsicht beschrieben sind, ausgewertet. Weiter wurde ein Gruppengespräch mit allen Mitarbeitenden der Krippenaufsicht, ein Einzelgespräch mit der Leitung der Krippenaufsicht sowie ein Interview mit der Geschäftsleiterin des Verbands für Kinderbetreuung Schweiz kibesuisse geführt. Eine Liste der interviewten Personen findet sich in Anhang A 1

1.1.2 Fokusgruppengespräche mit Verantwortlichen in Krippen und Horten

Interface hat je ein Fokusgruppengespräch mit Vertreterinnen und Vertretern von privaten Krippen und Horten geführt (vgl. Anhang A 2). Es wurden sowohl Repräsentanten/-innen von Trägerschaften wie auch Krippenleiter/-innen für die Teilnahme an den Gesprächen ausgewählt.

1.1.3 Online-Befragung bei Kitas und Horten

Vom 29. August bis zum 21. September 2018 wurde eine Online-Befragung bei allen privaten Krippen und Horten der Stadt Zürich durchgeführt. Dazu wurden alle 318 Krippen und 21 Horte mit einem Link auf die Befragung bedient – insgesamt konnten so 371 Personen angeschrieben werden.² Kontaktiert wurden 194 Krippenleitungen, 123 reine Trägerschaften und 54 Personen, die sowohl die Funktion der Trägerschaft als auch der Leitung einnehmen.

Von den 371 angeschriebenen Personen haben 179 an der Befragung teilgenommen, was einer Rücklaufquote von 48 Prozent entspricht. In Anbetracht der Rückmeldung einiger Betriebe, dass die gleiche Person mehrere E-Mail-Accounts verwaltet und somit mehrere Befragungslinks erhalten hat, ist diese Zahl als erfreulich zu werten. Am höchsten ist der

² Diese Zahl ist höher als das Total der angeschriebenen Krippen und Horte, da – falls mehrere E-Mail-Adressen vorhanden waren – sowohl die Leitungen als auch die Trägerschaften angeschrieben wurden.

Rücklauf entsprechend bei jenen Personen, die sowohl Leitung als auch Trägerschaft verkörpern.

1.1.4 Städtevergleich

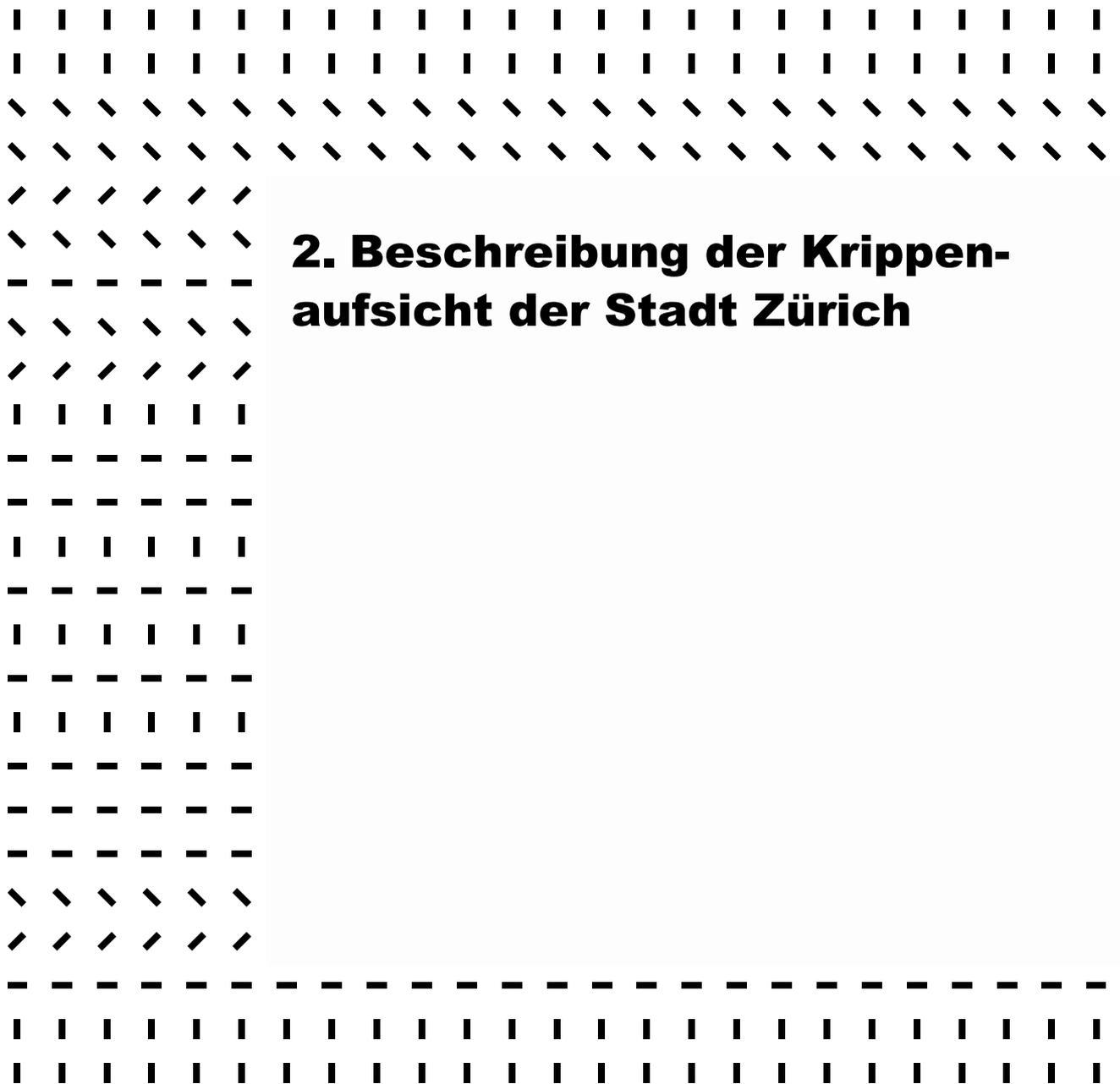
Es wurde ein Vergleich der Krippenaufsicht der Stadt Zürich mit den entsprechenden Stellen in den Städten Bern, Basel, Luzern sowie mit dem Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) des Kantons Zürich gezogen. Das AJB ist im Auftrag von derzeit 77 Gemeinden im Kanton Zürich für die Krippenaufsicht verantwortlich. Der Schwerpunkt des Städtevergleichs wurde auf die Vorgaben im Bewilligungs- und Aufsichtsprozess gelegt. Dazu wurden zur Verfügung stehende Dokumente ausgewertet und telefonische Gespräche mit den Verantwortlichen der Aufsicht für Krippen und Horte geführt. Durch die Gespräche konnte zusätzlich zu den gesetzlichen Vorgaben auch die Umsetzungspraxis in den ausgewählten Vergleichsstädten erfasst werden. Die definitive Auswahl der Vergleichsstädte wurde zusammen mit dem Auftraggeber getroffen. Dabei waren insbesondere die Anzahl beaufsichtigter privater Krippen und die Regulierungsdichte ausschlaggebend.

1.1.5 Rechtliche Beurteilung

Für ausgewählte Aspekte (Gruppengrösse, Gruppenzusammensetzung, Räumlichkeiten und teiloffenes Konzept) wurde überprüft, ob eine weniger restriktive Bewilligungspraxis durch die Krippenaufsicht der Stadt Zürich mit den rechtlichen Grundlagen grundsätzlich vereinbar wäre. Die rechtliche Beurteilung wurde durch das Kompetenzzentrum für Public Management der Universität Bern vorgenommen. Die rechtliche Beurteilung konzentriert sich auf die Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen (Krippenrichtlinien). Die Richtlinien über die Bewilligung von Kinderhorten (Hortrichtlinien) wurden nicht untersucht.

1.2 Aufbau des Berichts

Der Bericht gliedert sich in sechs Kapitel. Kapitel 2 beschreibt die Organisation, die Tätigkeiten und die Vorgaben der Krippenaufsicht der Stadt Zürich. In Kapitel 3 wird die Beurteilung der Krippenaufsicht aufgezeigt. Diese Beurteilung erfolgt dabei primär auf der Grundlage der Ergebnisse der Online-Befragung, der Interviews sowie der Fokusgruppengespräche. Kapitel 4 widmet sich dem Städtevergleich. Schliesslich wird in Kapitel 5 die rechtliche Beurteilung ausgewählter Vorschläge für eine Flexibilisierung vorgenommen.



2. Beschreibung der Krippenaufsicht der Stadt Zürich

In diesem Kapitel nehmen wir eine Beschreibung der Krippenaufsicht der Stadt Zürich vor. Dazu gehören zum einen die rechtlichen Grundlagen und vorhandenen Arbeitsinstrumente und zum anderen eine Übersicht über die Organisation, Ressourcen und die wichtigsten Prozesse. In einem dritten Abschnitt zeigen wir, welche Anforderungen sich aus den Grundlagen und dem Vollzug durch die Krippenaufsicht konkret für die Krippen und Horte der Stadt Zürich ergeben.

2.1 Grundlagen

Gemäss Art. 6 der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich (VO KB) hat sich die Bewilligungspflicht nach dem übergeordneten eidgenössischen und kantonalen Recht zu richten. Für die Krippenaufsicht der Stadt Zürich sind damit die kantonalen Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen der Bildungsdirektion des Kantons Zürich massgebend. Diese kantonalen Richtlinien erlässt der Kanton Zürich auf Basis der Verordnung über die Bewilligungen im Bereich der ausserfamiliären Betreuung (V BAB), die sich wiederum auf die nationale Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) sowie auf das kantonale Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge (Art. 10a und 12) stützt.

Art. 6 (VO KB) legt zudem fest, dass die Kompetenz zur Erteilung von Bewilligungen gemäss kantonalem Recht bei der Vorsteherin oder dem Vorsteher des Sozialdepartements liegt, welches auch die Aufsicht ausübt. Bei Krippen und privaten Horten hat eine wirksame Qualitätskontrolle in einem 2-Jahres-Rhythmus zu erfolgen.

Für die Umsetzung der Krippenaufsicht hat die Stadt Zürich ein internes Handbuch erarbeitet. Das Handbuch konkretisiert die kantonalen Krippenrichtlinien und soll dabei nicht zuletzt die Gleichbehandlung der Krippen durch die verschiedenen Mitarbeitenden gewährleisten. Den Mitarbeitenden der Krippenaufsicht stehen neben dem Handbuch weitere interne Arbeitsinstrumente zur Verfügung (z.B. das «Raster für Aufsichtsbesuche» sowie das Dokument «Vorgehen bei Aufsichtsbesuchen»).

Die Stadt Zürich stellt den Krippen und Horten verschiedene Merkblätter zur Verfügung (Merkblatt für die Gesuchserstellung für eine Krippenbewilligung, Merkblatt zur bewilligungsfähigen Gruppengrösse, Merkblatt zu den Anforderungen an ausgebildete Betreuungspersonen (betrifft auch ausländische Ausbildungen), Merkblatt für ein Gesuch

für die Bewilligung einer Kinderkrippe mit einem teiloffenen Konzept). Zudem können Krippen und Horte ein Stellenplan-Berechnungstool der Krippenaufsicht nutzen. Dieses ist seit 2017 auch online zugänglich. Weitere Grundlagen für die Krippen und Horte sind ein Merkblatt des Lebensmittelinspektorats zur Einhaltung des Lebensmittelgesetzes in Kinderkrippen und -horten und ein Merkblatt vom Amt für Baubewilligungen des Umwelt- und Gesundheitsschutz Zürich (UGZ) für das Baubewilligungsverfahren.

2.2 Ressourcen

Im Team der Krippenaufsicht der Stadt Zürich sind fünf Personen (350 Stellenprozente) mit pädagogischer Ausbildung tätig (Stand Sommer 2018). Das Team wird von einer Juristin geleitet, die insbesondere für die Klärung rechtlicher Fragen zuständig ist. Ausserdem nimmt eine der fünf Personen des Teams eine Stabsfunktion ein (40 Stellenprozente). Neben den Aufgaben der Krippenaufsicht übernimmt die Leiterin weitere Aufgaben für das Departementssekretariat. Die Zusammensetzung des Teams ist sehr konstant. Zwei Mitarbeitende sind bereits über zehn Jahre in der Krippenaufsicht tätig, eine Person seit acht Jahren und eine weitere Person ist seit vier Jahren Teil des Teams. Eine Mitarbeitende ist seit eineinhalb Jahren in der Krippenaufsicht tätig.

Das Team beaufsichtigt insgesamt 339 Krippen. Bei der Verteilung der Dossiers wird mit rund einem Dossier pro Stellenprozent gerechnet.

2.3 Prozesse

Der Aufsichts- und Bewilligungsprozess ist in einem internen Dokument (Ablaufdiagramm) festgehalten. Die Dossiers werden in der Regel nach Trägerschaften auf die Mitarbeitenden verteilt (somit ist für eine Trägerschaft mit mehreren Krippen/Horten stets dieselbe Person bei der Krippenaufsicht zuständig).

Der Bewilligungsprozess gestaltet sich wie folgt: Als erstes werden gemeinsam potenzielle Räume auf ihre Eignung begutachtet. Nach dem Eingang des Gesuchs prüft die Krippenaufsicht die Vollständigkeit der eingereichten Unterlagen und fordert gegebenenfalls fehlende Unterlagen noch ein. Danach wird ein Gespräch mit der Trägerschaft geführt. Sofern alle Voraussetzungen für die Erteilung einer Betriebsbewilligung erfüllt sind, wird diese in Form einer Verfügung an die Trägerschaft versandt. Nach ein paar Monaten besucht die Krippenaufsicht die Krippe bei laufendem Betrieb. Viele Verfügungen sind mit Auflagen (z.B. zum Stellenplan, zur Jahresrechnung, zur Ausbildung des Personals, zum pädagogischem Konzept) verknüpft, die in einem vorgegebenen Zeitraum zu erfüllen sind. Nach Ablauf der Bewilligungsdauer (4 Jahre) wird die Bewilligung auf Gesuch hin erneuert. Der Prozess ist identisch mit jenem der Neubewilligung. Zusätzlich zum Aufsichtsbesuch bei Ablauf der Bewilligung soll gemäss VO KB Art. 6 Abs. 2 alle zwei Jahre ein weiterer Besuch zur Qualitätskontrolle stattfinden. Diese regulären Aufsichtsbesuche werden immer angemeldet und werden anhand eines standardisierten Rasters durchgeführt. Ein regulärer Aufsichtsbesuch dauert zwischen zwei und drei Stunden. Der Prozess gestaltet sich ebenfalls ähnlich zu jenem der Neubewilligung. Nach jedem Aufsichtsbesuch erhalten die Krippen beziehungsweise Trägerschaften eine schriftliche Rückmeldung.

Neben den regulären Aufsichtsbesuchen können Beschwerden von Eltern, Mitarbeitenden oder Dritten (Nachbarn, Fachpersonen) einen Aufsichtsbesuch auslösen. Diese finden dann je nach Inhalt der Meldung angemeldet oder unangemeldet (z.B. bei Verdacht auf Überbelegung) statt. Meldungen müssen jedoch nicht in allen Fällen einen Besuch zur Folge haben: Häufig wird bei Meldungen zunächst das Gespräch mit der Trägerschaft oder der Krippenleitung gesucht. 2017 sind 47 Meldungen eingegangen, die in der

Kompetenz der Krippenaufsicht lagen. Ordnungsbussen werden nur sehr selten verfügt und es wurde noch keine Schliessung einer Krippe verfügt.

Die Krippenaufsicht der Stadt Zürich hat zwar keinen konkreten Beratungsauftrag, trotzdem werden die Krippen insbesondere im Zusammenhang mit Neueröffnungen unterstützt. Durch die langjährige Praxiserfahrung der Mitarbeitenden der Krippenaufsicht können sie Hinweise zu den Räumlichkeiten geben oder von Erfahrungen aus anderen Krippen berichten. Beratung zu pädagogischen Fragen findet jedoch nicht statt.

2.4 Anforderungen der Krippenaufsicht der Stadt Zürich

Im Folgenden beschreiben wir, welche Anforderungen Krippen und Horte in der Stadt Zürich konkret zu erfüllen haben (ausgehend von den kantonalen Krippenrichtlinien, konkretisiert durch die Stadt Zürich). Wir konzentrieren uns dabei auf die fünf zentralen Aspekte: Gruppengrösse und -struktur, Personaleinsatz, Ausbildung Krippenleitungen, Anerkennung ausländischer Ausbildungen, Räumlichkeiten/Umgebung sowie Hygiene/Brandschutz.

I Gruppengrösse und -struktur

Eine Kindergruppe hat in der Regel elf Plätze. (Ziff. 3.2 Abs. 1 Krippenrichtlinien Kanton Zürich)

Gemäss dem internen Handbuch der Krippenaufsicht der Stadt Zürich hat eine *Standardgruppe* elf Plätze, wobei die erforderlichen 5,5 m² Nettonutzfläche pro Kind zur Verfügung stehen müssen. Die Zusammensetzung einer Kindergruppe mit bis zu elf Plätzen (Standardgruppe) kann frei gestaltet werden. Bei der Berechnung der Plätze wird je nach Alter der Kinder unterschiedlich gewichtet. So wird für Säuglinge (Kinder unter 18 Monaten) mit 1,5 Plätzen pro Kind und für Kindergartenkindern mit 0,5 Plätzen pro Kind gerechnet. Somit dürfen innerhalb einer Standardgruppe von elf Plätzen maximal sieben Säuglinge gleichzeitig betreut werden.

Unter bestimmten Voraussetzungen bewilligt die Krippenaufsicht auch *Gruppen mit mehr als elf Plätzen*. Gemäss den Mitarbeitenden der Krippenaufsicht ist dies derzeit für rund zwei Drittel aller Gruppen der Fall. Für diese Gruppen werden je nach ihrer Grösse Vorgaben zur Altersstruktur sowie zum Personalschlüssel und zu den Räumlichkeiten gemacht. Die Krippenaufsicht hat ein Merkblatt zu den bewilligungsfähigen Gruppengrössen erstellt.³ Beispielsweise werden Grossgruppen mit bis zu 18 Plätzen unter der Voraussetzung, dass das jüngste Kind der Gruppe mindestens drei Jahre alt ist und für diese Gruppe mindestens drei Räume zur Verfügung stehen, bewilligt. Die in dem Merkblatt aufgeführten Angebotsvarianten sind verbindlich. Es werden keine Angebote bewilligt, die diesen Rahmen übersteigen. In der Betriebsbewilligung werden bei Gruppen, welche die Grösse einer Standardgruppe übersteigen (11 Plätze), zusätzlich zur bewilligten Gesamtplatzzahl und der maximalen Kinderzahl auch die Anzahl Plätze, Anzahl Kinder und die Alterszusammensetzung der einzelnen Gruppen festgehalten.

Bei der bewilligten Platzzahl handelt es sich um einen jederzeit verbindlichen Maximalwert, nicht um einen Durchschnittswert. Das Überschreiten der Platzzahl ist lediglich im Falle der Eingewöhnung des Kindes erlaubt. Zu Beginn der Eingewöhnung eines neuen

³ Bewilligungsfähige Gruppengrössen, <https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/zusammenarbeit_1/fachinfos/krippenaufsicht/bewilligungsgesuch.html>, besucht am 16.07.2018.

Kindes muss klar sein, dass die Tage, an denen das Kind künftig betreut werden soll, frei sind.

Seit 2017 bewilligt die Krippenaufsicht auch Krippen, die mit *teiloffenen Konzepten* arbeiten. Die Krippenaufsicht betrachtet diejenigen Krippen als teiloffen, die regelmässig während drei oder mehr Tagen pro Woche – ausserhalb der Gruppenzusammenlegung an den Randzeiten – während mehr als zwei Stunden am Tag ihre Gruppenstrukturen öffnen. Für die Bewilligung einer Krippe mit teiloffenem Konzept müssen zusätzliche Voraussetzungen erfüllt werden. So setzt die Arbeit mit einem teiloffenen Konzept gemäss Krippenaufsicht ein fundiertes, spezifisches Fachwissen und sehr gute personelle, finanzielle und materielle Ressourcen voraus. Die Bestimmungen sind in einem Merkblatt festgehalten.⁴ Im Merkblatt werden Anforderungen an das pädagogische Konzept, die Gruppenstruktur, den Personalbedarf, die Finanzen und die Räumlichkeiten aufgeführt. Wird einer Krippe die Arbeit mit einem teiloffenen Konzept bewilligt, so darf sich die Gruppengrösse – während der Zeit mit geschlossenen Gruppenstrukturen – auf maximal elf Plätze für Gruppen mit Säuglingen oder zwölf Plätze für Gruppen nur mit Kindern ab 18 Monaten belaufen (gemäss Betreuungsschlüssel also maximal sieben Säuglinge respektive maximal zwölf Kinder ab 18 Monaten und bis zum Kindergartenalter).

I Einsatz Personal

In jeder Kindergruppe ist immer mindestens eine ausgebildete Betreuungsperson anwesend. (Ziff. 3.3.1 Abs. 1 Krippenrichtlinien Kanton Zürich)

Die Krippenaufsicht der Stadt Zürich konkretisiert die kantonale Vorgabe in ihrem internen Handbuch folgendermassen: Pro Kindergruppe muss während der gesamten Öffnungszeiten, also auch an den Randzeiten sowie während den Mittagspausen, immer mindestens eine ausgebildete Betreuungsperson anwesend sein. Lernende im 3. Lehrjahr werden nicht zum ausgebildeten Personal gezählt. Auch von Krippen im Aufbau oder mit nicht voll belegten Gruppen müssen diese Vorgaben eingehalten werden. Verbringt die einzige anwesende ausgebildete Betreuungsperson einer Gruppe ihre Mittagspause in der Krippe und ist bei Bedarf unverzüglich einsatzbereit, wird dies als Anwesenheit toleriert.

Falls eine reduzierte Kinderzahl in Randzeiten eine Zusammenlegung von Gruppen erlaubt, so müssen sich die Kinder und die ausgebildete Betreuungsperson physisch in derselben Einheit befinden. Eine ausgebildete Betreuungsperson kann also nicht für zwei Stockwerke die Verantwortung übernehmen. Befinden sich mehrere Gruppen auf demselben Stockwerk und sind sie durch eine Türe miteinander verbunden, ist es bei reduzierter Kinderzahl tolerierbar, dass sich Kinder aus unterschiedlichen Gruppen in ihren jeweiligen Gruppenräumen aufhalten und nur durch eine ausgebildete Betreuungsperson (neben einer nicht ausgebildeten Betreuungsperson) beaufsichtigt werden.

Bei einer Unterbelegung kann ein Betrieb in der Regel auch mit weniger Personal richtlinienkonform geführt werden. Das heisst, für eine richtlinienkonforme Betreuung muss der für eine Vollbelegung berechnete Stellenplan nicht zwangsläufig erfüllt sein. Meistens ist eine Reduktion beim nicht ausgebildeten Personal vertretbar, beim ausgebildeten Personal hingegen nicht.

⁴ Merkblatt Bewilligungsgesuch teiloffene Krippen, https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/zusammenarbeit_1/fachinfos/krippenaufsicht/bewilligungsgesuch.html, besucht am 16.07.2018.

I Ausbildung Krippenleitungen

Die Krippenleitung muss über ausreichendes Fachwissen in Personal- und Betriebsführung verfügen. (Ziff. 3.3.4 Abs. 1b Krippenrichtlinien Kanton Zürich)

Gemäss internem Handbuch der Stadt Zürich muss die Krippenleitung nicht über das erforderliche Fachwissen in Betriebsführung verfügen, sofern dies die Trägerschaft übernimmt. Zudem erwähnen die Mitarbeitenden der Krippenaufsicht im Interview, dass die Krippenleitung keine Führungsausbildung benötigt, wenn es sich um eine Krippe mit lediglich einer Gruppe handelt.

Hat eine Krippenleiterin beziehungsweise ein Krippenleiter bei Stellenantritt noch nicht mit einer entsprechenden Weiterbildung begonnen, muss bis zum Weiterbildungsbeginn eine Fachperson die Krippenleitung mindestens zwei Stunden pro Monat begleiten. Ab Beginn der Führungsweiterbildung können ausgebildete Betreuungspersonen die Leitungsfunktion ohne zusätzliche Fachbegleitung übernehmen.

I Anerkennung ausländischer Ausbildungen

Ausländische Ausbildungen müssen von der zuständigen Stelle anerkannt sein. (Ziff. 3.3.5 Krippenrichtlinien Kanton Zürich)

Grundsätzlich müssen ausländische Ausbildungen vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) anerkannt sein. Die Krippenaufsicht der Stadt Zürich anerkennt gemäss internem Handbuch gewisse ausländische Ausbildungen auch vorläufig vor dem definitiven Entscheid der zuständigen Behörde. Dies ist der Fall, wenn gemäss Einschätzung der Krippenaufsicht die Ausbildung mit einer hohen Wahrscheinlichkeit anerkannt wird und die Anforderungen an Fachwissen und Erfahrung erfüllt sind. Vorausgesetzt wird, dass das vollständige Gesuch zur Anerkennung bei der zuständigen Behörde bereits eingereicht wurde und der Krippenaufsicht darüber eine dossier-spezifische schriftliche Bestätigung dieser Behörde vorliegt.

Die deutsche Ausbildung zur staatlich anerkannten Erzieherin wird vom SBFI immer als gleichwertig zur Fachperson Betreuung beziehungsweise nach Anpassungsmodulen zur FH Sozialpädagogik anerkannt. Aus diesem Grund wird diese Ausbildung von der Krippenaufsicht vorbehaltlos auch ohne Gleichwertigkeitsanerkennung des SBFI anerkannt.

I Räumlichkeiten und Umgebung

Pro Gruppe stehen insgesamt rund 60 m² zur Verfügung, in der Regel verteilt auf mindestens zwei Gruppenräume. (Ziff. 3.5 Abs. 1 Krippenrichtlinien Kanton Zürich)

Es handelt sich um kindergerechte und sichere Räume mit ausreichendem Tageslicht und Rückzugsmöglichkeiten für die Kinder. (Ziff. 3.5 Abs. 2 Krippenrichtlinien Kanton Zürich)

Die Krippenaufsicht geht in ihrer Praxis gemäss internem Handbuch von einer erforderlichen Nettotonutzfläche von 5,5 m² pro Kind aus (60 m² für eine Gruppe mit maximal 11 Kindern). Entsprechend benötigt eine Gruppe mit einer tieferen Zahl an Kindern weniger und eine Gruppe mit einer höheren Zahl an Kindern mehr Fläche.

Bei der Berechnung der Nettotonutzfläche gelten die folgenden Kriterien:

- Zur Nettotonutzfläche werden die Aufenthalts- und Spielräume der Kinder gerechnet.
- Toiletten, Zirkulationsflächen, Garderoben, Putzräume, Büro, Korridore usw. sowie Räume im Untergeschoss werden nicht zur Nettotonutzfläche gezählt.

- In Ausnahmefällen werden auch grosse Gänge oder Vorräume, in denen gut gespielt werden kann, angerechnet.
- Die Räume müssen über Tageslicht beziehungsweise über Fenster, die direkt nach draussen führen, verfügen. Bei Rückzugsräumen können Ausnahmen gemacht werden, wobei belegt werden muss, dass die Baubehörde den Raum für Kinderbetreuung zulässt.
- Die Räume müssen für die Kinder selbständig erreichbar sein. Ein Raum, der nur in Begleitung erreichbar ist, beispielweise indem man nach draussen geht, wird nicht als zusätzlicher Raum angerechnet.

Eine Krippe mit nur einer Gruppe muss immer über mindestens zwei Räume verfügen. Werden mehrere Gruppen geführt, sind Ausnahmen, bei denen sich beispielsweise zwei kleine Gruppen einen Rückzugsraum teilen, denkbar. Diese Ausnahmen müssen jedoch sehr gut begründet und überzeugend sein. Die erforderliche Nettonutzfläche muss in jedem Fall zur Verfügung stehen. Die Gruppenräume einer Gruppe dürfen zudem nicht zugleich Durchgangsräume für eine andere Gruppe sein.

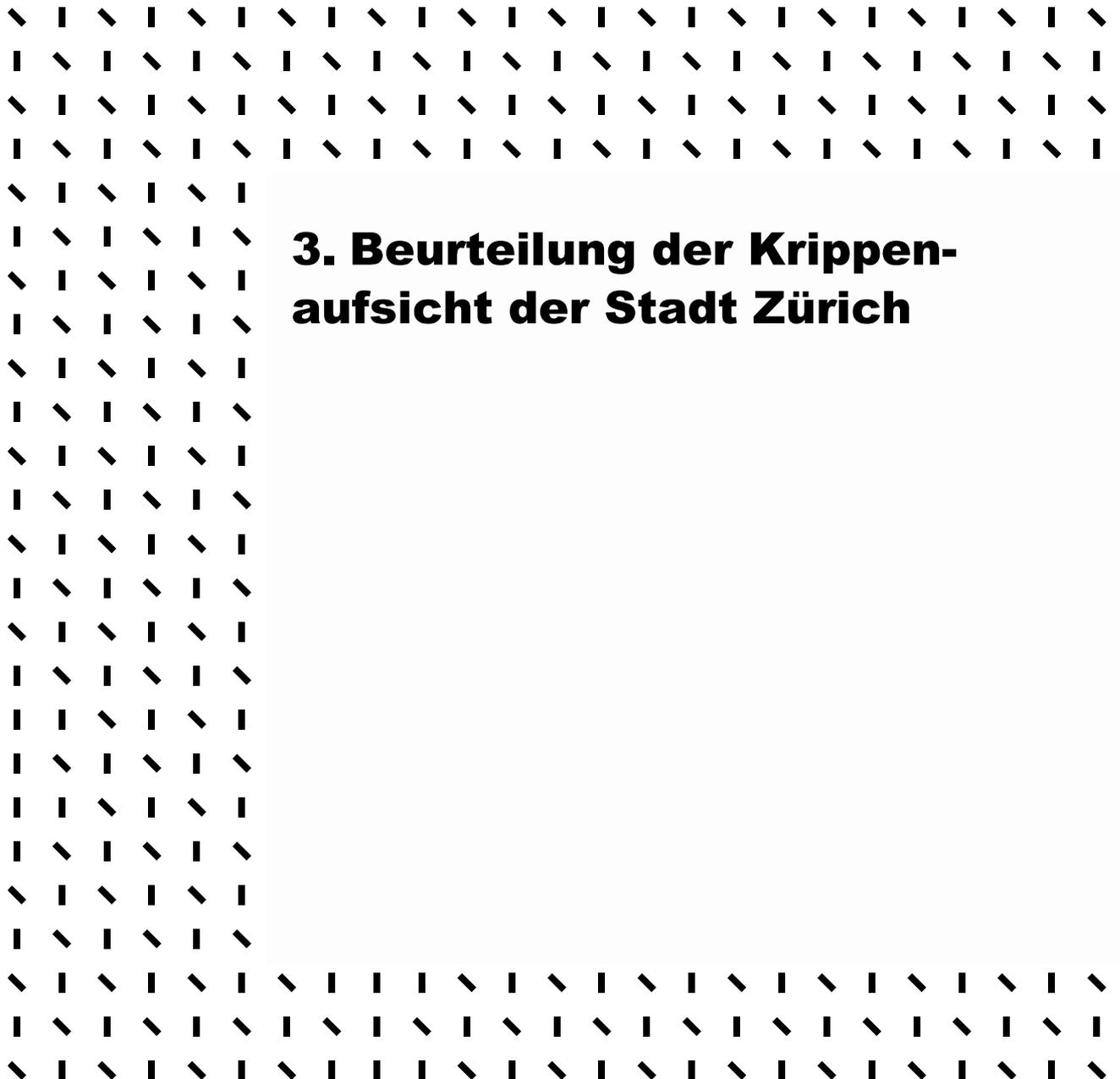
I Hygiene und Brandschutz

Die Räumlichkeiten der Krippe müssen von der Bau- und Feuerpolizei abgenommen sein. (Ziff. 3.8 Abs. 1 Krippenrichtlinien Kanton Zürich)

Die Krippe muss beim zuständigen Lebensmittelinspektorat angemeldet sein. (Ziff. 3.8 Abs. 2 Krippenrichtlinien Kanton Zürich)

Grundsätzlich verlangt die Stadt Zürich für die Bewilligung einer Kinderkrippe eine Genehmigung des Bauamts, der Feuerpolizei und vom Umwelt- und Gesundheitsschutz. Da die Zeit zwischen den Abnahmen dieser verschiedenen Ämter und dem geplanten Eröffnungstermin manchmal knapp ist, genügt der Krippenaufsicht für die Erlaubnis zur Betriebsaufnahme auch eine formlose schriftliche Mitteilung der zuständigen Stellen (z.B. per E-Mail). Notfalls kann die Information auch telefonisch erfolgen und wird in einer Aktennotiz beziehungsweise auf dem Gesuchformular festgehalten.

Bei älteren – vor dieser restriktiven Praxis bewilligten – Krippen klärt die Krippenaufsicht im Rahmen der Bewilligungserneuerung bei der Leitung von Schutz und Rettung Zürich ab, ob die Krippe feuerpolizeilich abgenommen wurde. Kann die Stelle Schutz und Rettung Zürich eine Abnahme nicht bestätigen, wird die Bewilligung nicht erneuert, bis die Situation mit den betreffenden Behörden geklärt ist.



3. Beurteilung der Krippenaufsicht der Stadt Zürich

Dieses Kapitel widmet sich der Beurteilung der Krippenaufsicht der Stadt Zürich. Die Beurteilung ergibt sich aus den Ergebnissen der Online-Befragung, der Interviews sowie der Fokusgruppengespräche.

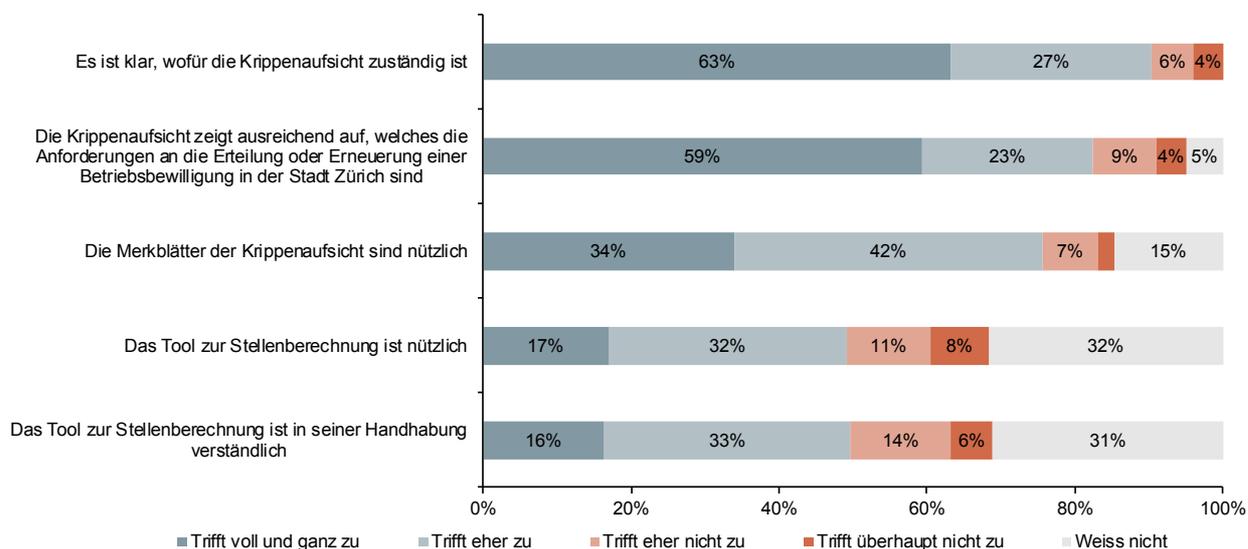
3.1 Grundlagen und Zuständigkeiten

Aus Sicht des *Teams der Krippenaufsicht* liegen viele Informationen und interne Arbeitsinstrumente (Handbuch, Raster für Aufsichtsbesuche, Vorgehen bei Aufsichtsbesuchen) vor, die auch rege genutzt werden. Gemäss der Mitarbeitenden gewährleisten insbesondere solche Grundlagen (neben dem wöchentlichen Austausch), dass Krippen gleichbehandelt werden.

Für die Teilnehmenden der *Fokusgruppen* sind die Anforderungen der Krippenaufsicht klar. Die von der Krippenaufsicht zur Verfügung gestellten Merkblätter werden als hilfreich betrachtet. Auch das Stellenplan-Berechnungstool wird insgesamt geschätzt und rege genutzt. Die Möglichkeit, sich bei Fragen im Bewilligungsprozess an die Krippenaufsicht zu wenden, wird von den Gesprächspartnern/-innen der Krippen und Horte als wichtig befunden. Insgesamt sei klar, wo die Zuständigkeit der Krippenaufsicht liege.

Betrachtet man die Beurteilung, welche die Krippen und Horte bei der Online-Befragung abgegeben haben, so ergibt sich folgendes Bild:

D 3.1 Beurteilung Grundlagen



Legende: n = 177

Für den grössten Teil der Befragten ist klar, wo die Zuständigkeit der Krippenaufsicht liegt. Auch zeige die Krippenaufsicht ausreichend auf, welche Anforderungen zu erfüllen sind. Weiter werden auch die Merkblätter grossmehrheitlich als nützlich betrachtet. Das Tool zur Stellenberechnung können nur rund zwei Drittel der Befragten beurteilen. Von diesen bewertet eine klare Mehrheit die Nützlichkeit und Verständlichkeit des Tools positiv.

3.2 Umsetzung und Prozesse

Die Umsetzung der Krippenaufsicht in der Praxis folgt insgesamt dem Beschrieb zum Aufsichts- und Bewilligungsprozess. Der Prozessbeschrieb selbst werde jedoch kaum genutzt und diene höchstens für die Einführung neuer Mitarbeitenden. Die Frist zur Prüfung der eingereichten Gesuche (mindestens drei Monate bevor die Bewilligung benötigt wird) wird von der Krippenaufsicht als ausreichend empfunden. Der Zeitrahmen für den Prozess ist jedoch (bspw. durch die Ausschreibungsfrist beim Baubewilligungsverfahren) teilweise vorgegeben. Die Leiterin der Krippenaufsicht verweist darauf, dass es Spitzenzeiten gibt, in der sehr viele Bewilligungserneuerungen und Neubewilligungen anstehen. In diesen Zeiten könne die Frist für die Erneuerung einer Betriebsbewilligung nicht immer eingehalten werden. Dies würde jedoch den Krippen vorgängig kommuniziert, so dass sie den Betrieb – trotz ausstehender Bewilligung – weiterführen können. Die Vorgabe zur Qualitätskontrolle bei Krippen und Horten, die gemäss PAVO und VO KB Art. 6 Abs. 2 in einem 2-Jahres-Rhythmus erfolgen soll, könne aktuell aufgrund der hohen Geschäftslast nicht eingehalten werden. Dies kann dazu führen, dass die Krippenaufsicht mit vereinzelt Krippen bis zu vier Jahre keinen Kontakt hat.

Den grössten Aufwand beim Erteilen von Bewilligungen verursacht aus Sicht der Mitarbeitenden der Krippenaufsicht die Prüfung der eingereichten Unterlagen beziehungsweise das Einfordern fehlender Unterlagen. Zudem müssten die gleichen Informationen der Krippen in verschiedenen Dokumenten eingetragen werden. Von der bevorstehenden

Umstellung von Papierdossiers auf elektronische Dossiers erhoffen sich die Mitarbeitenden eine Entlastung. Der Aufwand für Besuche von Krippen und persönliche Gespräche kann sehr unterschiedlich ausfallen. So kann nur eine Besichtigung der Räumlichkeiten und ein Gespräch ausreichen. Andere Krippen würden wiederum bis zu fünf Besuche von verschiedenen Räumlichkeiten erforderlich machen, bis eine Betriebsbewilligung ausgestellt werden kann.

Die Mitarbeitenden der Krippenaufsicht schätzen es, dass die Verteilung der Dossiers (Zuständigkeit der Mitarbeitenden für eine Trägerschaft) innerhalb des Teams sehr gut funktioniert. Auch trage die personelle Konstanz im Team dazu bei, dass die Auswahl von prioritär zu besuchenden Krippen sehr effizient getroffen werden könne. Dadurch, dass jede Krippe einem Mitarbeitenden des Teams zugewiesen ist, seien die Ansprechpartner auf Seite Krippe und Krippenaufsicht bekannt.

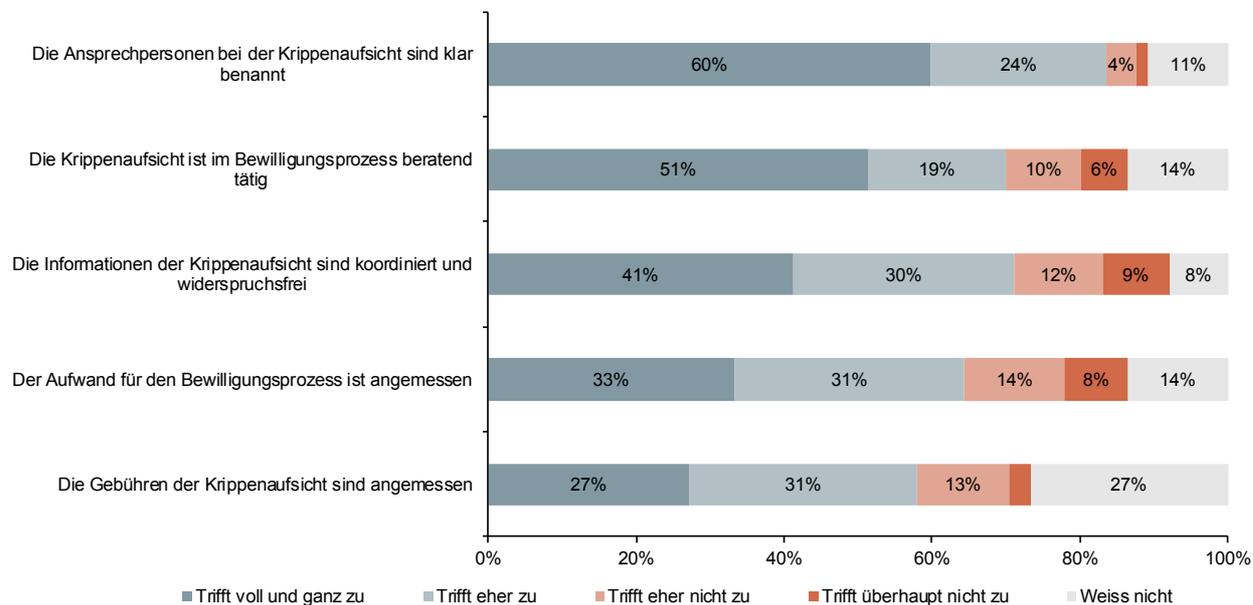
Aus Sicht der Leiterin der Krippenaufsicht hat sich die Zahl der Fälle, bei denen der Rechtsweg gesucht wird, in den letzten Jahren erhöht. Wie zu erwarten, erfordern solche Fälle auch einen grossen Aufwand bei der Krippenaufsicht. Bei rechtlichen Fragen steht der Leiterin zwar der Rechtsdienst des Departements zur Verfügung – eine juristische Stellvertretung bei der Krippenaufsicht besteht jedoch nicht.

Aus Sicht der Gesprächspartner von Krippen und Horten (Fokusgruppen) wird der Prozess für die Bewilligung und die Erneuerung einer Bewilligung mehrheitlich als positiv befunden. Der Aufwand im Bewilligungsprozess wird dabei als vertretbar betrachtet und der direkte Austausch mit der Krippenaufsicht insgesamt geschätzt. In der Aufbauphase wurde es auch als sinnvoll erachtet, wenn die Krippenaufsicht beratend tätig war. Kritisiert wird von den Gesprächspartnern/-innen jedoch, dass sich die Krippenaufsicht zu stark auf die Kontrolle der Gruppengrösse und der Räumlichkeiten fokussiere. Stattdessen wünschen sich drei Befragte mehr Kontrolle von qualitativen Faktoren (z.B. Ernährungskonzept, pädagogisches Konzept). Weiter solle sich gemäss fünf Befragten die Krippenaufsicht auf die Aspekte konzentrieren, die in ihrem Tätigkeitsbereich liegen würden. So würden beispielsweise auch Aspekte bemängelt, die bei der Baubewilligung bereits abgenommen wurden. Von zwei Personen wird kritisiert, dass die Bewilligungserneuerungen nicht rechtzeitig respektive sehr knapp vor dem Ablauf erteilt wurden. Dabei mussten Dokumente teilweise mehrmals eingereicht werden. Sechs Personen fänden unangemeldete Besuche effektiver und effizienter. So könnte der Fokus vermehrt auf jene Krippen gelegt werden, bei denen sich Missstände abzeichnen.

In den Fokusgruppen wird mehrfach erwähnt, dass die Gebühren der Krippenaufsicht der Stadt Zürich im Vergleich zu anderen Gemeinden eher tief sind. Beispielsweise kommt es in Städten und Gemeinden im Kanton Zürich (welche die Krippenaufsicht an das AJB delegiert haben) vor, dass der vom AJB verrechnete Aufwand direkt den Krippen in Rechnung gestellt wird. Dies bedeutet dann in der Regel einen deutlich höheren finanziellen Aufwand für die Krippen und Horte.

Die Einschätzung der Krippen und Horte (Online-Befragung) zu zentralen Aspekten der Umsetzung durch die Krippenaufsicht präsentiert sich folgendermassen:

D 3.2 Beurteilung Umsetzung und Prozesse



Legende: n = 177

Auch die Beurteilung dieser zentralen Aspekte zur Umsetzung fällt damit grossmehrheitlich positiv aus. So wird die Kompetenz der Mitarbeitenden als hoch erachtet und es sei klar, welches die Ansprechpersonen sind. Für 70 Prozent der Befragten trifft es eher respektive voll und ganz zu, dass die Krippenaufsicht im Bewilligungsprozess auch beratend tätig ist. Jeweils gut 20 Prozent der Befragten äussern sich kritisch zur einheitlichen Information und zum Aufwand im Bewilligungsprozess. Die Höhe der Gebühren betrachten nur 15 Prozent als nicht oder eher nicht angemessen.

In einer offenen Frage wurden die Krippenleitungen und -trägerschaften zudem gefragt, wo der grösste Aufwand im Bewilligungsprozess liegt. Die folgende Tabelle zeigt die Zahl der Nennungen auf, wobei die Antworten in Kategorien eingeteilt worden sind:

D 3.3 Grösster Aufwand im Bewilligungsprozess		
	<i>Anzahl Nennungen Krippen- leitungen</i>	<i>Anzahl Nennungen reine Trägerschaften</i>
Zusammentragen/Versand von Unterlagen	25	11
Kein grosser Aufwand	13	3
Erstellung Konzepte/Pläne	10	7
Anpassung an Anforderungen von Krippenaufsicht und anderen Behörden/unklare Anforderungen	8	5
Berechnungen zu Gruppengrösse und Stellenprozent-Berechnung	3	2
Baubewilligungsverfahren	2	4
Vorbereitung Kontrollbesuche/Besprechungen	2	3
Doppelte Zustellung von Ausbildungsnachweisen	1	3
Diskussionen über abweichende Konzepte	1	2
Spezialnachweise teiloffene Arbeit	1	2
Sonstiges	10	3
Anzahl Nennungen Total	79	45
Quelle: Online-Befragung		

Die häufigsten Nennungen fallen auf das Zusammentragen von Unterlagen sowie auf die Erstellung von Konzepten und Plänen. Erwartungsgemäss geben mehr Krippenleitungen als Trägerschaften explizit an, dass sie im Bewilligungsprozess keinen bis wenig Aufwand hatten.

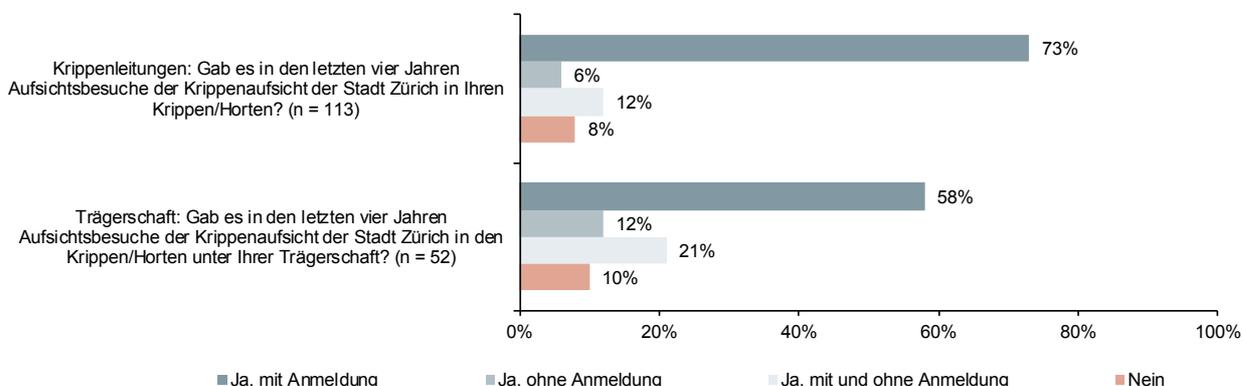
3.3 Zusammenarbeit und Aufsichtsbesuche

Die Zusammenarbeit der Krippenaufsicht wird aus Sicht der im Rahmen der Fokusgruppengespräche befragten Krippenleitungen und Vertreter/-innen der Trägerschaften mehrheitlich positiv beurteilt. Die Zusammenarbeit gestalte sich professionell, sachdienlich, unterstützend und wertschätzend. Es bestehe ein guter Kontakt und die Mitarbeitenden der Krippenaufsicht seien hilfsbereit. Geschätzt wird auch die Konstanz im Aufsichtsteam.

Die Besuche der Krippenaufsicht werden von den Teilnehmenden der Fokusgruppen überwiegend als sachlich, gut vorbereitet und bereichernd beurteilt. Dass Ergebnisse des Besuchs in Form eines Protokolls den Trägerschaften kommuniziert werden, schätzen die Gesprächspartner/-innen. Auch der unkomplizierte und pragmatische Umgang mit Beschwerden, die bei der Krippenaufsicht eingehen, wird von den Befragten als positiver Aspekt aufgeführt.

In der Online-Befragung wurden drei Fragen zu den Aufsichtsbesuchen gestellt. Die Befragten äussern sich dabei folgendermassen zu ihren Erfahrungen mit den Besuchen:

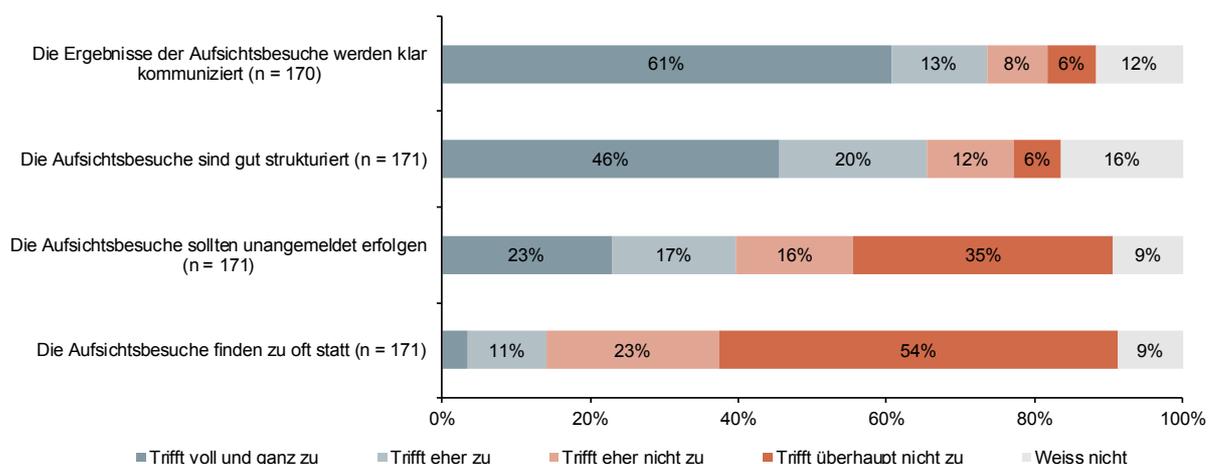
D 3.4 Aufsichtsbesuche



Über 90 Prozent der Befragten haben Erfahrungen mit Aufsichtsbesuchen gemacht. Am häufigsten haben die Befragten dabei Besuche erlebt, bei welchen sich die Krippenaufsicht vorher angemeldet hat. Der Anteil der Personen, in deren Krippe(n) (auch) unangemeldete Besuche stattfanden, beträgt 18 Prozent bei den Leitungen und 33 Prozent bei den (reinen) Trägerschaften. Obwohl die Erneuerung der Betriebsbewilligung immer mit einem Besuch verbunden ist (alle 4 Jahre), geben 8 Prozent respektive 10 Prozent der Befragten an, keine Aufsichtsbesuche in den letzten vier Jahren erlebt zu haben. Eine mögliche Erklärung dafür kann sein, dass sich die Befragten nicht an die Besuche erinnern oder die Besuche der Krippenaufsicht zur Erneuerung der Bewilligung nicht als «Aufsichtsbesuch» verstehen.

Wie beurteilen die Krippen und Trägerschaften die Aufsichtsbesuche? Hierzu liefert die folgende Grafik Informationen:

D 3.5 Beurteilung Aufsichtsbesuche



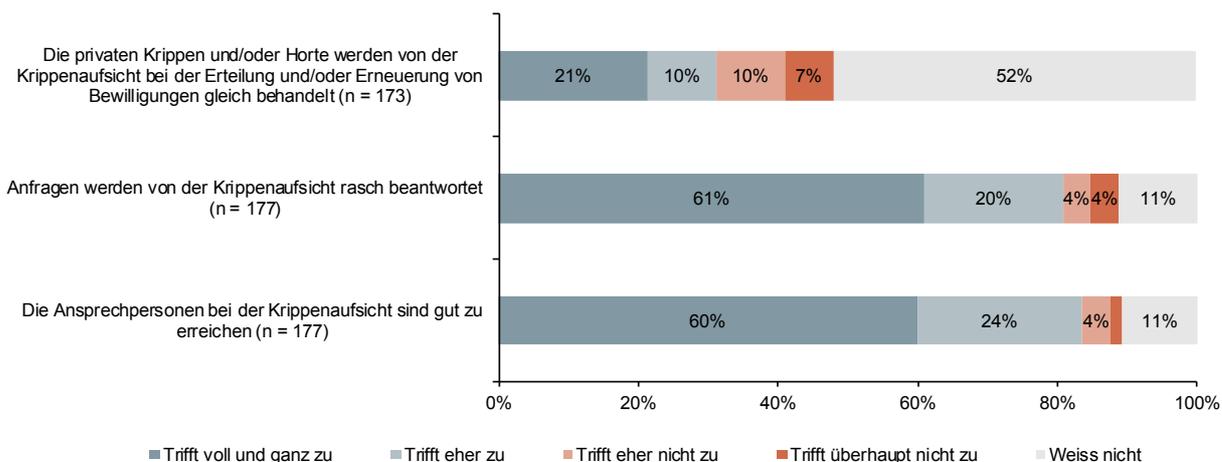
Die Kommunikation über die Ergebnisse sowie die Strukturierung der Aufsichtsbesuche werden positiv beurteilt. Die Frage nach unangemeldeten Aufsichtsbesuchen wird weniger einheitlich beantwortet: So würden rund 40 Prozent der Befragten unangemeldete Aufsichtsbesuche zumindest eher begrüssen, rund 50 Prozent stehen unangemeldeten Besuchen eher ablehnend gegenüber. Mit 14 Prozent ist nur ein kleiner Teil der Befragten der Ansicht, dass die Besuche durch die Krippenaufsicht zu oft stattfänden.

3.4 Beurteilung weiterer Aspekte

Bezüglich Gleichbehandlung durch die verschiedenen Mitarbeitenden der Krippenaufsicht sind die Meinungen der Befragten der *Fokusgruppen* divers. So ist etwa die Hälfte der Ansicht, dass die Krippenaufsicht um eine faire und gleiche Behandlung der Krippen bemüht ist. Die andere Hälfte findet dagegen, dass die Anforderungen zwar für alle Krippen gleich seien, gewisse Punkte jedoch je nach Mitarbeiter/-in anders gehandhabt werden. Die Teilnehmenden der Fokusgruppen äussern zudem den Eindruck, dass städtische Krippen und Horte gegenüber Krippen und Horten mit privater Trägerschaft in manchen Bereichen weniger hohe Anforderungen erfüllen müssten.

Die folgende Grafik zeigt eine Einschätzung aus der Online-Befragung zum Thema Gleichbehandlung sowie die Beurteilung von zwei ausgewählten Aspekten zur Servicequalität der Krippenaufsicht:

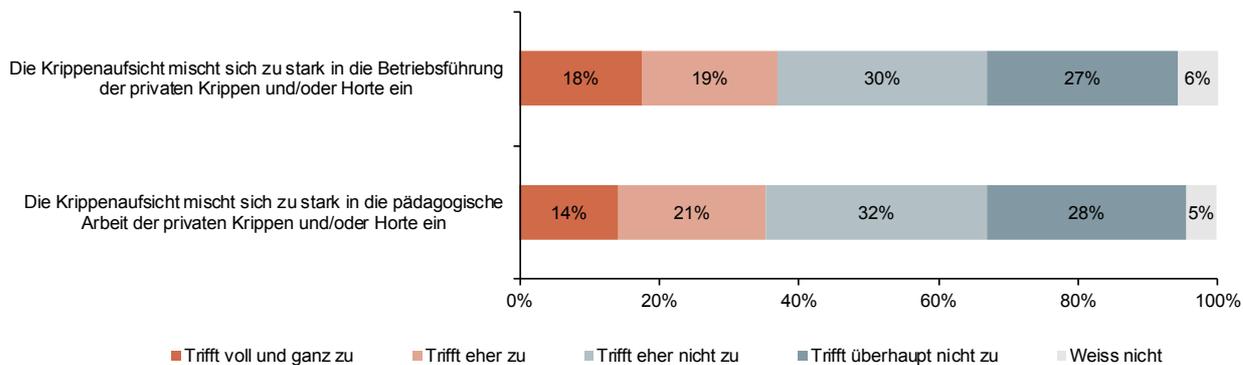
D 3.6 Gleichbehandlung und Servicequalität



Über die Hälfte der Befragten kann keine Beurteilung über die Gleichbehandlung der Krippen und Horte abgeben. Dort, wo eine Einschätzung gemacht wird, überwiegen Stimmen, welche die Gleichbehandlung als gegeben betrachten. Sehr positiv fällt die Beurteilung hinsichtlich einer raschen Beantwortung von Anfragen sowie der Erreichbarkeit der Krippenaufsicht aus.

Mittels zwei weiteren Fragen wurden die Krippenleitungen und -trägerschaften zur Einmischung der Aufsicht in Betriebsführung und pädagogische Arbeit befragt. Hier präsentiert sich die Verteilung der Antworten folgendermassen, wobei darauf zu achten ist, dass eine negative Formulierung der Aussagen gewählt worden ist.

D 3.7 Einmischung

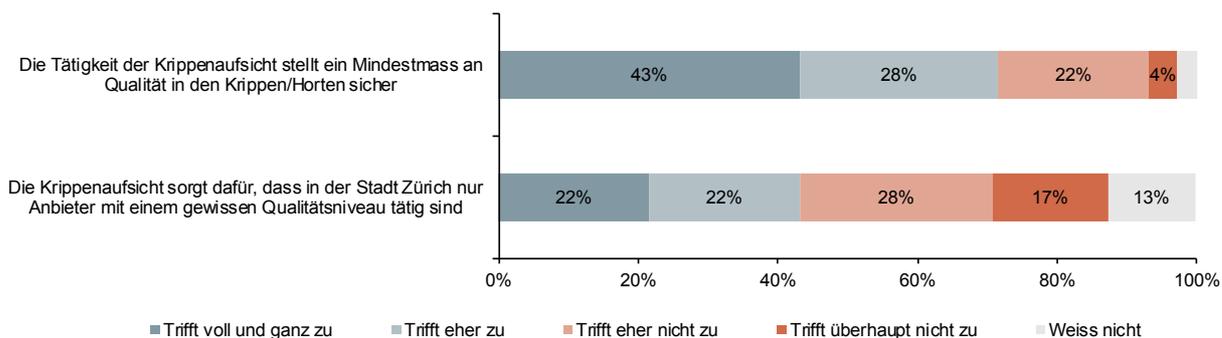


Legende: n = 176

Hinsichtlich Betriebsführung nehmen 37 Prozent, hinsichtlich der pädagogischen Arbeit 35 Prozent der Befragten eine zu starke oder eher zu starke Einmischung der Krippenaufsicht wahr. Eine Unterscheidung der Antworten zwischen Krippenleitungen und Trägerschaften zeigt, dass Vertretende reiner Trägerschaften häufiger als Krippenleitungen den Eindruck haben, dass sich die Krippenaufsicht zu stark einmische. So sehen 50 Prozent der Trägerschaften (zumindst eher) eine zu starke Einmischung in die Betriebsführung; hinsichtlich pädagogischer Arbeit trifft dies für 41 Prozent der befragten Trägerschaften zu.

Zur Frage nach der Qualitätssicherung durch die Krippenaufsicht äussern sich die Befragten wie folgt:

D 3.8 Qualitätssicherung durch die Krippenaufsicht



Legende: n = 176

Für über 70 Prozent trägt die Aufsicht dazu bei, dass ein Mindestmass an Qualität in den Zürcher Krippen und Horten sichergestellt ist. Weniger eindeutig ist das Ergebnis hinsichtlich der zweiten Aussage: Für 44 Prozent trifft es zumindest eher zu, dass durch die

Krippenaufsicht nur Anbieter mit einem gewissen Qualitätsniveau tätig sind; 45 Prozent vertreten diese Ansicht eher nicht respektive überhaupt nicht.

3.5 Bedarf nach einer weniger restriktiven Praxis der Krippenaufsicht

In den Fokusgruppen wird deutlich, dass die Krippenaufsicht von den Beaufsichtigten teilweise als zu formalistisch betrachtet wird – es würde geschätzt, wenn für einen Bewilligungsentscheid weniger einzelne Vorgaben kontrolliert würden, sondern mehr Gewicht auf eine gesamthafte Betrachtung der Krippe gelegt würde. Die Teilnehmenden der Fokusgruppen wurden nach Bereichen gefragt, wo sie sich mehr Spielraum wünschen würden. Erkenntnisse aus den Fokusgruppengesprächen präsentieren sich wie folgt:

Insbesondere wird in den Fokusgruppen kritisiert, dass es nicht zulässig ist, die maximale *Gruppengrösse* kurzfristig zu überschreiten. Es würde als wünschenswert erachtet, wenn auch mit mehr Plätzen pro Gruppe geplant werden könnte – respektive eine Überbelegung an einzelnen Tagen oder saisonal möglich wäre. Die Gesprächspartner/-innen bemängeln, dass es eine Diskrepanz zwischen der Planung und der effektiven Auslastung gibt, da in der Regel nicht alle Kinder an allen Tagen anwesend sind. Hinsichtlich der Altersstruktur haben sich in den Fokusgruppen zudem Personen dafür ausgesprochen, dass eine flexible Altersstruktur auch für Gruppen mit mehr als elf Kindern möglich sein sollte.

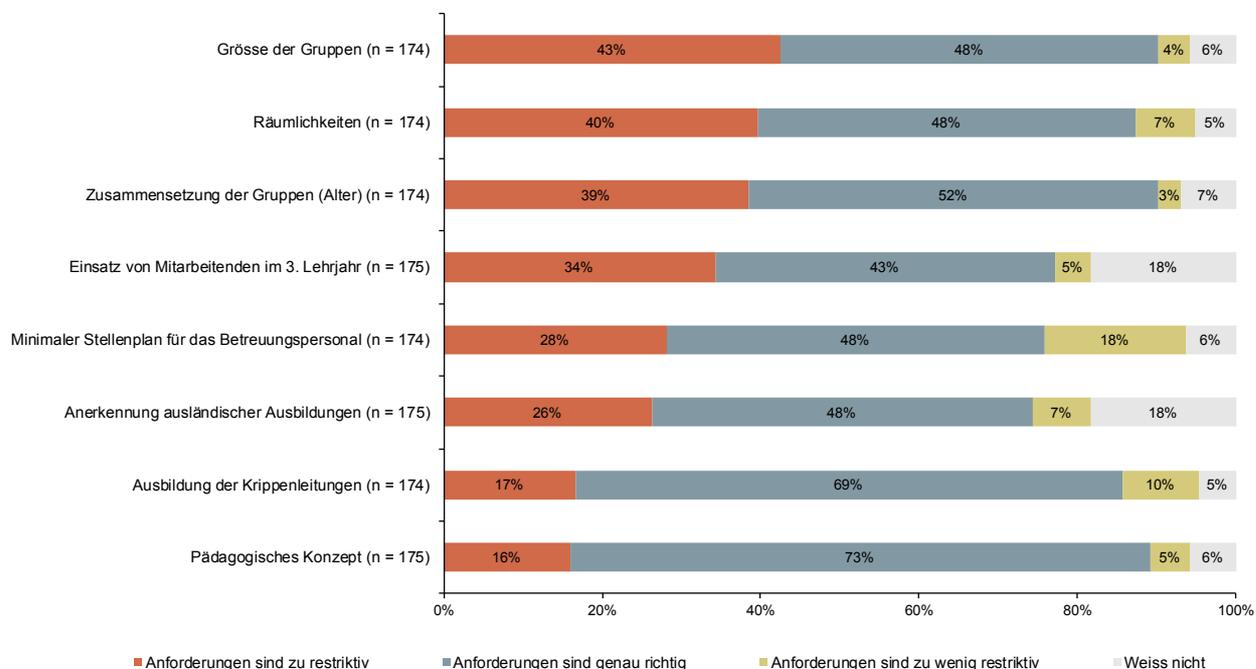
Wünsche nach einer flexibleren Praxis werden zudem bei den Anforderungen an die *Räumlichkeiten* geäußert. So sei die Krippenaufsicht zu starr, wenn es um bauliche Besonderheiten gehe. Beispielsweise wird kritisiert, dass eine Teilanrechnung von einem Raum ohne Fenster nach aussen, jedoch mit grosser Fensterfront zu einem anderem Raum, nicht möglich war. Auch ein Raum im Untergeschoss mit Fenstern im oberen Drittel konnte nicht berücksichtigt werden. Insgesamt sei die Bewilligung der Räumlichkeiten zu starr auf das Denken in getrennten Gruppen ausgerichtet. Störend wurde es in einem Fall empfunden, dass die Krippenaufsicht bei Glastüren kritisiert hatte, dass damit die Intimsphäre des Kindes verletzt sei – die Kompetenz für eine solche Beurteilung sah die befragte Krippe nicht auf Seiten der Aufsichtsbehörde.

Hinsichtlich des *Personaleinsatzes* wird in den Fokusgruppen kritisiert, dass Lernende im 3. Lehrjahr bei der Stellenberechnung auch nicht anteilig zum ausgebildeten Personal gezählt werden dürfen.

Schliesslich weisen Teilnehmende der Fokusgruppen darauf hin, dass trotz der Möglichkeit des teiloffenen Konzeptes die Krippenaufsicht mit der *pädagogischen Entwicklung* hinsichtlich offener Gruppenstrukturen zu wenig mithalten kann. Auch sei unklar, auf welcher rechtlicher Grundlage die Bewilligung von teiloffenen Konzepten basiere.

In der Online-Befragung wurden die Trägerschaften und Krippenleitungen gebeten, eine Beurteilung der Anforderungen anhand von acht Aspekten zu treffen. Die Verteilung der Antworten präsentiert sich wie folgt:

D 3.9 Beurteilung Anforderungen



Legende: Fragestellung: Wie beurteilen Sie die Anforderungen der Stadt Zürich in den folgenden Bereichen, wenn es um die Bewilligung und/oder Erneuerung von Betriebsbewilligungen geht?

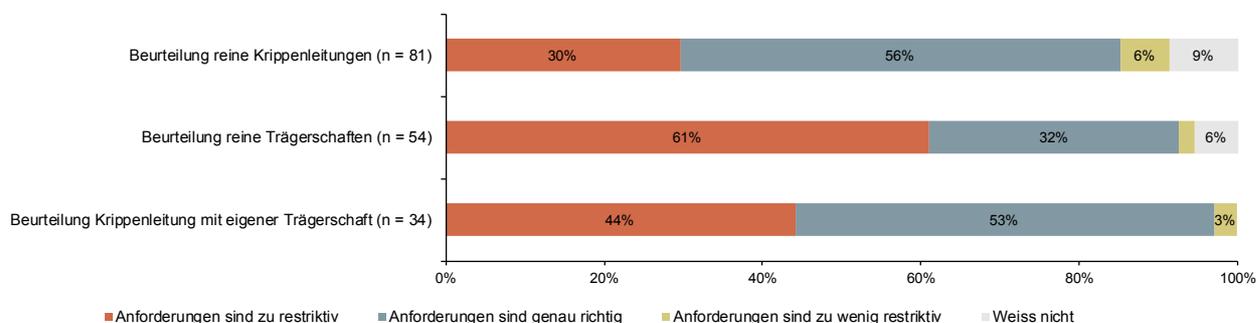
Für jeden der acht abgefragten Aspekte ist die Mehrheit der Befragten der Ansicht, dass die Anforderungen der Krippenaufsicht genau richtig seien. Der Anteil Personen, der Anforderungen als zu hoch betrachtet, variiert zwischen 43 und 16 Prozent – je nach Thema. Es fällt aber auf, dass die Befragten hinsichtlich dreier Aspekte überdurchschnittlich kritisch sind: bei der Gruppengrösse, den Räumlichkeiten und der altersmässigen Zusammensetzung der Gruppen. Diese Priorisierung deckt sich mit den Aussagen aus den Fokusgruppengesprächen.

Im Folgenden stellen wir für jeden der abgefragten Aspekte eine differenzierte Übersicht der Antworten zwischen Trägerschaft und Krippenleitung dar. Zudem werden die über die Online-Befragung erfassten Begründungen für eine zu restriktive Praxis aufgezeigt.

3.5.1 Grösse der Gruppen

Die folgende Darstellung illustriert die Beurteilung der Anforderungen zur Gruppengrösse durch Trägerschaften und Krippenleitungen:

D 3.10 Beurteilung Anforderungen: Grösse der Gruppen



Wie zu erwarten, sind die reinen Trägerschaften eher der Ansicht, dass die Krippenaufsicht hinsichtlich der Gruppengrösse zu restriktiv sei: Hier liegt der Anteil bei 61 Prozent gegenüber 30 Prozent bei Personen, die keine Funktion in der Trägerschaft einnehmen.

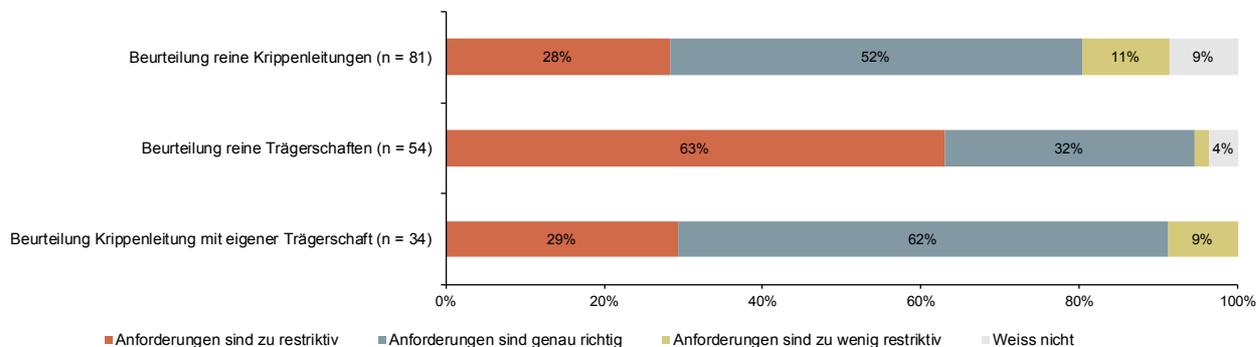
Zur Begründung für die Einschätzung einer zu restriktiven Praxis hinsichtlich Gruppengrösse werden auf eine offene Frage in der Online-Befragung am häufigsten die folgenden Argumente aufgeführt:

- Betreuungsverhältnis und/oder Raumgrösse wären wichtigere Kriterien als die Anzahl Plätze.
- Es fehlt die Flexibilität für temporäre Überbelegungen (z.B. an einem Tag in der Woche, in Übergangszeiten).
- Schwierigkeit, wenn Säuglinge eintreten und ältere Kinder austreten (0,5 Plätze können nicht besetzt werden)
- Anforderungen an Grösse/Plätze sind zu hoch, um wirtschaftlich arbeiten zu können.
- Konzept der traditionellen 11er-Gruppe ist nicht mehr zeitgemäss.

3.5.2 Räumlichkeiten

Zu den Räumlichkeiten zeigen sich folgende Unterschiede bei der Beurteilung:

D 3.11 Beurteilung Anforderungen: Räumlichkeiten



Auch bei den Anforderungen an die Räumlichkeiten sind die Trägerschaften deutlich kritischer. 63 Prozent erachten die Anforderungen als zu hoch.

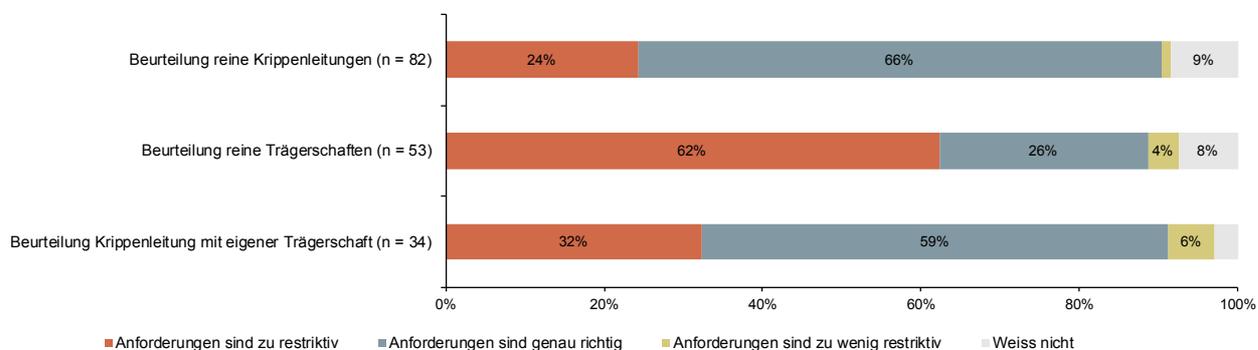
In den offenen Antworten wurden am häufigsten die folgenden Begründungen aufgeführt:

- Anforderungen sind zu starr (z.B. Anrechnung Lounge/Vorraum, Tageslicht im Schlafzimmer, Anzahl Räume, Aussenräume).
- Anforderungen an die Quadratmeterzahl ist zu hoch.
- Anforderungen an Hygienevorschriften im Baubewilligungsverfahren haben teilweise keinen Nutzen für Kinder.

3.5.3 Zusammensetzung der Gruppen

Die Verteilung der Antworten zur Zusammensetzung der Gruppen zeigt sich aus Sicht der verschiedenen Akteur-Gruppen folgendermassen:

D 3.12 Beurteilung Anforderungen: Zusammensetzung der Gruppen



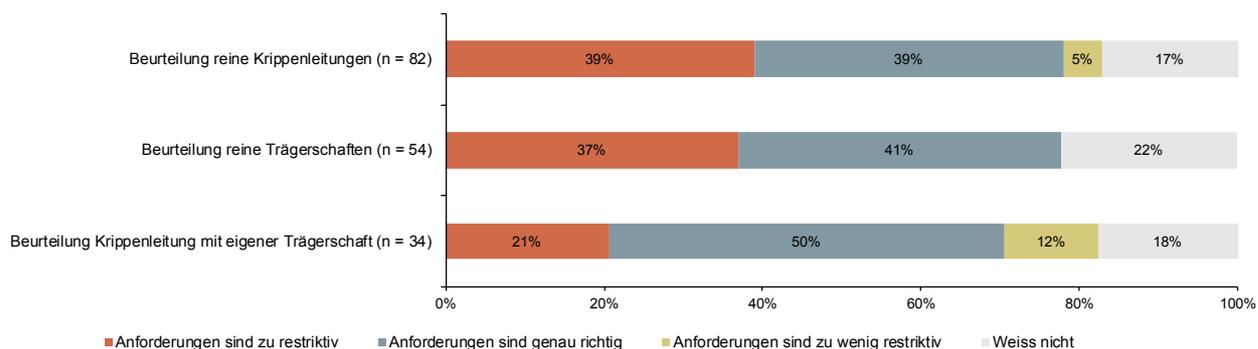
Bei der Zusammensetzung der Gruppen sei die Krippenaufsicht aus Sicht von 62 Prozent der Trägerschaften zu streng. Von den reinen Krippenleitungen empfinden dies nur 24 Prozent.

Die am häufigsten genannten Begründungen zu dieser Antwort decken sich weitgehend mit den Begründungen zur Gruppengrösse. Insbesondere wird auch hier eine höhere Flexibilität erwünscht, um temporär eine Überbelegung zu ermöglichen (z.B. in Übergangszeiten, bei Babys, die bald 18 Monate alt werden).

3.5.4 Einsatz von Mitarbeitenden im 3. Lehrjahr

Bei der Beurteilung zu den Anforderungen beim Einsatz von Mitarbeitenden im 3. Lehrjahr zeigen sich die folgenden Unterschiede zwischen Trägerschaften und Krippenleitungen:

D 3.13 Beurteilung Anforderungen: Einsatz von Mitarbeitenden im 3. Lehrjahr



Zur Frage nach dem Einsatz von Mitarbeitenden im 3. Lehrjahr sind die Unterschiede zwischen Trägerschaften und Leitungen weniger stark ausgeprägt. Erstmals schätzen dabei die Krippenleitungen in höherem Masse als die Trägerschaften die Anforderungen als zu restriktiv ein.

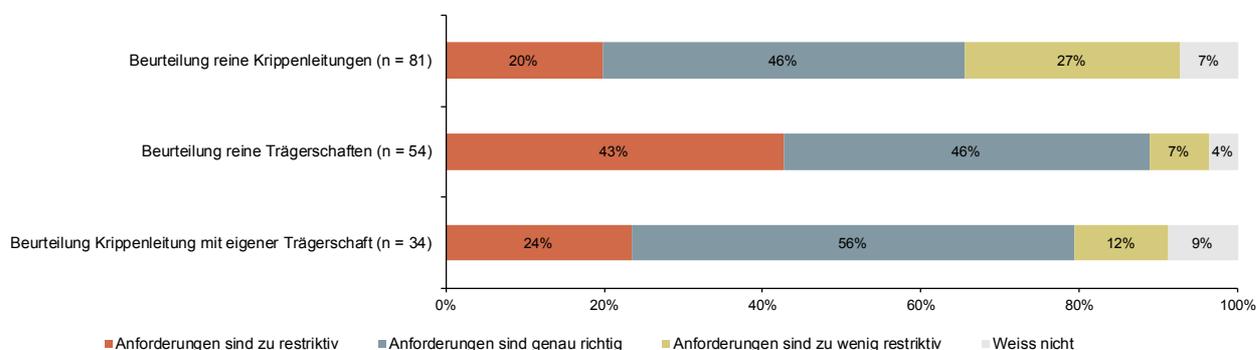
Die Befragten führen folgende Erläuterungen auf:

- Lernende (zumindest im 6. Semester) sollten aufgrund ihrer Erfahrung mehr Verantwortung übernehmen können.
- Lernende (zumindest im 6. Semester) sollten mehr Verantwortung übernehmen können, damit sie besser auf den Berufseinstieg (häufig direkt als Gruppenleiterin) vorbereitet sind.
- Es ist wenig nachvollziehbar, dass Lernende alleine mit Kindern ins Freie gehen, aber keine Frühdienste oder Spätdienste ohne eine ausgebildete Person im Haus leisten dürfen.
- Es sollte erlaubt werden, Lernende im 6. Semester über einen definierten Zeitraum ohne Fachperson in der Gruppe einzusetzen.
- Nach der Abschlussprüfung sollten Lernende voll einsetzbar sein.
- Lernende sollten nicht mit Praktikanten gleichgesetzt werden.

3.5.5 Minimaler Stellenplan für das Betreuungspersonal

Die Aufschlüsselung der Antworten zum minimalen Stellenplan für das Betreuungspersonal sieht folgendermassen aus:

D 3.14 Beurteilung Anforderungen: Minimaler Stellenplan



Bei der Urteilung zur minimalen Stellenplanung zeigt sich erneut eine Diskrepanz zwischen den Krippenleitungen und den Trägerschaften. So betrachten 27 Prozent der Leitungen die Anforderungen als zu wenig restriktiv, bei den Trägerschaften sind es nur 7 Prozent.

Personen, die die Anforderungen zu restriktiv betrachten, erläutern ihre Einschätzung mit den folgenden Argumenten:

- Unternehmerische Flexibilität wird eingeschränkt.
- Unangemeldete Kontrollen statt starrer Vorgaben wären von Vorteil.
- Stellenplan sollte nicht gruppenorientiert beurteilt werden.
- Stellenplan sollte individuellen Gegebenheiten der Krippen mehr Rechnung tragen.

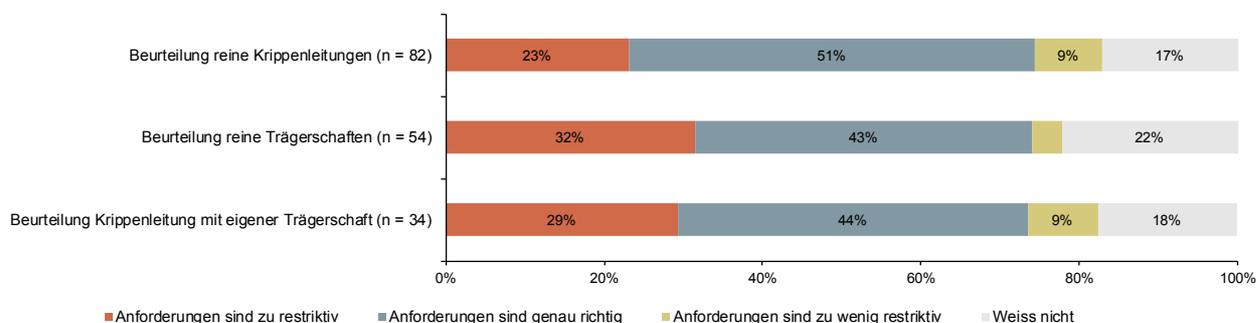
Erläuterungen der Personen, die sich eine restriktivere Praxis wünschen würden, präsentieren sich folgendermassen:

- Um Qualität zu gewährleisten ist mehr Personal nötig.
- Administrativer Aufwand wird bei Stellenberechnung zu wenig berücksichtigt.
- Ausfälle/Krankheit werden bei Stellenberechnung zu wenig berücksichtigt.

3.5.6 Anerkennung ausländischer Ausbildungen

Die Verteilung der Antworten zur Anerkennung ausländischer Ausbildungen sieht im Detail folgendermassen aus:

D 3.15 Beurteilung Anforderungen: Anerkennung ausländischer Ausbildungen



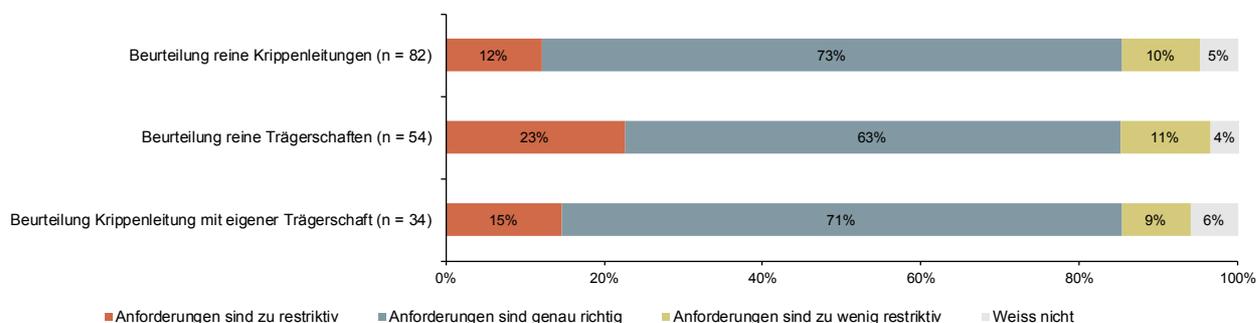
Sowohl Trägerschaften wie auch Krippenleitungen sind mehrheitlich der Ansicht, dass die Anforderungen der Krippenaufsicht im Hinblick auf die Anerkennung ausländischer Ausbildungen genau richtig sind. Personen, welche die Anforderungen als zu restriktiv empfinden, erläutern dies wie folgt:

- Anerkennung der Abschlüsse ist insgesamt zu streng.
- Anerkennung dauert zu lange.
- Anerkennung ist zu teuer.
- Anerkennung ist zu streng bei englischsprachigem Personal.
- Anerkennung ist zu streng bei Montessori-Diplomen.
- Anforderungen an die Anerkennung unterschiedlicher Abschlüsse sind zu wenig transparent.
- Trägerschaft/Krippenleitung sollte selbst beurteilen können, ob eine Person die Anforderungen an die Stelle erfüllt.
- Deutsche Sprachkompetenz ist wichtiger als Ausbildungsnachweis.
- Zu wenig restriktiv.

3.5.7 Ausbildung der Krippenleitungen

Hinsichtlich der Ausbildung von Krippenleitungen präsentiert sich eine differenzierte Auswertung wie folgt:

D 3.16 Beurteilung Anforderungen: Ausbildung Krippenleitung



Von den Krippenleitungen selbst beurteilt nur ein kleiner Teil der Befragten die Anforderungen als zu restriktiv. Auch bei den Trägerschaften ist der Anteil mit 23 Prozent nicht übermässig hoch. Folgende Begründungen lassen sich zu diesem Aspekt zusammenfassen:

- Berufserfahrung wird zu wenig berücksichtigt.
- Individuellere Beurteilung wäre besser.
- Anforderungen sind zu hoch/zu stark gestiegen.
- Kurs wurde als unnötig betrachtet.
- Es werden zu wenig Anbieter für den 2. Bildungsweg zugelassen.

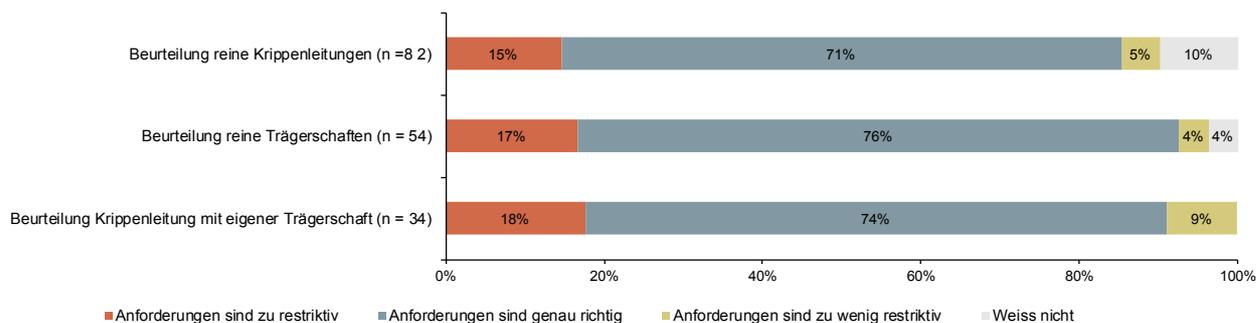
Auch von Seiten der Befragten, welche die Anforderungen an die Ausbildung der Leitung zu wenig restriktiv finden, werden Begründungen angegeben:

- Komplexere und erhöhte Anforderungen an die Kita-Leitung aufgrund gesellschaftlicher Veränderungen sollten bei Ausbildung berücksichtigt werden.
- Vielen Krippenleitungen fehlt es an pädagogischer Ausbildung.
- Ausbildungen sind zu oberflächlich.

3.5.8 Pädagogisches Konzept

Die Anforderungen an das pädagogische Konzept werden von den Leitungen und von den Trägerschaften gleichermaßen positiv beurteilt, wie die folgende Darstellung illustriert:

D 3.17 Beurteilung Anforderungen: Pädagogisches Konzept



Personen, die die Anforderungen an das pädagogische Konzept als zu restriktiv erachten, erläutern ihre Antwort wie folgt:

- Es ist unklar, was konkret gefordert wird.
- Es ist befremdlich, wenn Krippenaufsicht konkrete Konzeptinhalte fordert.
- Sonderpädagogische Konzepte werden zu wenig akzeptiert.

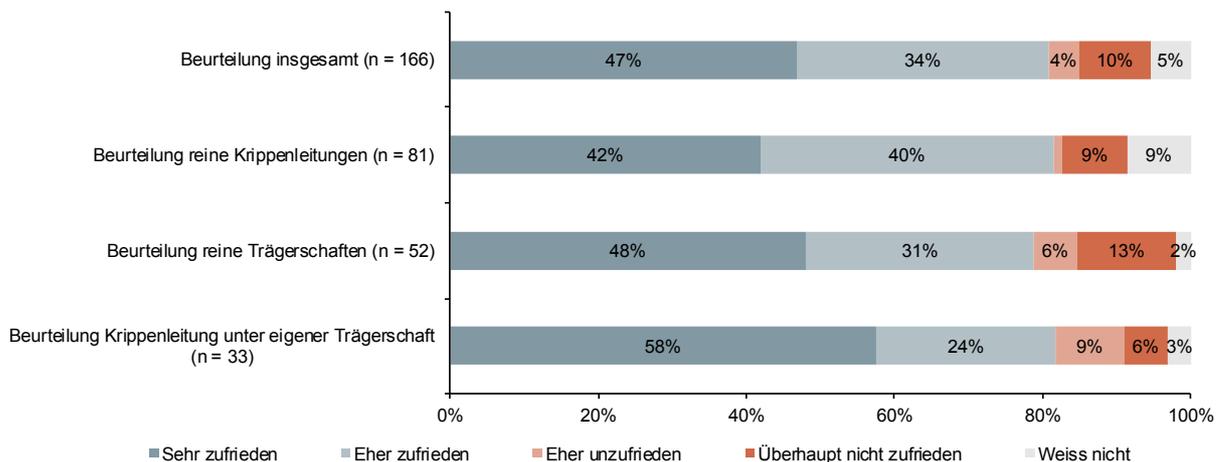
Folgender weiterer Punkt wird sowohl von Personen, die die Anforderungen als zu streng, als auch von Personen, die die Anforderungen als zu wenig streng empfinden, aufgeführt:

- Aus dem pädagogischen Konzept wird nicht ersichtlich, ob dieses auch umgesetzt wird/Umsetzung sollte kontrolliert werden.

3.6 Gesamtzufriedenheit und Beurteilung von Veränderungen

In der Online-Befragung wurde eine Frage zur Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit mit der Krippenaufsicht gestellt. Die Verteilung der Antworten präsentiert sich dazu wie folgt:

D 3.18 Zufriedenheit mit der Zusammenarbeit mit der Krippenaufsicht

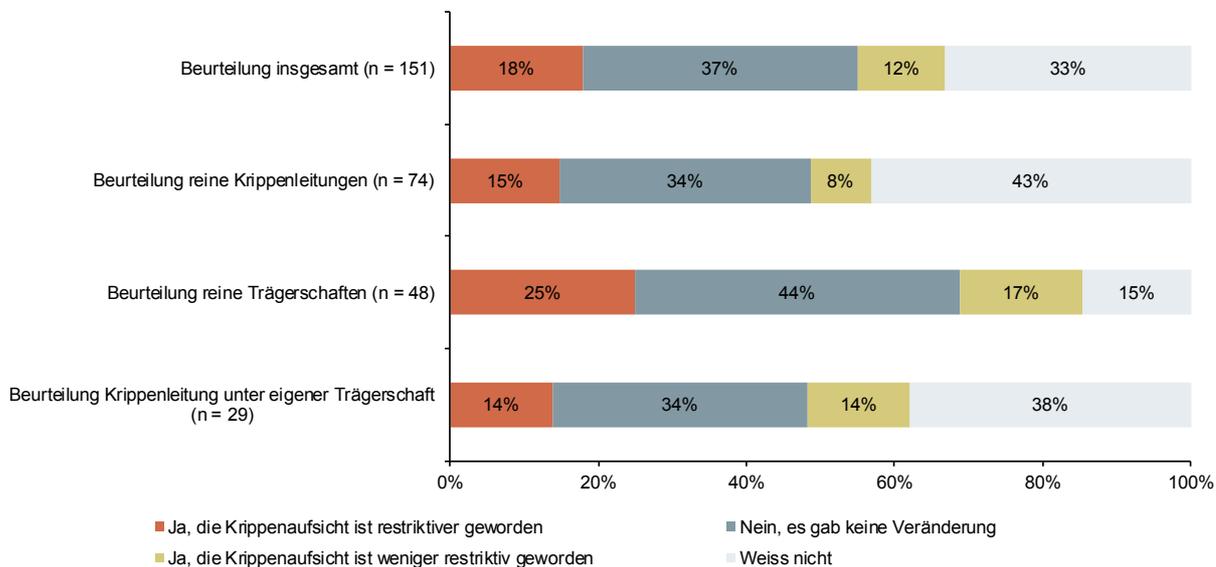


Legende: Fragestellung: Wie zufrieden sind Sie insgesamt mit der Zusammenarbeit mit der Krippenaufsicht der Stadt Zürich?

Das Resultat fällt positiv für die Krippenaufsicht aus: Über 80 Prozent der Befragten sind sehr zufrieden respektive eher zufrieden mit der Zusammenarbeit. Unterscheidet man zwischen Krippenleitungen und Trägerschaften, dann lässt sich feststellen, dass die Zufriedenheit bei reinen Trägerschaften weniger hoch ist als bei den Krippenleitungen. So sind 19 Prozent der Trägerschaften überhaupt nicht zufrieden respektive eher unzufrieden mit der Zusammenarbeit mit der Krippenaufsicht. Eine genauere Analyse der Daten zeigt zudem, dass Trägerschaften von Krippen ohne subventionierte Plätze in Bezug auf die Zusammenarbeit mit der Krippenaufsicht überdurchschnittlich kritisch sind. Interessant ist weiter, dass keine der Krippen/Trägerschaften, die angibt, seit weniger als fünf Jahren in der Stadt Zürich tätig zu sein, eine negative Beurteilung hinsichtlich der Zusammenarbeit abgibt (n = 22).

Hat sich aus Sicht der Befragten die Praxis der Krippenaufsicht in den letzten fünf Jahren verändert? Hierzu gibt die folgende Darstellung Auskunft:

D 3.19 Beurteilung zur Veränderung der Praxis



Legende: Fragestellung: Wenn Sie an die letzten fünf Jahre denken, hat sich die Praxis der Krippenaufsicht in der Stadt Zürich verändert?

Ein Drittel der Befragten kann keine Antwort auf die Frage geben. Von den übrigen Befragten ist die Mehrheit der Ansicht, dass sich die Praxis der Krippenaufsicht hinsichtlich Restriktion nicht verändert habe. Personen, die eine Veränderung sehen, berichten häufiger über eine restriktiver gewordene Praxis (18%) als über eine weniger restriktive Praxis (12%). Der Vergleich zeigt, dass reine Trägerschaften etwas häufiger eine Veränderung feststellen konnten als die übrigen Befragten.

In diesem Kapitel wird die Krippenaufsicht der Stadt Zürich mit den Krippenaufsichten der Städte Bern, Basel und Luzern verglichen. Zusätzlich wird die Umsetzung der kantonalen Krippenrichtlinien durch die Krippenaufsicht der Stadt Zürich mit der Umsetzung derselben Richtlinien durch das Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) des Kantons Zürich, das die Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit für 77 Zürcher Gemeinden⁵ übernimmt, gegenübergestellt. Der Städtevergleich soll aufzeigen, inwiefern die Praxis der Krippenaufsicht der Stadt Zürich von jener der Vergleichsstädte respektive des AJB abweicht. Daraus sollen Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Krippenaufsicht der Stadt Zürich abgeleitet werden.

Es werden zunächst die Grundlagen und zuständigen Behörden, die Ressourcen sowie der Umfang der Aufsichtstätigkeit in den Vergleichsstädten dargestellt. Weiter werden Prozesse bei der Aufsicht in den Vergleichsstädten präsentiert. Im Anschluss daran werden für jede Vergleichsstadt die Grundlagen sowie die konkrete Umsetzung bezüglich sechs zentraler Aspekte (vgl. Abschnitt 2.4) in einer synoptischen Tabelle dargestellt und es wird auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Vergleich zur Stadt Zürich hingewiesen. Ein letzter Abschnitt zeigt schliesslich die Resultate der Online-Befragung auf eine Frage auf, die Trägerschaften mit Krippen in anderen Städten und Kantonen gestellt worden ist.

Beim Vergleich ist zu beachten, dass die Rahmenbedingungen in den Städten unterschiedlich sind. In der Stadt Zürich ist für die Bereitstellung eines der Nachfrage entsprechenden Angebots an subventionierten Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschulalter das Kontraktmanagement des Sozialdepartements zuständig. Das Kontraktmanagement schliesst mit den Trägerschaften Leistungsvereinbarungen (Kontrakte) über Subventionsbeiträge ab. Krippen mit Kontrakt können zudem auf Gesuch hin Beiträge für Massnahmen und Projekte im Bereich Frühe Förderung, Qualitätsentwicklung und Innovation erhalten. Auch in den Städten Basel und Bern werden mit den subventionieren Krippen Leistungsverträge abgeschlossen. Die Stadt Luzern führt dagegen ein Subventionierungssystem mit Betreuungsgutscheinen und hat damit wenige Möglichkeiten, um die Qualität der Krippen zu beeinflussen. Dort wo die Anzahl Krippenplätze in den ver-

⁵ Stand Mitte 2018.

gangenen Jahren stark gewachsen ist und der Markt mittlerweile praktisch gesättigt ist, kann dies konkrete Auswirkungen auf die Handhabung bei Erstbewilligungen durch die Aufsichtsbehörden haben.

4.1 Grundlagen und Zuständigkeiten

Die folgende Tabelle zeigt die unterschiedlichen Zuständigkeiten und Grundlagen der Vergleichsstädte in der Übersicht auf:

D 4.1 Grundlagen und zuständige Behörde		
	Zuständige Behörde	Grundlagen
Stadt Zürich	Sozialdepartement Stadt Zürich, Abteilung Krippenaufsicht	<ul style="list-style-type: none"> - Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen, Bildungsdirektion Kanton Zürich [Krippenrichtlinien Zürich] - Internes Handbuch - Merkblätter - Stellenplan-Berechnungstool
77 Gemeinden im Kanton Zürich	Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) des Kantons Zürich	<ul style="list-style-type: none"> - Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen, Bildungsdirektion Kanton Zürich [Krippenrichtlinien Zürich] - Checkliste für Gesuch - Muster für Verfügungen - Stellenplan-Berechnungstool
Stadt Luzern	Dienstabteilung Kinder Jugend Familie (KJF) der Stadt Luzern	<ul style="list-style-type: none"> - Qualitätsrichtlinien für die Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten in der Stadt Luzern - Wegleitung für Kindertagesstätten: Aufsicht und Bewilligung von familienergänzenden Institutionen in der Stadt Luzern (öffentliches Handbuch). - Checkliste für Gesuch - Merkblätter - Stellenplan-Berechnungstool
Stadt Bern	Jugendamt Stadt Bern (Die Bewilligungsbefugnis für Krippen liegt beim Kanton. Die Krippenaufsicht wird hingegen an die Gemeinden delegiert, sofern sie die Krippen subventionieren).	<ul style="list-style-type: none"> - Richtlinien für die Bewilligung privater Kindertagesstätten, Jugendamt Kanton Bern [Krippenrichtlinien Bern] - Checkliste für Gesuch
Stadt Basel	Erziehungsdepartement Kanton Basel-Stadt Jugend, Familie und Sport; Fachstelle Tagesbetreuung	<ul style="list-style-type: none"> - Richtlinien über die Bewilligung und Aufsicht von Tagesheimen zur familienergänzenden Betreuung von Kindern, Erziehungsdepartement Kanton Basel-Stadt [Krippenrichtlinien Basel-Stadt] - Ordner für Sicherheitsvorschriften und Empfehlungen zuhanden der Krippen - Merkblätter

Während für die Stadt Basel sowie für die weiteren Gemeinden im Kanton das Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt zuständig ist, erteilt in Bern der Kanton die Bewilligungen und die Stadt übernimmt die Aufsicht der privaten Krippen mit Betreuungsgutscheinen. Ähnlich wie das AJB, das die Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit für 77 Gemeinden im Kanton Zürich übernimmt, beaufsichtigt die Stadt Luzern neben 35 Krippen in der Stadt Luzern weitere 35 Krippen in anderen Gemeinden des Kantons Luzern.

Analog zur Stadt Zürich bilden auch in den drei Vergleichsstädten Krippenrichtlinien oder Qualitätskriterien die Grundlage für die Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit. In

der Stadt Luzern waren bisher die Qualitätskriterien des Verbands Luzerner Gemeinden (VLG) massgebend. Seit dem 1. Januar 2019 gelten für die Krippen in der Stadt Luzern neue städtische Qualitätsrichtlinien. Für die 35 Krippen in den anderen Gemeinden, welche die Aufsicht an die Stadt Luzern delegiert haben, gelten weiterhin die Kriterien des VLG. Der Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit des AJB liegen dieselben Richtlinien wie der Stadt Zürich zugrunde. Zusätzlich stellen sowohl die Stadt Zürich als auch die Vergleichsstädte und das AJB Checklisten oder Merkblätter zur Bewilligung oder zur Zusammenarbeit mit anderen Ämtern (z.B. Feuerpolizei, Lebensmittelkontrolle) zur Verfügung. Ein Stellenplan-Berechnungstool ist nur den Krippen, die von der Stadt Zürich, vom AJB oder von der Stadt Luzern beaufsichtigt werden, öffentlich zugänglich.

Ähnlich wie in der Stadt Zürich gibt es in den Vergleichsstädten und im AJB verschiedene interne Instrumente und Massnahmen, die zur Gleichbehandlung der Krippen beitragen sollen. So verfügen alle Städte über interne Handbücher oder Aufsichtsraster, welche die Richtlinien konkretisieren und gewisse Standards setzen. Zudem findet in allen Städten ein regelmässiger Austausch im Team statt.

4.2 Ressourcen und Frequenz von Aufsichtsbesuchen

Der Vergleich der eingesetzten Stellenprozente pro beaufsichtigte Einrichtung präsentiert sich wie folgt:

D 4.2 Grundlagen und zuständige Behörde

	Stellenprozente (Anzahl Mitarbeitende)	Anzahl beauf- sichtigte Einrichtungen (Krippen und/oder Horte)	Eingesetzte Stellenprozente pro beaufsichtigte Einrichtung	Durchschnittliche Anzahl besuchter Einrichtungen pro Jahr
Stadt Zürich	350% (5)	339	1,03	ca. 100–120
77 Gemeinden im Kanton Zürich	180% (4)	270	0,66	ca. 150–160
Stadt Luzern	120% (3)	70*	1,71	70
Stadt Bern	70% (1)	61	1,15	60
Stadt Basel	100% (3)**	120	0,83	ca. 80–100

Quelle: Gespräche mit Verantwortlichen der Krippenaufsichten (Stand Mitte 2018).

Legende: * = Davon sind rund 35 Einrichtungen in der Stadt Luzern und 35 Einrichtungen in anderen Gemeinden.

** = In der Stadt Basel stehen für die Aufsicht rund 100% zur Verfügung. Insgesamt sind drei Personen zu 190% angestellt, diese haben jedoch zur Hälfte andere Aufgaben (Leistungsvereinbarungen, Tagesfamilien, Sonstiges).

Pro beaufsichtigte Krippe stehen den fünf Mitarbeitenden der Krippenaufsicht der Stadt Zürich etwas weniger Stellenprozente wie der Mitarbeiterin der Krippenaufsicht der Stadt Bern zur Verfügung. Das AJB und die Stadt Basel setzen pro beaufsichtigte Einrichtung sogar weniger als ein Stellenprozent pro beaufsichtigte Einrichtung ein. Die Stadt Luzern ist mit 1,7 Stellenprozenten pro beaufsichtigte Einrichtung dagegen höher dotiert.⁶ Zudem gibt es in der Stadt Luzern zusätzlich zur Bewilligung und Aufsicht eine

⁶ In der Stadt Luzern wurde im Zusammenhang mit der Einführung der Betreuungsgutscheine die Qualitätssicherung und Aufsicht verstärkt und damit einhergehend die Stellenprozente erhöht. Vgl. dazu: Müller, Franziska; Dolder Olivier; Itin, Ariane (2012): Evaluation des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern. Evaluationsbericht 2012, Luzern.

50%-Stelle, die für die Qualitätsentwicklung und frühe Förderung zuständig ist und Projekte, Workshops und Programme anbietet.

Die Arbeitslast in den Teams wird in den untersuchten Städten ähnlich verteilt. In der Stadt Luzern betreut – analog zur Stadt Zürich – jede Mitarbeiterin/jeder Mitarbeiter ausgewählte Trägerschaften. Beim AJB werden die Dossiers aktuell noch nach Gemeinden zugeteilt, aber grosse Trägerschaften werden meistens von derselben Person bearbeitet. In Basel werden die Dossiers nach Quartieren auf die Mitarbeitenden verteilt. Dies auch aus dem Grund, damit der Kontakt mit den Schulen hergestellt werden kann.

Aufsichtsbesuche dauern in allen untersuchten Städten und im AJB zwischen einer und drei Stunden. Die Häufigkeit der Aufsichtsbesuche ist dagegen sehr unterschiedlich. Während in Bern jedes Jahr alle beaufsichtigten Einrichtungen besucht werden, finden im Kanton Zürich Besuche seltener statt. So kann das AJB in einem Jahr etwa die Hälfte aller beaufsichtigter Einrichtungen besuchen (inklusive Neueröffnungen). In der Stadt Zürich sind es mit 100 bis 120 Krippen noch weniger Krippen. In Basel findet bei Einrichtungen ohne Trägerschaft mindestens einmal jährlich ein Aufsichtsbesuch statt und Einrichtungen mit Trägerschaft werden mindestens alle zwei Jahre besucht. Die Stadt Luzern besucht die beaufsichtigten Krippen ebenfalls mindestens alle zwei Jahre; bei problematischen Krippen oder Krippen im Aufbau können ein- oder mehrmalige jährliche unangemeldete Besuche durchgeführt werden.

4.3 Prozesse und Beratung

Der Prozess bei Bewilligungen ist in allen untersuchten Städten sowie im AJB sehr ähnlich. Nach Einreichung des Bewilligungsgesuchs werden die Unterlagen geprüft. Schliesslich wird die Bewilligung erteilt, wobei häufig auch Auflagen (z.B. zum pädagogischen Konzept oder zur Ausbildung der Kitaleitung) gemacht werden, die in einem vorgegebenen Zeitraum erfüllt werden müssen. Nach ein paar Betriebsmonaten wird ein Erstbesuch gemacht. Die Prüfung der Unterlagen beziehungsweise das Einfordern fehlender Unterlagen verursacht allen Behörden den grössten Aufwand.

Auch der Prozess beim Eingang von Beschwerden unterscheidet sich in den untersuchten Städten/im AJB kaum. Je nach Beschwerde wird zuerst das Gespräch mit der Krippe gesucht oder es wird ein unangemeldeter Aufsichtsbesuch durchgeführt. Die Sanktionen in Beschwerdefällen sind dagegen divers. In der Stadt Luzern werden grossmehrheitlich Auflagen gemacht, es können Bewilligungen nicht erteilt, entzogen oder angepasst werden oder es können Geldbussen ausgestellt werden. In Basel werden im Beschwerdefall vor allem Auflagen gemacht, Geldbussen werden dagegen nur selten gesprochen. Auch das AJB verteilt nur selten Geldbussen. Der Entzug einer Bewilligung wurde dort bisher für eine Krippe verfügt. In der Stadt Bern kam es bisher noch nie zu einem Verfahren.

Wie die Krippenaufsicht der Stadt Zürich melden auch die Krippenaufsicht Bern sowie das AJB die regulären Aufsichtsbesuche immer an. Unangemeldete Besuche werden dort nur beim Eingang von Beschwerden oder bei anderweitig begründetem Verdacht auf Missstände gemacht. In Basel werden die Aufsichtsbesuche mehrheitlich ebenfalls angemeldet. Es werden aber auch unangemeldete Besuche durchgeführt. In der Stadt Luzern findet gemäss dem heutigen Vorgehen ein angemeldeter Aufsichtsbesuch im Rahmen der Neubewilligung und Bewilligungsverlängerung statt. Im zweiten Jahr wird der Aufsichtsbesuch nicht angemeldet. Seit 2019 gestaltet Luzern die Aufsicht in einem 4-Jahres-Zyklus. Im ersten Jahr findet ein angemeldeter Besuch zur Prüfung der Struktur und Managementqualität statt. Im zweiten Jahr findet insbesondere bei neuen Einrichtungen oder Einrichtungen, bei welchen sich Probleme abzeichneten, unangemeldeter Besuch statt. Im dritten Jahr liegt der Schwerpunkt auf der Prozessqualität. Dazu wird

ein angemeldetes Qualitätsgespräch mit einer Selbstevaluation durchgeführt. Im vierten Jahr findet – falls nötig – wieder ein unangemeldeter Besuch statt. Alle Einrichtungen werden mindestens alle zwei Jahre besucht.

Die Beratungstätigkeit ist in den untersuchten Städten unterschiedlich ausgeprägt. Während in der Stadt Bern die Krippenaufsicht proaktive Beratung macht (z.B. Prüfung pädagogischer Konzepte, Betriebsideen, praktische Tipps), ist man in der Stadt Luzern eher zurückhaltend. Insbesondere bei Neueröffnungen werden die Krippen jedoch schon unterstützt (z.B. Stellenplan-Berechnung, Raumaufteilung). Trotzdem sollen die Krippen beziehungsweise die Trägerschaften, welche die Bewilligungen der Stadt erhalten, ihr Fachwissen und ihre Fähigkeiten unter Beweis stellen. Für weitere Beratungen empfiehlt die Stadt Luzern bewusst externe Fachstellen und Verbände. In Basel und im AJB findet die Beratung im Rahmen konkreter Fragen seitens der Krippen statt.

4.4 Vorgaben und Umsetzung in der Praxis

Im Folgenden werden zu den ausgewählten Aspekten die Vorgaben sowie deren Umsetzung in der Praxis aufgezeigt.

4.4.1 Gruppengrösse und -struktur

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht zu den Anforderungen an die Gruppengrösse und -struktur in den Vergleichsstädten und dem AJB:

D 4.3 Gruppengrösse und -struktur		
	<i>Auszug Grundlagen</i>	<i>Umsetzung in der Praxis</i>
Stadt Zürich	Eine Kindergruppe hat in der Regel 11 Plätze. [Ziff. 3.2 Abs. 1 Krippenrichtlinien Zürich] Kinder unter 18 Monaten beanspruchen 1,5 Plätze. Kindergartenkinder beanspruchen 0,5 Plätze. Ziff. 3.2 Abs. 2 Krippenrichtlinien Zürich]	Die Standardgruppe verfügt – unter Vorbehalt der räumlichen Voraussetzungen – über maximal 11 Plätze. [...] Innerhalb einer Standardgruppe von 11 Plätzen können maximal 7 Säuglinge gleichzeitig betreut werden. (Vgl. auch Merkblatt zu bewilligungsfähigen Gruppengrössen). Die Krippenaufsicht bewilligt unter bestimmten Voraussetzungen auch Gruppen mit mehr als 11 Plätzen (ca. bei 2/3 aller Gruppen). Für diese Gruppen macht sie Vorgaben zu Grösse und Altersstruktur, zudem werden kompensatorische Massnahmen bezüglich Personalschlüssel und Räumlichkeiten usw. gefordert. [Internes Handbuch]
77 Gemeinden im Kanton Zürich	Eine Kindergruppe hat in der Regel 11 Plätze. [Ziff. 3.2 Abs. 1 Krippenrichtlinien Zürich] Kinder unter 18 Monaten beanspruchen 1,5 Plätze. Kindergartenkinder beanspruchen 0,5 Plätze. Ziff. 3.2 Abs. 2 Krippenrichtlinien Zürich]	Gesamtheitliche Betrachtung im Zusammenhang mit den Räumlichkeiten, Personal und pädagogischen Konzept (z.B. 12 Kinder pro Gruppe möglich, wenn mehr Personal und genügend Raum vorhanden ist oder im Einzelfall auch mal 16 Kinder pro Gruppe, wenn zusätzlich mehr Personal, mehr Raum und beispielsweise ein spezielles pädagogisches Konzept besteht oder alle Kinder in der Gruppe älter als 3 Jahre sind.) [Interviewaussage]
Stadt Luzern	Keine Vorgaben	Die Trägerschaften können die Gruppenstruktur in eigener Verantwortung festlegen und entsprechend der Nachfrage gestalten. Gesamtheitliche und flexible Betrachtung im Zusammenhang mit verfügbaren Räumlichkeiten, Personal und pädagogischem Konzept. Dafür höhere Anforderungen an den Betreuungsschlüssel, an das pädagogische Konzept und das Säuglingskonzept. Um das Wohl der Kinder zu gewährleisten, kann die Stadt Luzern die Zahl der Säuglinge einschränken, die gleichzeitig betreut werden dürfen. Empfehlungen dazu finden sich in der Wegleitung. Minimale Überbelegung kann der Aufsicht gemeldet werden und wird im Ausnahmefall zeitlich befristet bewilligt. [Interviewaussage]

	Auszug Grundlagen	Umsetzung in der Praxis
Stadt Bern	Keine Vorgaben.	Flexible Handhabung je nach verfügbaren Räumlichkeiten. Wichtig ist dabei die Einhaltung des Stellenplans. Eine unterschiedliche Belegung an verschiedenen Wochentagen wird auf Antrag bewilligt. [Interviewaussage]
Stadt Basel	Die Einrichtung nimmt Kinder verschiedenen Alters auf und setzt die Kindergruppe möglichst altersgemischt zusammen. Eine Gruppe umfasst in der Regel 10 Plätze. [Ziff. 3.1 Krippenrichtlinien Basel-Stadt]	Gruppengrösse und -struktur werden zusammen mit den verfügbaren Räumlichkeiten und dem Personal betrachtet (in der Regel 10er-Gruppen). Zur Gruppenzusammensetzung gibt es keine Vorgaben. Es wird jedoch empfohlen mindestens drei Jahrgänge pro Gruppe zu betreuen. Grundsätzlich dürfen so viele Plätze belegt werden, wie bewilligt sind, wobei es teilweise eine geringe Überbelegung braucht, damit die Auslastung erreicht wird. Über die Mittagszeit sind sie deshalb etwas grosszügiger. Wichtig ist, dass der Betreuungsschlüssel immer eingehalten wird. [Interviewaussage]

Im Vergleich zeigt sich, dass die Stadt Zürich bei Gruppen mit mehr als elf Plätzen bezüglich Gruppenstruktur detaillierte Vorgaben macht, wohingegen die drei Vergleichsstädte und das AJB Gewicht auf eine gesamtheitliche Betrachtung legen. Unter Gruppenstruktur können die folgenden drei Punkte zusammengefasst werden:

- Die bewilligbare *Gruppengrösse* wird in den untersuchten Vergleichsstädten sowie vom AJB im Zusammenhang mit den zur Verfügung stehenden Räumlichkeiten und dem eingesetzten Personal betrachtet. Dabei ist die Einhaltung des Stellenplans und des Betreuungsschlüssels von zentraler Bedeutung. Anders als die Krippenaufsicht der Stadt Zürich lassen das AJB und die Stadt Luzern zudem inhaltliche Aspekte wie das pädagogische Konzept in die Entscheidung zur Bewilligung grösserer Gruppen miteinfließen.
- Zur *Alterszusammensetzung* der Kinder innerhalb einer Gruppe gibt es in den Städten Bern, Basel und Luzern keine Vorgaben. Das AJB beurteilt jeden Fall einzeln (Gruppen ab elf Plätzen). Um Präzedenzfälle zu vermeiden, wird dort die Begründung mit Bezug auf den spezifischen Einzelfall transparent und detailliert festgehalten. Das AJB und die Stadt Luzern erachten zudem das pädagogische Konzept der Krippe bei der Alterszusammensetzung innerhalb einer Gruppe als zentral.
- Eine geringe oder vorübergehende *Überbelegung* der bewilligten Plätze kann in allen drei Vergleichsstädten beantragt werden. Der Stellenplan muss jedoch immer eingehalten werden.

4.4.2 Einsatz Personal

Bezüglich der Anforderungen zum Einsatz von Betreuungspersonen präsentiert sich der Vergleich folgendermassen:

D 4.4 Einsatz Personal		
	Auszug Grundlagen	Umsetzung in der Praxis
Stadt Zürich	In jeder Kindergruppe ist immer mindestens eine ausgebildete Betreuungsperson anwesend. [Ziff. 3.3.1 Abs. 1 Krippenrichtlinien Zürich]	Diese Vorgaben gelten ausnahmslos während der gesamten Öffnungszeiten, also auch morgens und abends an den Randzeiten sowie während der Mittagspausen. Erlaubt die reduzierte Kinderzahl eine Gruppensammenlegung an den Randzeiten, müssen sich die Kinder und die ausgebildete Betreuungsperson physisch in derselben Einheit befinden (zum Beispiel in anderen Gruppenräumen auf demselben Stockwerk). Absolvierende der verkürzten Lehre oder der Regel-HF Kindererziehung zählen ab dem ersten Ausbildungstag zum ausgebildeten Personal. Mitarbeitende im 3. Lehrjahr werden bis zur Bestätigung über die bestandene Abschlussprüfung nicht zum ausgebildeten Personal gezählt. [Internes Handbuch].
77 Gemeinden im Kanton Zürich	In jeder Kindergruppe ist immer mindestens eine ausgebildete Betreuungsperson anwesend. [Ziff. 3.3.1 Abs. 1 Krippenrichtlinien Zürich]	Diese Vorgaben gelten während den gesamten Öffnungszeiten. Gruppensammenlegungen zu Randzeiten werden bei der Stellenplanberechnung aber berücksichtigt. Mitarbeitende im 3. Lehrjahr werden nicht zum ausgebildeten Personal gezählt. [Interviewaussage].
Stadt Luzern	Unter folgenden Voraussetzungen können Auszubildende beim Betreuungsschlüssel als ausgebildete Betreuungspersonen angerechnet werden: - Sofern Auszubildende des Lehrgangs Fachperson Betreuung Kind 18-jährig und im 3. Lehrjahr sind und gleichzeitig eine ausgebildete Betreuungsperson anwesend ist, können diese zu 50 Prozent als Betreuungspersonen angerechnet werden. - Sofern Auszubildende die verkürzte Lehre Fachperson Betreuung Kind absolvieren und über 22-jährig sind und gleichzeitig eine ausgebildete Betreuungsperson anwesend ist, können diese zu 100 Prozent als ausgebildete Betreuungspersonen angerechnet werden. - Sofern Betreuungspersonen eine Ausbildung auf Tertiärniveau absolvieren, ausreichendes Fachwissen für die Kinderbetreuung und ausreichend Erfahrung in der Betreuung von Kindern ausweisen können, können diese als ausgebildete Betreuungspersonen angerechnet werden. [Ziff. 3.1.1 Qualitätsrichtlinien Luzern]	Auszubildende, die ein Vollzeitstudium auf Tertiärniveau absolvieren, können während des Ausbildungspraktikums in einer Krippe als ausgebildete Fachperson angerechnet werden. Dabei gelten folgende Voraussetzungen: - Studierende im 3. und 4. Semester können zum ausgebildeten Personal gezählt werden, dürfen jedoch nicht alleine mit den Kindern arbeiten. - Studierende im 5. und 6. Semester können zum ausgebildeten Personal gezählt werden und dürfen auch alleine mit den Kindern arbeiten. Weitere Empfehlungen dazu finden sich in der Wegleitung. [Interviewaussage]

	Auszug Grundlagen	Umsetzung in der Praxis
Stadt Bern	In den Randstunden ist die Anzahl Betreuungspersonen verhältnismässig gemäss Mindestpersonalbedarf auf die Anzahl der anwesenden Kinder abzustimmen. Grundsätzlich muss eine fachqualifizierte Person anwesend sein. Bei stark reduzierter Kinderzahl in Randstunden genügt die Anwesenheit einer geeigneten Betreuungsperson, die fähig ist, eine fachgerechte Betreuung der Kinder zu gewährleisten und wichtige Informationen über das Tagesgeschehen an die Eltern weiter zu geben. Lernende sowie Praktikantinnen und Praktikanten gelten diesbezüglich als nicht geeignet. Ausnahmen gelten für Studierende des Lehrgangs Kindererzieherin oder Kindererzieher HF. Lernende ab dem 3. Lehrjahr können für die Aufgabe eingesetzt werden (sofern eine weitere geeignete Person auf Pikett ist). [Ziff. 4.5.4 Krippenrichtlinien Bern]	Lernende ab dem 3. Lehrjahr dürfen in Randstunden auch alleine anwesend sein, solange eine weitere geeignete Person Pikettdienst hat. Dies wird häufig nur bei Kleinbetrieben erlaubt. Etwas flexibler ist die Regelung, wenn es mehrere Gruppen gibt und auf einer anderen Gruppe eine ausgebildete Person arbeitet. [Interviewaussage]
Stadt Basel	Für 10 belegte Plätze ist mindestens eine pädagogisch ausgebildete Betreuungsperson zuständig. [...] Der Einsatzplan ist so anzulegen, dass von einer Betreuungsperson (mit oder ohne pädagogische Ausbildung) maximal 5 Kinder gleichzeitig betreut werden. [Ziff. 3.2.2 Krippenrichtlinien Basel-Stadt]	Es muss immer genügend ausgebildetes Personal anwesend sein (gemäss Betreuungsschlüssel). Es gibt jedoch keine spezifische Regelung für Lernende im 3. Lehrjahr, Lernende dürfen jedoch nicht allein betreuen. Eine sinnvolle Personaleinteilung ist Sache der Krippenleitung. [Interviewaussage]

Die Tabelle zeigt, dass die Handhabung in den untersuchten Städten unterschiedlich ausfällt:

- Die Stadt Zürich und das AJB verlangen pro Kindergruppe mindestens eine ausgebildete Person. Bei einer Zusammenlegung der Kindergruppen an Randzeiten ist es in der Stadt Zürich möglich, dass nicht in allen Gruppenräumen (der Restgruppen) eine ausgebildete Person anwesend ist. Jedoch muss sich diese auf demselben Stockwerk befinden.
- Gemäss Handbuch der Stadt Zürich verlangt die Stadt mit ihrer Stellenberechnungsformel etwas weniger ausgebildetes Personal als das AJB.
- In Basel und in Luzern müssen immer mindestens eine ausgebildete Person beziehungsweise so viele ausgebildete Personen anwesend sein, wie es der Betreuungsschlüssel verlangt. Anders als in Zürich können in diesen beiden Städten Lernende bei der Stellenplan-Berechnung zu einem gewissen Teil zum ausgebildeten Personal gerechnet werden.
- In Bern muss in Randzeiten (wenn Gruppen zusammengelegt wurden) die ausgebildete Person nicht direkt vor Ort, aber zumindest schnell verfügbar sein (Pikettdienst).

4.4.3 Ausbildung Krippenleitungen

Die folgende Tabelle zeigt die Anforderungen an die Ausbildung der Krippenleitung im Vergleich auf.

D 4.5 Ausbildung Krippenleitungen		
	Auszug Grundlagen	Umsetzung in der Praxis
Stadt Zürich	Die Krippenleitung muss über ausreichendes Fachwissen in Personal- und Betriebsführung verfügen. [Ziff. 3.3.4 Abs. 1b Krippenrichtlinien Zürich]	Fachwissen in Personal- und Betriebsführung sind erforderlich, wenn eine Krippenleitung für diese beiden Bereiche zuständig ist. Wird die Betriebsführung nicht von der Krippenleitung übernommen, wird auf das Fachwissen in Betriebsführung verzichtet und es reicht eine Weiterbildung in Personalführung. [Internes Handbuch] Die Krippenleitung benötigt keine Führungsausbildung, wenn nur eine Gruppe in der Krippe geführt wird. [Interviewaussage]
77 Gemeinden im Kanton Zürich	Die Krippenleitung muss über ausreichendes Fachwissen in Personal- und Betriebsführung verfügen. [Ziff. 3.3.4 Abs. 1b Krippenrichtlinien Zürich]	Wenn die Trägerschaft nachweist, dass die Betriebsführung durch die Trägerschaft übernommen wird (d.h. die Krippenleitung vollumfänglich von Betriebsführungsaufgaben entlastet ist), muss die Krippenleitung nicht über spezifisches Fachwissen in Betriebsführung verfügen. [Interviewaussage]
Stadt Luzern	Die operative Leitung der Kindertagesstätte hat einen anerkannten Abschluss und kann ausreichendes Fachwissen für die Betreuung von Kindern im Vorschulalter ausweisen, hat mindestens zwei Jahre Berufserfahrung in der Betreuung und verfügt über eine fachspezifische Führungsweiterbildung. [Ziff. 1.2 Qualitätsrichtlinien Luzern]	Die von der Stadt Luzern anerkannten Abschlüsse sind im Merkblatt «Ausgebildetes Personal» festgehalten. Die Kita- oder Standortleitung muss zwei Jahre Berufserfahrung in einem sozialpädagogischen Arbeitsfeld nachweisen können. Es wird empfohlen, eine Leitung aus dem Schwerpunktbereich Kleinkinderbetreuung anzustellen. Die Leitung einer Kita mit einer Grundausbildung im Fachbereich muss fachspezifische Weiterbildungen im Bereich «Führung und Management» im Umfang von mindestens 10 Unterrichtstagen nachweisen können. Wird der Nachweis nicht erbracht, müssen Zusatzqualifikationen erworben werden. Die Leitung der Kita muss sich innerhalb von sechs Monaten für eine fachspezifische Weiterbildung anmelden und diese innerhalb eines Jahres beginnen. Weitere Anforderungen werden an die Trägerschaften gestellt, da in Luzern die Bewilligungen an die Trägerschaften erteilt werden. Diese müssen in den Bereichen Pädagogik, Betriebsführung und Finanzierung weitere Kompetenzen vorweisen können, welche aber nicht alle bei der Kitaleitung untergebracht sein müssen/sollen.[Interviewaussage]
Stadt Bern	[...] Die Leitung der Kita hat eine der oben genannten Fachausbildungen absolviert und verfügt über mindestens drei Jahre Berufserfahrung, wobei die Lehrjahre nicht dazu zählen. Die Leitung der Kita verfügt über eine Zusatzausbildung bzw. eine spezifische Weiterbildung für die Leitung von Organisationen. [Ziff. 4.5.3 Krippenrichtlinien Bern]	Führungsausbildung der Krippenleitung ist ein sehr wichtiges Element und wird für die Bewilligung vorausgesetzt. [Interviewaussage]

	Auszug Grundlagen	Umsetzung in der Praxis
Stadt Basel	<p>In Einrichtungen mit maximal 10 Plätzen genügen für die Leitung pädagogische Grundkenntnisse. (Ziff. 3.3.1)</p> <p>In Einrichtungen mit mehr als 10 Plätzen gelten [...] die folgenden Bestimmungen [Ziff. 3.3.2 Krippenrichtlinien Basel-Stadt]: Die Leitung der Einrichtung verfügt über eine Ausbildung als Fachfrau oder Fachmann Betreuung, Fachrichtung Kinder (früher Kleinkinderzieher/in) oder eine vergleichbare pädagogische Ausbildung und mindestens 5 Jahre Berufserfahrung.</p> <p>In Institutionen mit mehr als 20 Plätzen verfügt die Leitung der Einrichtung zusätzlich über eine anerkannte Weiterbildung im Führungsbereich oder absolviert eine solche berufsbegleitend. [Ziff. 3.3.2.1 Krippenrichtlinien Basel-Stadt]</p>	Umsetzung gemäss Richtlinien

Die Ausbildung der Krippenleitung ist in allen untersuchten Städten und im AJB klar definiert. Luzern (ab 2019), Bern und Basel verlangen zudem eine Mindestanzahl Jahre Berufserfahrung. Über eine Führungsausbildung muss die Krippenleitung nicht in allen untersuchten Städten zwingend verfügen:

- Die Stadt Zürich und das AJB verzichten auf den Nachweis von Fachwissen in Betriebsführung, falls die Krippenleitung vollumfänglich von Betriebsführungsaufgaben entlastet ist. In der Stadt Zürich benötigt die Krippenleitung zudem keine Führungsausbildung, wenn nur eine Gruppe in der Krippe geführt wird.
- In der Stadt Basel müssen Krippenleitungen von Einrichtungen mit mehr als 20 Plätzen beziehungsweise 16 Plätzen eine Aus- oder Weiterbildung im Führungsbereich absolviert haben. Die Städte Bern und Luzern verlangen von der Krippenleitung in jedem Fall eine Führungsausbildung.

4.4.4 Anerkennung ausländischer Ausbildungen

Hinsichtlich der Anerkennung von ausländischen Ausbildungen präsentiert sich der Vergleich wie folgt:

D 4.6 Anerkennung ausländischer Ausbildungen

	Auszug Grundlagen	Umsetzung in der Praxis
Stadt Zürich	<p>Ausländische Ausbildungen müssen von der zuständigen Stelle anerkannt sein. [Ziff. 3.3.5 Krippenrichtlinien Zürich]</p>	<p>Fachpersonen mit einer ausländischen Ausbildung, die gemäss Einschätzung der Krippenaufsicht mit einer hohen Wahrscheinlichkeit anerkannt wird und die die Anforderungen an Fachwissen und Erfahrung erfüllen, anerkennt die Krippenaufsicht vor dem definitiven Entscheid der zuständigen Behörde vorläufig. Da die deutsche Ausbildung zur staatlich anerkannten Erzieherin vom SBFI immer als gleichwertig zur Fachperson Betreuung bzw. nach Anpassungsmodulen zur FH Sozialpädagogik anerkannt wird, anerkennt die Krippenaufsicht diese vorbehaltlos auch ohne Gleichwertigkeitsanerkennung des SBFI. [Internes Handbuch]</p>

	<i>Auszug Grundlagen</i>	<i>Umsetzung in der Praxis</i>
77 Gemeinden im Kanton Zürich	Ausländische Ausbildungen müssen von der zuständigen Stelle anerkannt sein. [Ziff. 3.3.5 Krippenrichtlinien Zürich]	Umsetzung gemäss Krippenrichtlinien
Stadt Luzern	Ausländische Diplome müssen vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) anerkannt werden. [Ziff. 3.3 Qualitätsrichtlinien Luzern]	Umsetzung gemäss Qualitätsrichtlinien
Stadt Bern	Ausländische Diplome müssen grundsätzlich vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) anerkannt werden. [Ziff. 4.5.2 Krippenrichtlinien Bern]	Umsetzung gemäss Krippenrichtlinien
Stadt Basel	Bei Ausbildungen, die im Ausland absolviert worden sind, kann von den Gesuchstellenden eine Äquivalenzbescheinigung verlangt werden. [Ziff. 3.3 Krippenrichtlinien BS)	Umsetzung gemäss Krippenrichtlinien Grenznahe Ausbildungen (Elsass, Deutschland) sind bekannt und werden teilweise auch ohne Äquivalenzempfehlung akzeptiert. [Interviewaussage]

Wie in der Tabelle ersichtlich, wird von allen untersuchten Städten und dem AJB grundsätzlich eine Anerkennung der ausländischen Ausbildung von der zuständigen Bundesstelle verlangt. In den Städten Zürich und Basel werden bekannte Ausbildungen jedoch auch ohne Anerkennung genehmigt.

4.4.5 Räumlichkeiten und Umgebung

Die folgende Tabelle zeigt die Anforderungen an Räumlichkeiten und Umgebung im Vergleich auf.

D 4.7 Räumlichkeiten und Umgebung

	<i>Auszug Grundlagen</i>	<i>Umsetzung in der Praxis</i>
Stadt Zürich	Pro Gruppe stehen insgesamt rund 60 m ² zur Verfügung, in der Regel verteilt auf mindestens zwei Gruppenräume. [Ziff. 3.5 Abs. 1 Krippenrichtlinien] Es handelt sich um kindergerechte und sichere Räume mit ausreichendem Tageslicht und Rückzugsmöglichkeiten für die Kinder. [Ziff. 3.5 Abs. 2 Krippenrichtlinien Zürich]	Die Krippenaufsicht geht von einer erforderlichen Nettotonutzfläche von 5,5 m ² pro Kind aus (60 m ² für eine Gruppe mit maximal 11 Kindern). Für eine Krippe mit mehr Kindern unter 18 Monaten oder mehr Kindergartenkindern müssen entsprechend weniger respektive mehr als 60 m ² zur Verfügung stehen. Die Räume müssen für die Kinder selbständig erreichbar sein. Eine Krippe mit nur einer Gruppe muss immer über mindestens zwei Räume verfügen. Werden mehrere Gruppen geführt, sind Ausnahmen, bei denen sich bspw. zwei kleine Gruppen einen Rückzugsraum teilen, denkbar. Zur Nettotonutzfläche werden die Aufenthalts- und Spielräume der Kinder gerechnet. Toiletten, Zirkulationsflächen, Garderoben, Putzräume, Büro usw. zählen nicht dazu. Ausnahmen sind bspw. bei grossen Gängen oder Vorräumen möglich, in denen gut gespielt werden kann. Grundsätzlich müssen die Räume über Tageslicht bzw. über Fenster, die direkt nach draussen führen, verfügen. Räume im Untergeschoss werden nicht zur Nettotonutzfläche gezählt. [Internes Handbuch]

	<i>Auszug Grundlagen</i>	<i>Umsetzung in der Praxis</i>
77 Gemeinden im Kanton Zürich	<p>Pro Gruppe stehen insgesamt rund 60 m² zur Verfügung, in der Regel verteilt auf mindestens zwei Gruppenräume. [Ziff. 3.5 Abs. 1 Krippenrichtlinien]</p> <p>Es handelt sich um kindergerechte und sichere Räume mit ausreichendem Tageslicht und Rückzugsmöglichkeiten für die Kinder. [Ziff. 3.5 Abs. 2 Krippenrichtlinien Zürich]</p>	<p>Gesamtheitliche Betrachtung. (Wenn z.B. ein grosser Raum sinnvoll unterteilt ist, kann er auch als zwei Räume gezählt werden. Oder es gibt pro Gruppe je einen Raum und einen dritten sehr grossen Raum, der von beiden Gruppen genutzt wird.) [Interviewaussage]. Auch wenn beispielsweise nur Babys in der Gruppe sind (die 1,5 Plätze benötigen) und sich die Krippe darauf behaften lässt, werden auch kleinere Räume genehmigt. [Interviewaussage]</p>
Stadt Luzern	<p><i>Zusätzlich zu den üblichen Nebenräumen (Küche, WC, Büro- und/oder Gesprächsraum, Stauräume usw.) müssen pro Kind mind. 5,5 m² Spielfläche mit genügend Tageslicht zur Verfügung stehen. Ruhe- und Rückzugsräume für Kinder und Personal sind vorhanden. [Ziff. 4.2 Qualitätsrichtlinien Luzern]</i></p>	<p><i>Individuelle Betrachtung (je nachdem wird auch ein Korridor oder eine Garderobe zur Hälfte angerechnet). Manchmal wird auch auf die schlechte Akustik in den Räumen hingewiesen. [Interviewaussage]</i></p>
Stadt Bern	<p>Die Nettospielfläche pro Kind muss mindestens 5 m² umfassen. Bei pädagogischen Konzepten, deren Betreuung in hohem Ausmass in Aussenräumen stattfinden, kann die Nettospielfläche angemessen (auf bis zu 4m²) reduziert werden (z.B. Kita auf dem Bauernhof, Waldkita).</p> <p>Die Raumaufteilung ist nach pädagogischen Gesichtspunkten gestaltet und ermöglicht es, dass die Kinder ihren alters- und entwicklungsgerechten Bedürfnissen nach Ruhe und Anregung nachkommen können. Das Raumangebot muss hell und freundlich sein. [Ziff. 4.6.1 Krippenrichtlinien Bern]</p>	<p>Individuelle Betrachtung. Die Stadt Bern ist eher grosszügig. So genügen auch 4 m² pro Kind, wenn die Betreuung viel draussen stattfindet. Auch Kellerräume mit Lichtschächten werden teilweise angerechnet (z.B. zum Basteln oder Turnen). [Interviewaussage]</p>
Stadt Basel	<p>Pro 10 Betreuungsplätze stehen insgesamt mindestens 60 m² verteilt auf mindestens zwei wohnliche Räume mit Tageslicht zur Verfügung. Die Räumlichkeiten bieten die Voraussetzungen für das konzentrierte, vertiefte Spiel einerseits und das Bewegungsspiel andererseits. Gleichzeitig bieten sie Rückzugsmöglichkeiten.</p> <p>Die Ausstattung ist den kindlichen Bedürfnissen angepasst (Wohnlichkeit, sinnvolles Spielzeug, Möglichkeit zum Schlafen, Beseitigung von Gefahren usw.).</p> <p>Es sind – zumindest in gut erreichbarer Nähe – geeignete Spielmöglichkeiten im Freien vorhanden. [Ziff. 3.4 Krippenrichtlinien Basel-Stadt]</p>	<p>Pro Gruppe werden gemäss Richtlinien grundsätzlich 2 Räume verlangt. Es werden alle Krippen einzeln betrachtet, weil jedes Gebäude anders ist. Grundsätzlich wird 6 m² pro Kind verlangt, empfohlen werden eher 10 m² pro Kind. Räume ohne Tageslicht (bspw. Kellerräume zum Basteln, breite Korridore zum Spielen) werden manchmal zur Hälfte angerechnet. [Interviewaussage]</p>

Die Vorgaben bezüglich Räumlichkeiten und Umgebung sind in der Stadt Zürich sehr detailliert. Neben der minimalen Nettonutzfläche pro Kind (5,5 m²) werden auch die

Erreichbarkeit der Räume und die Anzahl Räume pro Gruppe definiert. Zudem ist festgehalten, welche Räume bei der Berechnung der Nettonutzfläche berücksichtigt werden. In den drei Vergleichsstädten und im AJB werden ebenfalls minimale Nettonutzflächen (zwischen 4 m² und 6 m²) verlangt. Die Stadt Basel empfiehlt sogar 10 m² pro Kind. Bei der Berechnung der Nettonutzflächen wird in den Vergleichsstädten hingegen jede Krippe einzeln betrachtet. Je nachdem werden auch Kellerräume, Garderoben oder breite Korridore teilweise angerechnet. Bezüglich Anzahl Räume pro Gruppe macht neben der Stadt Zürich nur die Stadt Basel Vorgaben. Das AJB bevorzugt in diesem Zusammenhang eine gesamtheitliche Betrachtung und genehmigt beispielsweise im Einzelfall auch drei Räume für zwei Gruppen.

4.4.6 Hygiene und Brandschutz

Die nachfolgende Tabelle illustriert den Vergleich der Anforderungen an Hygiene und Brandschutz:

D 4.8 Hygiene und Brandschutz		
	Auszug Grundlagen	Umsetzung in der Praxis
Stadt Zürich	Die Räumlichkeiten der Krippe müssen von der Bau- und Feuerpolizei abgenommen sein. [Ziff. Ziff. 3.8 Abs. 1 Krippenrichtlinien] Die Krippe muss beim zuständigen Lebensmittelinspektorat angemeldet sein. [Ziff. 3.8 Abs. 2 Krippenrichtlinien Zürich]	Umsetzung gemäss Richtlinien. Sie haben keinen Einfluss auf die Auflagen dieser Ämter. Ist die Zeit zwischen den diversen Abnahmen und dem geplanten Eröffnungstermin knapp, reichen für die Erlaubnis zur Betriebsaufnahme formlose schriftliche Mitteilungen der zuständigen Stellen (z.B. per E-Mail). Notfalls kann die Information auch telefonisch erfolgen und wird in einer Aktennotiz bzw. auf dem Gesuchformular festgehalten. [Internes Handbuch]
77 Gemeinden im Kanton Zürich	Die Räumlichkeiten der Krippe müssen von der Bau- und Feuerpolizei abgenommen sein. [Ziff. Ziff. 3.8 Abs. 1 Krippenrichtlinien] Die Krippe muss beim zuständigen Lebensmittelinspektorat angemeldet sein. [Ziff. 3.8 Abs. 2 Krippenrichtlinien Zürich]	Umsetzung gemäss Richtlinien. Sie haben keinen Einfluss auf die Auflagen dieser Ämter. [Interviewaussage]
Stadt Luzern	Der Betrieb wird in allen Tätigkeitsbereichen sauber gehalten und entspricht den gesetzlichen Anforderungen an die Hygiene. Ein Hygienekonzept ist vorhanden. Die gesetzlichen Bau- und Brandschutzbestimmungen werden erfüllt. [Ziff. 5 Qualitätsrichtlinien Luzern]	Sehr personenabhängig. Aktuelle Verantwortliche der Feuerpolizei und des Lebensmittelinspektorats arbeiten sehr praxisbezogen und entscheiden pragmatisch. Die Feuerpolizei bietet auch Beratungen an. Die Zusammenarbeit mit der Aufsicht und den Krippen ist effizient und lösungsorientiert. [Interviewaussage]
Stadt Bern	Die Räume und Innenausstattung der Kita entsprechen den gesetzlichen Anforderungen an die Hygiene. Ein Hygienekonzept ist vorhanden. Die gesetzlichen Bau- und Brandschutzbestimmungen werden eingehalten. [Ziff. 4.6.1 Krippenrichtlinien Bern]	Die Auflagen dieser Ämter sind klar und erfüllbar. Bezüglich Einhaltung des Zeitplans (z.B. für die Eröffnung der Krippe) kann das Einholen dieser Bewilligungen jedoch eine Herausforderung sein. [Interviewaussage]
Stadt Basel	Voraussetzungen für eine Bewilligung sind: [...] h) Bewilligung für die Nutzung der Räumlichkeiten als Einrichtung durch die zuständige Baubehörde und die Abteilung Feuerpolizei der Gebäudeversicherung i) Genehmigung des Lebensmittelinspektorats für den Betrieb der Küche (sofern eine eigene Küche vorhanden ist) [Ziff. 2 Krippenrichtlinien Basel-Stadt]	Zusammenarbeit findet direkt zwischen den Krippen und der Baubehörde bzw. dem Lebensmittelinspektorat statt. Die Raumfreigabe durch die Baubehörde ist für die Betriebe aufwändig (z.B. bei einem Umnutzungsentscheid). Die Bewilligung von der Aufsicht erfolgt jedoch erst, wenn die Bewilligungen der anderen Ämter vorliegen. [Interviewaussage]

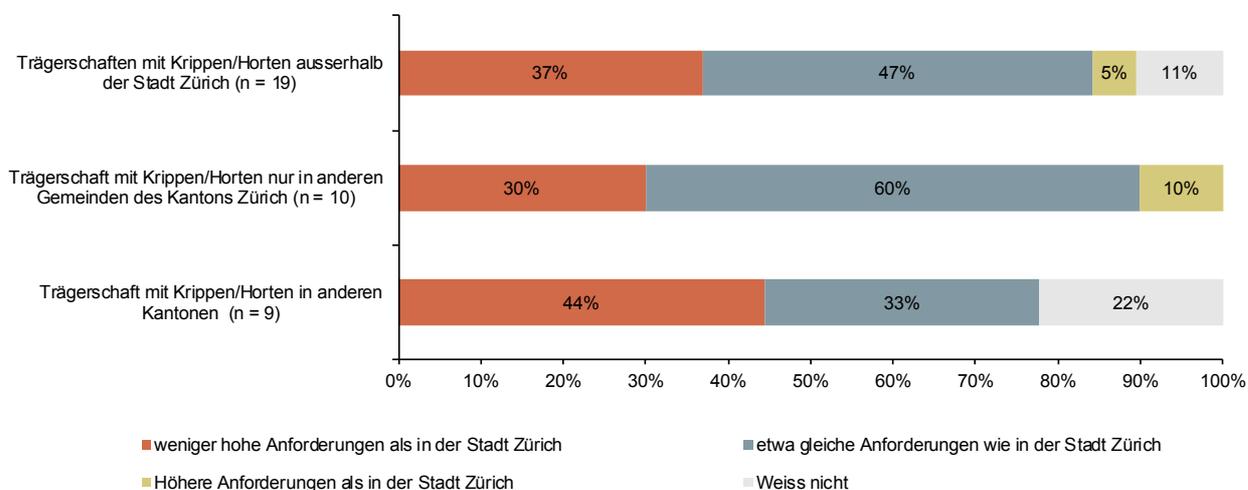
Im Zusammenhang mit der Hygiene und dem Brandschutz weichen die Krippenaufsichten der untersuchten Städte und das AJB kaum von den Grundlagen ab. So müssen die gesetzlichen Bau- und Brandschutzbestimmungen sowie die gesetzlichen Anforderungen an die Hygiene erfüllt werden und es muss eine Genehmigung von den zuständigen Stellen (Amt für Baubewilligungen, Feuerpolizei, Lebensmittelinspektorat) vorliegen. Die Stadt Zürich erlaubt die Betriebsaufnahme bei zeitlichen Engpässen auch bei einer formlosen schriftlichen Mitteilung der zuständigen Stelle.

Wie in der Stadt Zürich ist auch in den anderen untersuchten Städten die Zusammenarbeit der Krippen mit den zuständigen Stellen teilweise eine Herausforderung, vor allem hinsichtlich der Einhaltung des Zeitplans. Zudem hänge das Urteil der Stellen stark von der zuständigen Person ab.

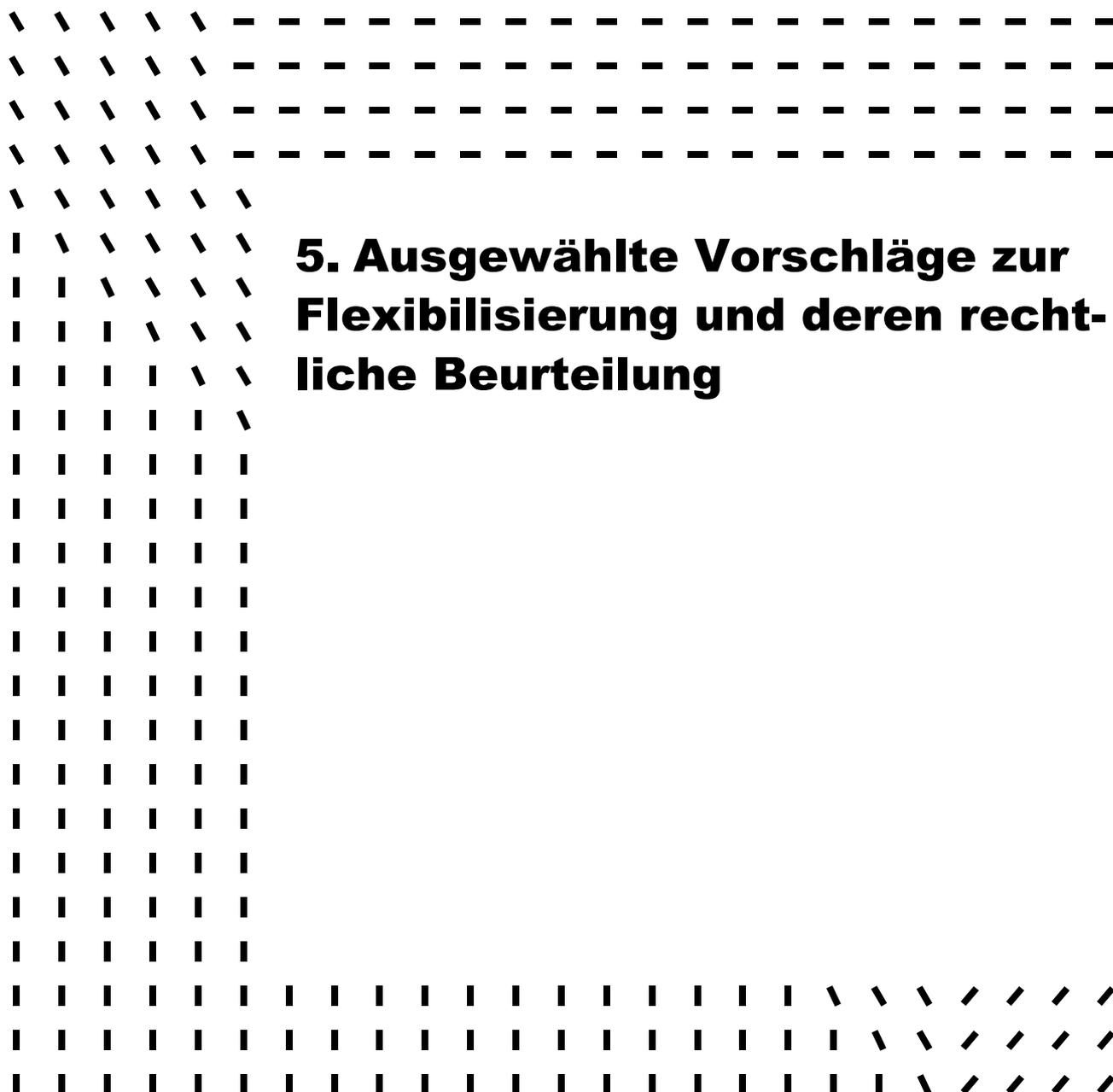
4.5 Unterschiede aus Sicht der Trägerschaften

Von den befragten Trägerschaften gibt rund ein Viertel (22 von 89) an, dass sie auch Krippen ausserhalb der Stadt Zürich betreiben. Von diesen Trägerschaften haben zwölf ausschliesslich in anderen Gemeinden des Kantons Krippen, zehn betreiben Krippen auch noch in anderen Kantonen. Für die Evaluation war es wichtig zu erfahren, ob solche Trägerschaften die Praxis in der Stadt Zürich als restriktiver oder als weniger restriktiv wahrnehmen als in den anderen Orten, an welchen sie tätig sind. Hierzu haben sich 19 Krippen wie folgt geäußert:

D 4.9 Beurteilung von Trägerschaften mit Krippen in anderen Gemeinden



Der grössere Teil der befragten Trägerschaften gibt an, dass die Anforderungen an anderen Orten etwa gleich seien wie in der Stadt Zürich. Für 37 Prozent (respektive 7 befragte Personen) ist die Stadt Zürich jedoch restriktiver als andere Behörden. Dabei fällt auf, dass Trägerschaften, die (auch) in anderen Kantonen tätig sind, in höherem Masse auf tiefere Anforderungen an anderen Orten hinweisen.



5. Ausgewählte Vorschläge zur Flexibilisierung und deren rechtliche Beurteilung

5.1 Ausgangslage

Der Betrieb von Krippen und Horten bedarf einer Bewilligung. Zuständig für die Betriebsbewilligung von Krippen ist die Krippenaufsicht der Stadt Zürich. Im Gegensatz zur Stadt Zürich, die diese Aufgabe selbst wahrnimmt, übernimmt das Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) des Kantons Zürich die Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit für 77 Zürcher Gemeinden. Für das AJB sind – mit Ausnahme der kommunalen Bestimmungen – die in diesem Bereich jedoch keine Anforderungen an die Krippenaufsicht stellen (vgl. unten Ziff. 4) – dieselben kantonalen Rechtsgrundlagen anwendbar wie für die Krippenaufsicht der Stadt Zürich. Wesentliche Grundlage für die Bewilligungserteilung sind die von der kantonalen Bildungsdirektion erlassenen Krippenrichtlinien.

Ein im Mai 2017 vom Gemeinderat überwiesenes Postulat fordert den Stadtrat auf, «zu prüfen, wie die Vorschriften im Bereich der Kindertagesstätten und -horte im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung – und wie vom Bundesgesetz vorgesehen – vereinfacht und flexibilisiert werden können».⁷ Auch von Seiten der Krippen und Kitas wuchs der Wunsch nach einer flexibleren Handhabung und einer Lockerung der restriktiven Praxis (vgl. Abschnitt 3.5).

Wie die im Rahmen der vorliegenden Studie gewonnenen Erkenntnisse zeigen (vgl. Abschnitt 3.5), werden die Anforderungen der Stadt Zürich, in den Bereichen «Grösse der Gruppen», «Zusammensetzung der Gruppen (Alter)» sowie «Räumlichkeiten» von über der Hälfte der Trägerschaften als zu restriktiv angesehen. Aus diesem Grund beschränkt sich die rechtliche Beurteilung auf diese drei Aspekte. Ein kurzer Abschnitt widmet sich darüber hinaus dem teiloffenen Konzept.

⁷ Postulat Gemeinderat Stadt Zürich Nr. 2017/144.

5.2 Fragestellung

Im Kontext der im Auftrag gestellten Frage 2⁸ fragt sich aus rechtlicher Sicht, ob eine weniger restriktive Bewilligungspraxis mit den rechtlichen Grundlagen in den interessierenden Bereiche grundsätzlich vereinbar ist.

Ob eine Flexibilisierung auch in weiteren Bereichen zulässig wäre, wird vorliegend nicht untersucht. Nicht Gegenstand der Fragestellung ist eine allfällige Präzisierung der rechtlichen Grundlagen.⁹

5.3 Methodik/Vorgehen

Nach einer Übersicht über die einschlägigen rechtlichen Grundlagen auf den verschiedenen Regelungsebenen wird die Vereinbarkeit mit einer weniger restriktiven Handhabung der Bewilligungsvoraussetzungen in den vier relevanten Bereichen überprüft. Im Zentrum der nachfolgenden rechtlichen Beurteilung steht die Vereinbarkeit einer weniger restriktiven Bewilligungspraxis mit den kantonalen Krippenrichtlinien. Überdies erfolgt auch eine Einschätzung zur Vereinbarkeit mit den übergeordneten Rechtsgrundlagen. Die rechtliche Beurteilung wird im Wesentlichen anhand der üblichen Elemente der Auslegung¹⁰ vorgenommen: dem grammatikalischen (Wortlaut), dem systematischen, dem historischen und dem teleologischen Element. Die grammatikalische Auslegung fragt nach der Bedeutung der sprachlichen Aussage einer Norm und analysiert sowohl den allgemeinen als auch den juristisch-technischen Sprachgebrauch.¹¹ Die systematische Auslegung betrachtet die Zusammenhänge, in denen die zu untersuchende Norm steht; von Bedeutung sind somit das Verhältnis der Norm zu anderen Normen und deren Stellung im Gefüge des betreffenden Erlasses und der weiteren Rechtsordnung.¹² Die historische Auslegung ihrerseits fragt nach dem Sinn der Bestimmung zur Zeit ihrer Entstehung und stützt sich dabei auf die vorhandenen Materialien.¹³ Die teleologische Auslegung ermittelt schliesslich Ziel und Zweck einer Norm.¹⁴

5.4 Relevante rechtliche Grundlagen

Die Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO)¹⁵ bildet die zentrale bundesrechtliche Grundlage für die Krippenaufsicht. Gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. b PAVO bedarf einer Bewilligung, wer Einrichtungen betreibt, die mehrere Kinder unter zwölf Jahren regelmässig tagsüber zur Betreuung aufnehmen (Kinderkrippen, Kinderhorte u. dgl.). Die Bewilligung wird gemäss Art. 15 Abs. 1 Bst. a PAVO erteilt, wenn u.a. eine für die körperliche und geistige Entwicklung förderliche Betreuung der Minderjährigen gesichert erscheint. Weitere Voraussetzungen sind Anforderungen an die Krippenleitung und die Mitarbeitenden (Bst. b), die Ernährung (Bst. c), die Wohnhygiene und der Brandschutz (Bst. d), die wirtschaftliche Grundlage (Bst. e) sowie die Kranken-, Unfall- und Haftpflichtversiche-

⁸ In welchen Bereichen gibt es Möglichkeiten zur flexibleren Handhabung im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Grundlagen?

⁹ Vgl. dazu Balthasar, Andreas; Feller-Länzlinger, Ruth; Amberg, Helen; Lienhard, Andreas; Ochsenbein, Nina (2016): Überprüfung des Finanzierungsmodells der familienergänzenden Kinderbetreuung in der Stadt Zürich, Luzern.

¹⁰ Tschannen, Pierre (2016): Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern, § 4, Rz. 2 ff.

¹¹ Tschannen, § 4, Rz. 17.

¹² Tschannen, § 4, Rz. 21.

¹³ Tschannen, § 4, Rz. 26.

¹⁴ Tschannen, § 4, Rz. 33.

¹⁵ SR 211.222.338.

zung der Minderjährigen (Bst. f). Art. 16 Abs. 2 PAVO zufolge hält die Bewilligung fest, wie viele und was für Personen aufgenommen werden dürfen. Sie kann auf Probe erteilt oder befristet und mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden.

Auf kantonaler Ebene bestimmt das Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge vom 1. April 1962¹⁶ in § 10 Abs. 2, dass zur Aufnahme eines Pflegekindes eine Bewilligung der zuständigen Gemeindebehörde erforderlich ist. Die Bewilligung wird erteilt, wenn für zweckmässige Unterkunft, Pflege und Erziehung des Kindes Gewähr geboten ist. Gemäss § 12 des Gesetzes erlässt der Regierungsrat die Ausführungsbestimmungen. Weiter existiert die Verordnung vom 25. Januar 2012 über die Bewilligungen im Bereich der ausserfamiliären Betreuung (V BAB)¹⁷. Diese konkretisiert insbesondere die PAVO und regelt in § 10, dass die Fürsorgebehörde der Standortgemeinde den Betrieb von Kinderkrippen bewilligt. Die Bewilligung wird gemäss Abs. 3 erteilt, wenn die Kinderkrippe zusätzlich zu den Voraussetzungen von Art. 15 PAVO die sozialpädagogischen Grundsätze und die räumlichen Anforderungen erfüllt. Es wird weiter bestimmt, dass die Bildungsdirektion Richtlinien über die Bewilligungsvoraussetzungen und den Betrieb von Kinderkrippen erlässt.

Dieser Aufgabe kam die kantonale Bildungsdirektion mit Erlass der Richtlinien vom 5. September 2014 über die Bewilligung von Kinderkrippen (Krippenrichtlinien) nach. Die Bewilligungsvoraussetzungen werden in Ziff. 3 dieser Richtlinien geregelt. Bei den Krippenrichtlinien handelt es sich um Verwaltungsverordnungen, die als solche bloss im Innenverhältnis der Verwaltung Verbindlichkeit entfalten. Es handelt sich um generell-abstrakte Handlungsanweisungen der Vorgesetzten an die unterstellten Behörden.¹⁸ Es muss sich dabei nicht um Amtsstellen des gleichen Gemeinwesens handeln, eine Anweisung kann sich auch von kantonalen Behörden an die Gemeinden richten.¹⁹ Kantonale Richtlinien können somit kommunale Behörden binden. Das Sozialdepartement der Stadt Zürich ist deshalb an die kantonalen Richtlinien gebunden. Die zentrale Funktion solcher Richtlinien besteht in der einheitlichen und rechtsgleichen Rechtsanwendung, Auslegung und Ermessensausübung.²⁰

Auf kommunaler Ebene regelt Art. 2^{bis} der Gemeindeordnung der Stadt Zürich²¹, dass die Stadt Zürich in Zusammenarbeit mit Privaten ein der ausgewiesenen Nachfrage entsprechendes und qualitativ gutes, breit gefächertes Angebot an familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten für Säuglinge, Kinder und Jugendliche bis zum Abschluss der obligatorischen Schulpflicht gewährleistet. Gestützt auf diese Bestimmung erliess der Stadtrat die Verordnung vom 12. März 2008 über die familienergänzende Kinderbetreuung der Stadt Zürich (VO KB)²². In deren Art. 6 Abs. 1 wird geregelt, dass sich die Bewilligungspflicht nach dem übergeordneten eidgenössischen und kantonalen Recht richtet. Die Verordnung enthält mithin keine weiteren Vorgaben hinsichtlich der Krippenaufsicht.

¹⁶ LS 852.2.

¹⁷ LS 852.23.

¹⁸ Tschannen, Pierre; Zimmerli, Ulrich; Müller, Markus (2014): Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. Bern, § 41 N 11 ff.

¹⁹ Donatsch, Marco, in: Griffel, Alain (Hrsg.) (2014): Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich (VRG), 3. Aufl., Zürich, § 50 N 52.

²⁰ Häfelin, Ulrich; Müller, Georg; Uhlmann, Felix (2016): Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. Zürich/St. Gallen, Rz. 83.

²¹ LS 101.100.

²² AS 410.130.

5.5 Vereinbarkeit einer weniger restriktiven Handhabung mit den Krippenrichtlinien

5.5.1 Gruppengrösse

Ziff. 3.2 Abs. 1 der Krippenrichtlinien sieht vor, dass eine Kindergruppe in der Regel elf Plätze hat. In Abs. 2 wird vorgegeben, dass Kinder unter 18 Monaten 1,5 Plätze beanspruchen und Kindergartenkinder 0,5 Plätze. Kinder mit besonderen Bedürfnissen beanspruchen je nach Betreuungsbedürfnis mehr als einen Platz. Je nach Alter beziehungsweise besonderen Bedürfnissen der Kinder setzt sich somit eine Standardgruppe mit elf Plätzen aus mehr oder weniger Kindern zusammen.

Zunächst hat die grammatikalische Auslegung zu erfolgen. Der Ausdruck «in der Regel» ist gemäss Duden ein Synonym von «meistens», «überwiegend», «grösstenteils». Der Wortlaut der Norm deutet darauf hin, dass gemäss Ziff. 3.2 Abs. 1 Abweichungen von der Standardgruppe von elf Plätzen zulässig sind. Die Bestimmung äussert sich allerdings nicht dazu, wie Ausnahmen auszugestaltet sind. Dies zu bestimmen liegt im Ermessen der zuständigen Behörde. Das vom Sozialdepartement der Stadt Zürich erstellte Merkblatt «Bewilligungsfähige Gruppengrössen» vom 20.06.2018 definiert die maximale Anzahl der Kinder bei der Standardgruppe von elf Plätzen sowie bei Abweichungen davon. Es bewilligt Gruppen mit 12, 12,5, 16 und 18 Plätzen beziehungsweise 12, 11, 16 und 18 Kindern. Die Praxis des AJB zeigt, dass das kantonale Amt die Situation jeweils ganzheitlich beurteilt und weniger restriktiv ist als die Stadt Zürich dies gemäss ihrem Merkblatt ist. Eine grössere Gruppe in Abweichung von Ziff. 3.2. der Krippenrichtlinien wird vom AJB also beispielsweise bewilligt, wenn genügend Personal vorhanden ist und ein entsprechendes pädagogisches Konzept vorgewiesen werden kann (siehe Abschnitt 4.4.1). Der Wortlaut der Bestimmung wird somit von zwei Behörden, die sie anwenden, unterschiedlich interpretiert. Um herauszufinden, was der Spielraum ist, über den die Krippenaufsicht der Stadt Zürich im Rahmen ihres Ermessens beziehungsweise ihrer Autonomie²³ verfügt, muss die Bestimmung nach weiteren Gesichtspunkten ausgelegt werden.

Die historische Auslegung hilft bezüglich der Gruppengrösse nicht weiter. Insbesondere das Dokument der Bildungsdirektion des Kantons Zürich «Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen (Krippenrichtlinien); Neuerlass» vom 5. September 2014 äussert sich nur dahingehend zur Gruppengrösse, als es den Grundsatz, dass die maximale Gruppengrösse grundsätzlich elf Plätze umfasst, festhält. Weitere Materialien sind nicht ersichtlich.

Der Sinn und Zweck der Bestimmung über die Gruppengrösse liegt darin, dass eine Überschreitung der maximalen Platzzahl von elf Plätzen die Ausnahme bleibt und nicht zum Regelfall wird. Grund dafür ist, dass eine Gruppengrösse von maximal elf Plätzen eine übersichtliche und zweckmässige Grösse ist, die der Tagesstruktur, den Betreuungsverhältnissen und dem Kindeswohl zu Gute kommt. In der Fokusgruppe wurde die

²³ Gemäss BGE 136 I 265 E. 2.1. S. 269 «sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen». Gemäss § 18 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes vom 14. März 2011 (KJHG, LS 852.1) sorgen die Gemeinden für ein bedarfsgerechtes Angebot an familienergänzender Betreuung von Kindern im Vorschulalter. Die Stadt Zürich verfügt somit in diesem Bereich im Rahmen der kantonalen Vorgaben über Autonomie, was sich bisher insbesondere in der restriktiven Bewilligungspraxis zeigte.

Möglichkeit der Berechnung auf dem Durchschnitt der Gruppengrösse – weil Montag und Freitag weniger gut besetzt sind – sowie die Zulässigkeit eine Überbelegung der einzelnen Gruppen beispielsweise jeweils im Sommer – sofern es die Gesamtzahl der bewilligten Kinder nicht überschreitet – diskutiert (vgl. Abschnitt 3.5). Ein solches Vorgehen ist mit den Vorgaben der Krippenrichtlinien nicht vereinbar. Dies, weil es ein systematisches und regelmässiges Vorgehen darstellt und eben gerade nicht mehr ein von Ziff. 3.2 bezweckter Ausnahmefall wäre. Eine Überbelegung wäre auch deshalb nicht mit dem übergeordneten Recht vereinbar, weil es sich bei der Gruppengrösse von elf Plätzen um eine Maximalgrösse, nicht um einen Durchschnittswert handelt.

Die Auslegung von Ziff. 3.2 der Krippenrichtlinien ergibt somit, dass grundsätzlich Gruppen mit elf Plätzen vorzusehen sind. Ausnahmen sind mit den Krippenrichtlinien vereinbar, solange es sich um Einzelfälle handelt und grössere Gruppen nur ausnahmsweise bewilligt werden (beispielsweise unter besonderer Berücksichtigung der Gesamtumstände) und die Gruppengrösse nicht regelmässig und systematisch überschritten wird. Auch Durchschnittswerte im obgenannten Sinn sind mit Ziff. 3.2 nicht vereinbar. Die zuständige Behörde kann Kriterien festlegen, nach denen sie grössere Gruppen bewilligt, beispielsweise bei grosszügigen Raum- und Personalverhältnissen (gesamtheitliche Betrachtung).

5.5.2 Gruppenzusammensetzung

Zur Gruppenzusammensetzung, d.h. zur Altersstruktur innerhalb einer Gruppe, machen die Krippenrichtlinien keine Vorgaben. Es wird einzig geregelt, wie viele Plätze die Kinder je nach Alter beziehungsweise allfälligen besonderen Bedürfnissen einnehmen (s. oben Ziff. 5.1.). Der Wortlaut der Bestimmung bietet somit vorliegend keine Hinweise darauf, wie die Gruppenzusammensetzung zu erfolgen hat.

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat sich unlängst eingehend mit der Frage der Gruppenzusammensetzung befasst: Mit Urteil vom 06.11.2013 entschied es, dass die Zusammensetzung der Gruppen einer Kinderkrippe nicht autoritativ durch die Behörde festgelegt werden darf, sondern – unter Berücksichtigung des Kindeswohls – situativ durch die Krippenleitung festgelegt werden muss.²⁴ Die zuständige Behörde erteilte im zu beurteilenden Fall einer Kindertagesstätte eine Betriebsbewilligung für 33 Plätze und verband diese mit der Auflage, dass die vorgesehenen drei Gruppen altersdurchmischt sein müssten und pro Gruppe nicht mehr als zwei Säuglinge bis 18 Monate betreut werden dürften. Dagegen erhob die Krippe Beschwerde und beantragte, dass die Betriebsbewilligung auf drei Gruppen zu elf Plätzen gutzuheissen sei und weitergehende Einschränkungen der Altersstruktur innerhalb der Kindergruppen aufzuheben sei. Zudem beantragte sie, dass festzustellen sei, dass eine Kindergruppe mit Kindern im Alter von drei bis dreissig Monaten altersgemischt sei. Das Gericht hiess die Beschwerde der Kinderkrippe gut und wies die Behörde an, die Bewilligung ohne Auflage zu erteilen.

Das Stillschweigen zur Frage der Gruppenzusammensetzung ist dementsprechend dahingehend zu interpretieren, dass die Krippenrichtlinien keine Einschränkungen bezüglich der Altersdurchmischung der Gruppen machen. Im Einzelfall soll jeweils durch die Krippenleitung beurteilt werden, wie die ideale Gruppenzusammensetzung aussieht. Dies soll nicht autoritativ und abstrakt durch die Behörde festgelegt werden.

Das Merkblatt «Bewilligungsfähige Gruppengrössen» des Sozialdepartements der Stadt Zürich vom 20.06.2018 lässt altersgemischte Gruppen mit Säuglingen hingegen nur bei

²⁴ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 06.11.2013, VB.2013.00489.

der Standardgruppe von elf Plätzen (max. 7 Säuglinge) sowie in einer altersgemischten Gruppe mit total 12,5 gewichteten Plätzen (max. 11 Kinder, max. 3 Säuglinge) zu. Bei grösseren Gruppen schreibt die Krippenaufsicht der Stadt Zürich ein Alter von 18 Monaten für Gruppen mit 12 Kindern, ein Mindestalter von 2 Jahren für Gruppen von 16 Kindern und ein Mindestalter von 3 Jahren bei Gruppen von 18 Kindern vor. Das betreffende Merkblatt lässt eine flexible Altersstruktur mithin nur in zwei ausgewählten Bereichen zu. Die Krippenrichtlinien stützen ein solches Vorgehen anhand ihres Wortlautes allerdings nicht. Die Auflagen zur Zusammensetzung der von der Standardgruppe abweichenden Gruppen sind nicht nachvollziehbar. Auch die Beschränkung auf drei Säuglinge bei einer Gruppe von elf Kindern (total 12,5 gewichtete Plätze) lässt sich nicht mit den Krippenrichtlinien begründen. Somit kann festgehalten werden, dass auch in Gruppen mit mehr als elf bewilligten Kindern, Säuglinge aufgenommen werden können. Das AJB beurteilt diesbezüglich jeden Fall einzeln und begründet jeweils detailliert und transparent, wie die Alterszusammensetzung in den Gruppen bewilligt wird (siehe Abschnitt 4.4.1). Die bewährte Praxis des AJB ist ein Indiz dafür, dass es mit den Krippenrichtlinien vereinbar ist, eine flexible Altersstruktur bei allen möglichen Gruppen zu bewilligen.

Dass das AJB eine gesamtheitliche Betrachtung praktiziert und die Gruppenstruktur im Zusammenhang mit den Räumlichkeiten, dem Personal und dem pädagogischen Konzept beurteilt, kann auch bei der systematischen Auslegung berücksichtigt werden. Die 77 Zürcher Gemeinden, welche die Krippenaufsicht vom AJB ausführen lassen, sind hinsichtlich der Gruppenstruktur somit nicht so restriktiv wie die Stadt Zürich und beurteilen jeweils den Einzelfall. Im Sinne der Einheit der Rechtsordnung kann es sinnvoll sein, dass keine zu grosse Diskrepanz zwischen der Praxis der die Krippenrichtlinien anwendenden Behörden besteht und die Bestimmung hinsichtlich der Gruppenstruktur einheitlich verstanden wird.

Für die historische Auslegung sind die Ausführungen der Bildungsdirektion des Kantons Zürich im Dokument «Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen (Krippenrichtlinien); Neuerlass» vom 5. September 2014 beizuziehen. Ihnen zufolge wurde der Verwaltungsgerichtsentscheid im Rahmen des Neuerlasses der Krippenrichtlinien umgesetzt.²⁵ Die Krippen seien bezüglich der altersmässigen Zusammensetzung ihrer Gruppen grundsätzlich frei. Diesem Grundsatz werde Rechnung getragen. Ausdrücklich vorbehalten blieben die Regelungen, wonach die maximale Gruppengrösse grundsätzlich elf Plätze umfasse und Kinder je nach Alter oder besonderen Bedürfnissen unterschiedlich viele Plätze beanspruchten.²⁶ Die historische Auslegung geht somit auch in Richtung einer offenen Handhabung bei der Gruppenstruktur.

Bei der teleologischen Auslegung ist mit dem Zürcher Verwaltungsgericht davon auszugehen, dass altersdurchmischte Gruppen ab einem bestimmten Alter dem Wohl der Kinder dienen, da jüngere Kinder von den älteren lernen und sich ältere an den Umgang mit jüngeren Kindern gewöhnen können.²⁷

²⁵ Bildungsdirektion Kanton Zürich, Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen (Krippenrichtlinien); Neuerlass, 5. September 2014, S. 1.

²⁶ a.a.O. S. 8.

²⁷ Urteil des Verwaltungsgerichts, E. 3.2. Bei einer durchaus gerechtfertigten altersmässigen Durchmischung der Gruppen ist allerdings darauf zu achten, dass die Bedürfnisse der einzelnen Kinder noch miteinander vereinbar sind. Den älteren Kindern darf nicht ein weniger interessan-

Eine weniger restriktive Handhabung ist somit hinsichtlich der Gruppenstruktur rechtlich zulässig. Die Krippenrichtlinien machen keine Vorschriften zur Gruppenzusammensetzung und lassen der Krippenleitung hierbei grossen Spielraum. Die Stadt Zürich könnte ihre restriktive Praxis diesbezüglich lockern. Einzige Voraussetzung ist, dass die vorgeschriebene Platzzahl nicht beziehungsweise nur in Ausnahmefällen überschritten wird. Je nach Alter der Kinder besteht eine altersdurchmischte Gruppe somit aus mehr oder weniger Kindern. Eine flexible Altersstruktur – wie von der Fokusgruppe gewünscht – ist somit auch für Gruppen mit mehr als elf Kindern zulässig.

5.5.3 Räumlichkeiten

I Allgemeines

Ziff. 3.5 Abs. 1 der Krippenrichtlinien bestimmen, dass pro Gruppe insgesamt rund 60 m² zur Verfügung stehen, in der Regel verteilt auf mindestens zwei Gruppenräume. Gemäss Abs. 2 handelt es sich um kindergerechte und sichere Räume mit ausreichend Tageslicht und Rückzugsmöglichkeiten für die Kinder. Zusätzlich zu den Gruppenräumen stehen die erforderlichen Nebenräume wie Nasszellen, Küche, Korridor und Garderobe zur Verfügung (Abs. 3).

Zwei Bereiche sind hier von Interesse: Erstens die Anrechnung von Räumen ohne direktes Tageslicht, zweitens die Anrechnung von Räumen als Gruppenräume. Der Begriff «ausreichend Tageslicht» sowie die Formulierung «in der Regel verteilt auf mindestens zwei Gruppenräume» sind hierzu näher zu betrachten. Bei der Fläche pro Gruppe besteht kein Spielraum, diese muss zwingend rund 60 m² betragen.

I Ausreichend Tageslicht

Beim Begriff des *ausreichenden Tageslichts* handelt es sich um einen unbestimmten Gesetzesbegriff. Die Norm (Ziff. 3.5 Abs. 1) ist somit eine offene Norm, d.h. eine mit geringem Bestimmtheitsgrad. Sie ist daher auslegungsbedürftig.

Zunächst erfolgt wiederum die grammatikalische Auslegung. Gemäss Duden ist der Begriff «ausreichend» gleichbedeutend mit «den Erfordernissen entsprechend», «genügend». Die Frage, wie viel Tageslicht denn genau ausreichend ist beziehungsweise den Erfordernissen entspricht beziehungsweise genügt, klärt dies allerdings nicht. Die Auslegung nach dem Wortlaut hilft somit vorliegend nicht weiter.

Bei der systematischen Auslegung kann danach gefragt werden, wie der Begriff in anderen Rechtsgebieten, beispielsweise im Baurecht oder Arbeitsrecht, verwendet wird. Dort ist die Frage, wie viel Tageslicht nötig ist, im Zusammenhang mit Bauvorschriften oder gesundheitsförderlichen Arbeitsbedingungen ebenfalls von Bedeutung. Gemäss § 299 i.V.m. § 302 Abs. 1 PBG²⁸ müssen Arbeitsräume und andere Räume, die dem Aufenthalt von Menschen dienen, genügend belichtet sein. § 302 Abs. 2 PBG zufolge sind Wohn- und Schlafräume mit Fenstern zu versehen, die über dem Erdreich liegen, ins Freie führen und in ausreichendem Masse geöffnet werden können; die Fensterfläche hat wenigstens einen Zehntel der Bodenfläche zu betragen. Für die übrigen Räume genügt gemäss Abs. 4 künstliche Belichtung, wenn besondere örtliche Verhältnisse es rechtfertigen oder durch entsprechende technische Ausrüstung einwandfreie Verhältnisse ge-

tes Tagesprogramm geboten werden, weil nur Programme möglich sind, die auch mit Säuglingen durchführbar sind.

²⁸ Planungs- und Baugesetz vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1)

schaffen werden. § 8 BBV I²⁹ sieht vor, dass künstliche Beleuchtung in Arbeitsräumen zulässig ist, wenn hierfür eine zwingende Notwendigkeit besteht (Bst. a) oder die Arbeit nicht an einem festen Sitz- oder Standort, überwiegend im Kontakt mit Publikum und in einem Raum mit einer Mindestfläche von 100 m² verrichtet wird (Bst. b). Die ArGV 3³⁰ bestimmt in Art. 15 Abs. 1, dass Räume und Arbeitsplätze entsprechend ihrer Verwendung ausreichend natürlich oder künstlich beleuchtet sein müssen. Gemäss Abs. 2 soll in den Arbeitsräumen Tageslicht vorhanden sein sowie eine künstliche Beleuchtung, welche der Art und den Anforderungen der Arbeit angepasste Sehverhältnisse gewährleistet. Räume ohne natürliche Beleuchtung dürfen nach Abs. 3 nur dann als Arbeitsräume benutzt werden, wenn durch besondere bauliche oder organisatorische Massnahmen sichergestellt ist, dass den Anforderungen des Gesundheitsschutzes insgesamt Genüge getan ist.

Gemäss Fokusgruppe (siehe Abschnitt 3.5) rechnet die Krippenaufsicht der Stadt Zürich einen Raum mit Türen und Fenstern nur zu einem anderen Raum nicht als Gruppenraum an, einen Raum im UG mit Fenster im oberen Drittel nur teilweise. Die Lektüre der obgenannten Normen aus dem Bau- und Arbeitsrecht lässt darauf schliessen, dass direktes Tageslicht für Gruppenräume in Kitas nicht zwingend ist. Auch ein Fenster im oberen Drittel des Raumes kann genügend Tageslicht ergeben, wenn der Raum i.S. von § 8 BBV I gross genug ist (über 100 m²), da die Arbeitstätigkeit der Betreuungspersonen ja überwiegend im Kontakt mit den Kindern erfolgt. Auch für kleinere Räume ist eine Anrechnung als Gruppenraum möglich, wenn er im UG liegt und nur ein kleines Fenster im oberen Drittel hat oder nur über Fenster und Türen zu anderen Räumen verfügt. Dann müssten gemäss Art. 15 Abs. 2 ArGV 3 bauliche oder organisatorische Massnahmen nachgewiesen werden, die dem Gesundheitsschutz genügen. Die systematische Auslegung ist somit dahingehend zu verstehen, dass der Begriff «ausreichend» Tageslicht nicht zwingend bedeuten muss, dass der Raum nicht im UG liegen darf beziehungsweise nicht zwingend über Fenster, die direkt nach draussen führen, verfügen muss. Eine Betrachtung und Beurteilung der Einzelfallverhältnisse ist angezeigt, wobei die aktuelle restriktive Praxis allenfalls etwas gelockert werden könnte.

Bei der historischen Auslegung ist wiederum das Dokument der Bildungsdirektion zum Neuerlass der Krippenrichtlinien beizuziehen: Zu Ziff. 3 Abs. 1 und 2 äussert es sich jedoch nicht. Zu Abs. 3 wird lediglich gesagt, dass neu Beispiele für die Nebenräume aufgezählt werden.³¹ Weitere Materialien sind nicht vorhanden. Die historische Auslegung hilft somit bei der Beantwortung der Frage nicht weiter.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass hinsichtlich «ausreichendem Tageslicht» mehr Flexibilität beziehungsweise eine weniger restriktive Handhabung mit den Krippenrichtlinien vereinbar ist, wobei für die Beurteilung die obgenannten Grundlagen herangezogen werden können

I Anrechnung von Gruppenräumen

Bezüglich der *Anrechnung von Gruppenräumen* bestimmen die Krippenrichtlinien in Ziff. 3.5 Abs. 1, dass in der Regel zwei Räume pro Gruppe vorhanden sein müssen.

²⁹ Besondere Bauverordnung I vom 6. Mai 1981 (BBV I; LS 700.21).

³⁰ Verordnung 3 zum Arbeitsgesetz (ArGV 3; Gesundheitsschutz; SR 822.113) vom 18. August 1993.

³¹ Bildungsdirektion Kanton Zürich, Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen (Krippenrichtlinien); Neuerlass, 5. September 2014, S. 5.

Die Formulierung «in der Regel» lässt Ausnahmen zu. Der Wortlaut der Bestimmung gibt somit zu verstehen, dass ausnahmsweise nur ein Raum pro Gruppe zulässig ist. Die Krippenaufsicht der Stadt Zürich handhabt es so, dass ein grosser Gang ausnahmsweise als Raum angerechnet wird.³² Dieses Vorgehen ist mit dem Wortlaut von Ziff. 3.5 Abs. 1 der Krippenrichtlinien durchaus vereinbar. Die Praxis des AJB geht dahin, dass wiederum eine gesamtheitliche Betrachtung erfolgt. Wenn ein Raum sinnvoll unterteilt ist, kann er auch als zwei gelten. Eine andere Möglichkeit besteht darin, dass es pro Gruppe je einen Raum gibt und zusätzlich einen dritten sehr grossen Raum, der von beiden Gruppen genutzt wird. Eine solche Einzelfallbeurteilung ist mit dem Wortlaut der Krippenrichtlinien ebenfalls vereinbar.

Weder das historische noch das systematische Auslegungselement ist bei der vorliegenden Frage von Nutzen.

Sinn und Zweck der Vorgabe, dass in der Regel zwei Räume pro Gruppe vorhanden sein müssen, ist, dass die Kinder genügend Rückzugsmöglichkeiten haben und sich bei ihrem Spiel auch etwas von der Gruppe entfernen und sich ungestört ihrem Spiel widmen können. Ein grosser Gang, in dem gespielt werden kann, oder auch ein sinnvoll unterteilter Raum erfüllt diesen Zweck. Solange diese Rückzugsmöglichkeit besteht (was u.a. auch der Fall ist, wenn für zwei Gruppen insgesamt drei Räume zur Verfügung stehen), ist eine Abweichung von der 2-Gruppenräume-Regel mit den Krippenrichtlinien vereinbar. Dies unter dem Vorbehalt, dass bei der von den Krippenrichtlinien vorgeschriebenen Fläche pro Gruppe nicht eingespart wird.

I Folgerung

Somit kann festgehalten werden, dass zwar bei der Fläche kaum Handlungsspielraum besteht, bei der Anzahl Räumen pro Gruppe beziehungsweise der Anrechnung der Räume sowie beim Tageslicht die Krippenrichtlinien aber sehr wohl die Möglichkeit einer weniger restriktiven Handhabung einräumen.

5.5.4 Teiloffenes Konzept

Gemäss dem teiloffenen Konzept öffnen Krippen regelmässig während drei oder mehr Tagen pro Woche – ausserhalb der Gruppenzusammenlegung an den Randzeiten – während mehr als zwei Stunden am Tag ihre Gruppenstrukturen.³³

Die Krippenrichtlinien äussern sich nicht zum teiloffenen Konzept. Durch die vorhandenen Bestimmungen wird ein solches Konzept indessen auch nicht ausgeschlossen. Es ist daher in der Praxis möglich und zulässig.

Das teiloffene Konzept ist gemäss dem Merkblatt für ein Gesuch für die Bewilligung einer Kinderkrippe mit einem teiloffenen Konzept des Sozialdepartement der Stadt Zürich vom 01.12.2017 zulässig, solange die Gruppe, die während der offenen Zeit gebildet wird und in der die Säuglinge und Kleinstkinder gruppenübergreifend betreut werden, die Grösse einer Standardgruppe mit maximal elf Plätzen nicht überschreitet. Die Krippenrichtlinien verlangen eine solche Einschränkung jedoch nicht, da auch beim teiloffenen Konzept die obgenannten Ausnahmen beziehungsweise Abweichungen von der Standardgruppe möglich sind.

³² Handbuch, S. 35.

³³ Stadt Zürich, Sozialdepartement, Merkblatt für ein Gesuch für die Bewilligung einer Kinderkrippe mit einem teiloffenen Konzept, 1.12.17, S. 1.

Es kann daher gefolgert werden, dass eine flexible Handhabung des teiloffenen Konzepts unter der Voraussetzung, dass die allgemeinen Bestimmungen der Krippenrichtlinien zu Personal, Räumlichkeiten, Gruppengrösse usw. eingehalten werden, zulässig und mit den Krippenrichtlinien vereinbar ist.

5.6 Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht

Wie eingangs erwähnt (siehe Ziff. 4), ist die Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung, PAVO) die zentrale bundesrechtliche Grundlage für die Krippenaufsicht. «Schwerpunkte der PAVO bilden die Bewilligung des Pflegeverhältnisses und dessen Aufsicht durch die kantonalen Behörden. Das Bundesrecht legt dabei fest, unter welchen Grundvoraussetzungen eine Bewilligung zur Aufnahme von Kindern beziehungsweise zum Führen von Heimen erteilt wird und wie die Aufsicht zu erfolgen hat. Die bundesrechtliche Verordnung stellt für diese Bereiche Minimalanforderungen auf; es handelt sich um eine Art Rahmenbeziehungsweise Grundsatzgesetzgebung.»³⁴ Die PAVO enthält zur Krippenaufsicht nur wenige Vorschriften. Im Bereich der Gruppengrösse und -struktur macht sie keine Vorgaben. Sie äussert sich bezüglich der vorliegenden Fragen lediglich dahingehend, dass die körperliche und geistige Entwicklung der Kinder gesichert sein muss. Die Gruppengrösse und -zusammensetzung muss somit die Entwicklung des Kindes gewährleisten. Ansonsten wäre die Praxis nicht mit der PAVO vereinbar. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hat dies in seiner Entscheidung vom 6. November 2013 hinsichtlich der Frage der Gruppenzusammensetzung klar festgehalten (siehe vorangehend Ziff. 5.2). Hinsichtlich der Räumlichkeiten macht die PAVO, abgesehen von Vorschriften zur Wohnhygiene und zum Brandschutz, ebenfalls keine Vorgaben. Einschränkungen, wie ein Raum als Gruppenraum anzurechnen ist beziehungsweise wie viel Tageslicht genügt, ergeben sich somit nicht aus dem Bundesrecht, ebenso wenig wie Vorgaben zu einem teiloffenen Konzept. Zu beachten ist dabei indessen wiederum, dass die geistige und körperliche Entwicklung des Kindes sichergestellt sein muss. Weitere Vorgaben ergeben sich nicht aus der PAVO.

Im *kantonalen Recht* wesentliche Rechtsgrundlage ist, wie ebenfalls eingangs erwähnt (siehe Ziff. 4), die Verordnung vom 25. Januar 2012 über die Bewilligungen im Bereich der ausserfamiliären Betreuung (V BAB). Die V BAB verlangt gemäss § 10 Abs. 3 nebst den Bewilligungsvoraussetzungen von Art. 15 PAVO die Erfüllung der sozialpädagogischen Grundsätze und der räumlichen Anforderungen. Die Verordnung überträgt den Erlass von Richtlinien über die Bewilligungsvoraussetzungen und den Betrieb von Kinderkrippen an die Bildungsdirektion. Diese hat dementsprechend die Krippenrichtlinien erlassen (dazu eingehend Ziff. 5). Weitere Vorgaben ergeben sich nicht aus der V BAB. Ebenso wenig bestehen – soweit ersichtlich – einschlägige Materialien zu dieser Verordnung.

Zusammenfassend ist mithin zu folgern, dass das übergeordnete Recht eine im Vergleich zur gegenwärtigen Praxis der Krippenaufsicht der Stadt Zürich weniger restriktive Handhabung der Bewilligungspraxis nicht ausschliesst.

³⁴ Bundesamt für Justiz, Erläuternder Bericht zur Totalrevision der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO; Pflegekinderverordnung) und zur Verordnung über die Adoption (AdoV; Adoptionsverordnung), S. 3 f.