

Geschäftsstelle Sozialkonferenz des Kantons Zürich
c/o Stadt Winterthur, Departement Soziales, Soziale Dienste
Pionierstrasse 5
8403 Winterthur

Telefon 052 267 13 13
soko.gs@win.ch
www.zh-sozialkonferenz.ch

Kanton Zürich
Bildungsdirektion
Frau Dr. Silvia Steiner
Regierungsrätin
Walcheplatz 2
8090 Zürich

Winterthur, 28. September 2022

Vernehmlassung zu den Änderungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (frühe Kindheit)

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin Steiner
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Juli 2022 haben Sie die Vernehmlassung zur Änderung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (Frühe Kindheit) eröffnet. Die Sozialkonferenz bedankt sich bestens für die Gelegenheit, zu den vorgeschlagenen Änderungen Stellung nehmen zu können. Sowohl die Regelung der Beteiligung an den Betreuungskosten von Kindern im Vorschulalter wie auch die Frühe Förderung sind für die Sozialkonferenz Themen von grosser Bedeutung. Gerne äussern wir uns zur allgemeinen Stossrichtung und zu unserer Beurteilung einzelner wichtiger Positionen.

Grundsätzliche Anmerkungen zur allgemeinen Stossrichtung

Die Sozialkonferenz begrüsst die grundsätzliche Stossrichtung der Änderungen des KJHG und teilt im Wesentlichen die Einschätzung des Kantons zur Ausgangslage und zum Handlungsbedarf. Besonders begrüssen wir das Vorhaben des Kantons, sich an der Finanzierung der Kinderbetreuung zu beteiligen und dadurch den Zugang zu frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) in Kitas im gesamten Kantonsgebiet durch die Einführung von einkommensabhängigen Finanzierungsmodellen zu fördern. Es ist zu erwarten, dass sich dadurch mehr einkommensschwache Familien familienergänzende Betreuung in Kitas und Tagesfamilienorganisationen leisten können, was sich positiv auf die berufliche Integration beider Elternteile auswirkt und auch die Chancengerechtigkeit erhöht, sofern die Betreuungseinrichtungen eine angemessene Qualität aufweisen. Demnach kann mit dem geplanten Ausbau der Beteiligung der öffentlichen Hand an den Betreuungskosten bewirkt werden, dass Eltern ihr Arbeitspensum erhöhen oder eher in ihrem Beruf tätig bleiben. Dies führt mitunter auch dazu, dass die Sozialhilfeabhängigkeit von Eltern verringert und deren Altersvorsorge verbessert wird. Ebenso kann mit den geplanten Massnahmen das lokale Fachkräftepotenzial besser ausgeschöpft werden. Die Stossrichtung dieser Vorlage wird von der Sozialkonferenz entsprechend begrüsst, sie sollte jedoch in einigen wichtigen Punkten Anpassungen erfahren.

Anmerkungen zu einzelnen Positionen

1. Umfang der geplanten Änderungen

Wir erachten es aus inhaltlichen Überlegungen als sinnvoll, die beiden Änderungsvorschläge im KJHG – die Mitfinanzierung der Betreuungskosten durch die Gemeinden bzw. den Kanton und die geplanten Massnahmen im Bereich der Frühen Förderung – zu trennen. Der innere sachliche Zusammenhang zwischen diesen beiden revisionsbedürftigen Bereichen ist eher weit gefasst. Mit der Verknüpfung der beiden Änderungsvorschläge im KJHG besteht das Risiko, dass im Falle eines Referendums die Mitfinanzierung der Betreuungskosten durch das Gemeinwesen nur deswegen abgelehnt wird, weil die Massnahmen im Bereich Frühe Förderung keine Mehrheit finden und umgekehrt. Dies wäre sehr bedauerlich.

Die Sozialkonferenz empfiehlt daher, sich bei der geplanten Änderung des KJHG auf die Mitfinanzierungsverpflichtung des Gemeinwesens zu beschränken. Hier muss vordringlich gehandelt werden. Die geplanten Massnahmen im Bereich Frühe Förderung sind nach Ansicht der Sozialkonferenz so nicht direkt umsetzbar bzw. nicht zielführend (vgl. Ausführungen). Hier kann auch durch eine separate und angepasste Vorlage oder auf andere Weise – insbesondere durch die gezielte Unterstützung bereits bestehender Projekte – ein grösserer Fortschritt erzielt werden.

2. Beteiligung an den Betreuungskosten

2.1. Grundsätzliches

Der vielseitige volkswirtschaftliche Nutzen professioneller Kinderbetreuung in Kindertagestätten (Kitas) ist mittlerweile notorisch und durch mehrere Studien nachgewiesen. In den Gemeinden des Kantons Zürich wird die Subvention von Kitas bzw. von Betreuungsplätzen jedoch sehr unterschiedlich geregelt. Während in den Städten Zürich und Winterthur unter gewissen wirtschaftlichen Voraussetzungen ein Anspruch auf Subvention eines Kita-Platzes besteht, gibt es Gemeinden, in denen es kaum Kitas, geschweige denn eine Beteiligung an deren Finanzierung durch die öffentliche Hand gibt. Der in § 18 Abs. 1 KJHG stipulierte Auftrag an die Gemeinden, für ein bedarfsgerechtes Angebot im Bereich der familienergänzenden Betreuung zu sorgen, wird bisher zu wenig breit umgesetzt.

Die Sozialkonferenz bewertet vor diesem Hintergrund positiv, dass die finanzielle Unterstützung dieser gesellschafts-, wirtschafts- und sozialpolitisch wichtigen Infrastruktur ausgebaut wird und die Gemeinden bei deren Finanzierung durch den Kanton massgeblich unterstützt werden. Die Beteiligung des Kantons ist dringend notwendig, um in einem Teil der Gemeinden Angebotslücken zu schliessen und in anderen den Qualitätsausbau weiter voranzutreiben. Weiter begrüsst die Sozialkonferenz die geplante Unterstützung der Gemeinden durch den Kanton bei der Erarbeitung eines Subventionsmodells.

2.2. Beteiligung des Kantons und Berechnungsmodalität

Die Sozialkonferenz begrüsst eine stärkere Verpflichtung der Gemeinden durch das KJHG: Die Gemeinden sollen insbesondere dazu verpflichtet werden, die vorschulische Kinderbetreuung mittels einkommensabhängiger Subventionen mitzufinanzieren. Die Festsetzung eines fixen Beteiligungsgrades für alle Gemeinden wird jedoch der Heterogenität der Gemeinden (z.B. betreffend Steuerkraft) zu wenig gerecht. Auf die Vorgabe einer Mindestbeteiligung der öffentlichen Hand soll deshalb verzichtet werden.

Die Sozialkonferenz ist jedoch klar der Ansicht, dass sich der Kanton stärker als zu einem Drittel an den tatsächlichen Ausgaben der Gemeinden beteiligen sollte und schlägt deshalb vor, die kantonale Beteiligung auf 50% zu erhöhen. Im Gegenzug wäre es denkbar, dass bei Gemeinden mit höheren Ausgaben eine Plafonierung der Beteiligung des Kantons eingebaut wird.

Sehr kritisch beurteilen wir die Berechnungsmodalität der sogenannten "anrechenbaren Kosten" sowie die Orientierung der Elterntarife an dieser Grösse. Die Bestimmung von "anrechenbaren Kosten" ist schwer nachvollziehbar und führt zu einem sehr hohen Aufwand aller Beteiligten. Zugleich stellt der Mechanismus nicht sicher, dass sich Kitas, Eltern und Gemeinden tatsächlich im Sinne des übergeordneten Ziels eines bedarfsgerechten Angebots auch finden.

Wenn die Einnahmemöglichkeiten der Kitas – über maximale Elterntarife – gesetzlich derart starr reguliert werden und de facto zu Gewinnverbot führen, sinkt die Bereitschaft der Kitas, sich am bedarfsgerechten Angebot zu beteiligen. Dies hätte insbesondere auf das Angebot in denjenigen Gemeinden negative Auswirkungen, die heute schon den Bedarf an Plätzen nicht decken können.

Die Erfahrungen zeigen, dass zahlreiche Gemeinden – mit unterschiedlichsten Finanzierungsmodellen – heute schon Wege finden, um Kita-Plätze zu angemessenen Preisen mitfinanzieren und für Eltern zugänglich machen zu können, ohne dass Daten im Umfang des vorliegenden Entwurfs erhoben werden müssen. Da die Gemeinden auch künftig einen erheblichen Anteil der Kosten zu tragen haben, werden sie auch weiterhin mit ihrem Finanzierungssystem dafür sorgen, dass die öffentlichen Mittel im Sinne der übergeordneten Ziele effizient und effektiv eingesetzt werden. Weiter lässt sich feststellen, dass das Betreiben von Kitas – unabhängig vom Bestand oder der Ausgestaltung eines Subventionierungsmodells – keine übermässigen Gewinne abwirft. Entsprechend erscheint uns der vorgesehene Ansatz als ein zu starker und im vorgeschlagenen Ausmass unnötiger Eingriff in den Markt.

Die eingangs erwähnten Ziele lassen sich mit weniger regulatorischem Aufwand besser erreichen. Wir gehen davon aus, dass sich nur schon durch die Vorgabe einer angemessenen Beteiligung der Gemeinden und der Mitfinanzierung durch den Kanton ein bedarfsgerechteres Angebot erreichen lässt. Als Referenz für die Beteiligungen lassen sich auch einfachere Ansätze als die vorgeschlagenen "anrechenbaren Kosten" finden. Mit Umsetzung der geplanten Regulierungen besteht das Risiko, dass bestehende, gut funktionierende Systeme der Gemeinden/Städte gefährdet werden.

2.3. Kinder mit besonderen Bedürfnissen

Unserer Ansicht nach wird in der Vernehmlassungsvorlage der Problematik der Finanzierung von Betreuungsplätzen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen zu wenig Beachtung geschenkt. Zu einem bedarfsgerechten Angebot gehört auch diese Art von Betreuungsplätzen. Insbesondere sollte dafür gesorgt werden, dass behinderungsbedingte Mehrkosten nicht von den Eltern zu bezahlen sind, sondern durch Kanton und Gemeinde. Die Sozialkonferenz sähe hierin eine Möglichkeit, um der Behindertenrechtskonvention auch im Bereich der Kinderbetreuung Nachachtung zu verschaffen.

2.4. Anspruchsvoraussetzung und Tagesfamilien

. Mit der neuen Vorlage zum KJHG grenzt sich der Kanton auch dadurch vom Bund ab, dass die Beteiligung der Gemeinden gerade nicht vom Ausbildungs- und Erwerbstatuts der Eltern abhängig gemacht werden soll (vgl. Art. 4 UKibeG). Die weiteren Voraussetzungen zum Subventionsbezug sollen nach Meinung der Sozialkonferenz in der Kompetenz der Gemeinden bleiben, wobei durch die kantonale Vorlage sichergestellt werden sollte, dass auch die soziale Indikation und damit das Kindeswohl bei der Erteilung von Subventionen berücksichtigt werden muss. Dadurch wird der Zugang zu subventionierten Betreuungsplätzen niederschwelliger und insb. für mehrfach belastete Familien deutlich einfacher. Dies trägt zu einer Verbesserung der Chancen- und Bildungsgerechtigkeit bei.

Die Sozialkonferenz erachtet es zudem als zielführend, wenn sich der Kanton auch an der Finanzierung der Tagesfamilienbetreuung beteiligt. Aus Sicht der Sozialkonferenz ist dies eine sehr wichtige Ergänzung zur Betreuung in Kindertagesstätten, die besonders für schichtarbeitende El-

tern und/oder auf Abruf arbeitende Eltern flexible Betreuungsmöglichkeiten bereitstellt. Die Sozialkonferenz empfiehlt daher eine grundsätzliche Ausweitung der Mitfinanzierungsverpflichtung auch auf die Tagesfamilien bzw. die jeweiligen Tagesfamilienorganisationen.

3. Frühe Förderung

Gemäss Vorentwurf sollen den kantonalen Jugendhilfestellen unter anderem verschiedene neue Aufgaben zukommen. Im Grundsatz begrüsst die Sozialkonferenz, dass der Kanton bildungs- und entwicklungsfördernde Angebote, wie z.B. die vorschulische Deutschförderung und die Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen mitfinanzieren wird.

Allerdings sieht die Vorlage einen erheblichen Aufwand seitens der Eltern vor, um den Förderbedarf zu identifizieren. Es besteht aus Sicht der Sozialkonferenz die Gefahr, dass dadurch bei Familien mit mehr Ressourcen eine Nachfrage kreiert wird, ohne die wichtigste Zielgruppe der mehrfach belasteten Familien zu erreichen. Das beschriebene Vorgehen ist mit sehr hohem Aufwand verbunden. Heute ist mittlerweile bekannt, dass der persönliche Kontakt mit den Familien zwingend notwendig ist, um eine gezielte Zielgruppenerreichung sicherzustellen. Es besteht die Gefahr, dass eine aufwendige Bedarfsanalyse gemacht wird, ohne dass in allen nötigen Fällen zielgerichtete Massnahmen umgesetzt werden können.

In den Sozialabteilungen der Gemeinden besteht bereits heute gute Kenntnis über Familien mit Kleinkindern, die besonders gefördert werden sollten. Dieses Wissen kann effizient genutzt werden und eine flächendeckende Bedarfserhebung durch den Kanton ersetzen. Es sollte in erster Linie darum gehen, die Mittel dort einzusetzen, wo es wirklich nötig ist und nicht darum, eine umfassende Datenbank zu erstellen.

Eine flächendeckende Förderbedarfserhebung sowie die aufsuchende Unterstützung von Familien mit Kindern mit besonderem Förderbedarf durch die Jugendhilfezentren erachtet die Sozialkonferenz nicht als sinnvoll. Es fehlt die Regelung einer Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden und den Jugendhilfestellen. Diese wäre aber zentral, damit Massnahmen zielführend eingesetzt werden können.

Die Sozialkonferenz dankt Ihnen für die Berücksichtigung ihrer Anliegen und ersucht Sie, diese in die neue Gesetzesvorlage so weit wie möglich, zu integrieren.

Freundliche Grüsse



Astrid Furrer
Co-Präsidentin



Daniel Knöpfli
Co-Präsident

Kopie an:

- Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV)