



Kanton Zürich
Bildungsdirektion
z.H. Dr. Silvia Steiner
Regierungsrätin

Per E-Mail an: vernehmlassung@ajb.zh.ch

Basel / Wädenswil, 7. November 2022

Vernehmlassungsantwort zu den Änderungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (Frühe Kindheit)

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin Dr. Steiner
Sehr geehrte Herr Woodtli
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Änderungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG, LS 852.1) im Bereich der Frühen Kindheit Stellung nehmen zu können. Als nationale Organisation beschränkt sich Alliance Enfance auf grundsätzliche Anmerkungen. Für detailliertere Stellungnahmen bitten wir insbesondere um Berücksichtigung der Antworten unserer Mitgliedsorganisationen kibesuisse, procap, SSLV und a:primo.

Grundsätzliche Anmerkungen

Alliance Enfance begrüsst es, dass die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) durch den Entwurf im KJHG stärker gesetzlich verankert wird. Auch die grössere finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand an der familienergänzenden Bildung und Betreuung geht in die richtige Richtung. Damit könnte der Kanton erstens die Entwicklung auf Bundesebene im Zuge der Pa.Iv. WBK-N 21.403 zur «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» auf kantonaler Ebene sinnvoll ergänzen und zweitens dem Credo der Subsidiarität nachleben, auf welches in der Erarbeitung der Pa.Iv. stark geachtet wird. Ebenfalls zu begrüssen ist die Möglichkeit einkommensabhängiger Tarife und der Zugang zu subventionierten Plätzen ohne Indikation – wie z.B. Vereinbarkeit. Beides trägt zur Stärkung der Chancengerechtigkeit bei.

Alliance Enfance bedauert hingegen, dass der Qualität der Angebote, der Innovation, einer umfassenden Politik der Frühen Kindheit sowie dem gleichberechtigten Zugang für behinderte Kinder im Gesetzesentwurf zu wenig Platz eingeräumt wird. Insbesondere in den §§ 17a f. werden die Rahmenbedingungen für die Anbietenden sehr eng gesetzt. Aus dem vorgeschlagenen Gesetzestext wird klar, dass die Gemeinden nicht nur die Subventionsbeiträge, sondern auch die Elternbeiträge, ein verbindliches Tarifsysteem und die anrechenbaren Kosten (sowie die Definition, was dazu gehört) definieren. Auf welcher Basis dies geschieht, ist hingegen noch nicht klar.

Hinzu kommt, dass nur das Grundangebot verrechnet werden darf (vgl. Erläuterungen zu § 18 Abs. 3 lit. b). Innovative Kitas oder Tagesfamilienorganisationen (TFO), die in die Qualität der Verpflegung, in die Aus- und Weiterbildung der Betreuungspersonen oder in pädagogisch wertvolle Zusatzangebote investieren möchten, erhalten keine Unterstützung und dürfen diese Investitionen auch nicht weiterverrechnen. Doch es braucht Geld, um die Qualität zu finanzieren. Auch die Einschränkung mit einem Gewinnverbot geht zu weit (vgl. Erläuterungen zu § 18 Abs. 6). Diesbezüglich verweisen wir auf die Stellungnahme von Kibesuisse.

Zugang für Kinder mit Behinderungen schaffen

Wie eine Analyse von Procap zeigt, sind die Herausforderungen im Kanton Zürich besonders gross bei der familienergänzenden Betreuung von Kindern mit Behinderungen¹. In diesem Bereich erfüllen bisher nur ganz wenige Zürcher Gemeinden ihren bereits bestehenden Versorgungsauftrag. Kinder mit Behinderungen haben daher in den meisten Gemeinden deutlich kleinere Chancen, einen Kitaplatz zu erhalten und wo dies überhaupt möglich ist, sind die Kosten vielerorts prohibitiv hoch. Gleiche Zugangsmöglichkeiten für Kinder mit Behinderungen wäre auch volkswirtschaftlich wichtig, weil der Ausschluss von Kindern mit Behinderungen aus der familienergänzenden Betreuung sowohl bei den Kindern als auch bei den Eltern (vor allem den Müttern) zu besonders hohen Folgekosten führt. Bei den Kindern werden Chancen der Frühen Förderung verpasst, die das spätere Inklusionspotenzial für die schulische und berufliche Laufbahn massgebend begünstigen kann. Bei den Eltern wirkt sich der fehlende Zugang negativ auf die Erwerbstätigkeit aus. Entsprechend gilt es, tatsächlich für ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen zu sorgen (wäre eigentlich heute schon Pflicht), Eltern von behinderungsbedingten Mehrkosten zu befreien und die Mehrkosten für die Gemeinden durch den Kanton zu refinanzieren.

Eltern entlasten und Qualität umfassend fördern

Damit die Angebote der familienergänzenden Bildung, Betreuung und Erziehung – die mit Blick auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, gesellschaftlich und volkswirtschaftlich einen immensen Nutzen haben und noch mehr haben werden (Stichwort: Fachkräftemangel) – auch für die Kinder einen grossen Nutzen haben, ist es unabdingbar, dass diese Angebote von hoher Qualität sind. Es gilt: Je höher die pädagogische Qualität, desto grösser der Nutzen (vgl. Schwab, Cammarano & Stern 2020²). Das macht auch eine weitere Studie³ deutlich: Eine Senkung der Elterntarife kann sich positiv auf den Wiedereinstieg von Müttern in den Arbeitsmarkt auswirken. Die Bildungsrendite kann aber nur erhöht werden, wenn auch in die Qualität investiert wird. Dabei müssen die Aspekte der Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), der Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und der Prozessqualität (Interaktion zwischen Fachpersonen und Kindern) gemeinsam berücksichtigt werden. Nur so hat die familienergänzende Kinderbetreuung in den frühen Jahren die erhoffte positive Wirkung auf die Entwicklung des Kindes mit allen entsprechenden gesellschaftspolitischen Mehrwerten (mehr Steuersubstrat, weniger Gesundheits- und Sozialkosten, etc.). Hinzu kommt, dass eine Qualitätssteigerung auch eine positive Wirkung auf den Fachkräftemangel in der Branche der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung haben kann. Denn die Erfahrung zeigt, dass ein Teil des Personals den Bereich gerade mangels geeigneter Rahmenbedingungen für qualitativ hochstehende Betreuung und Bildung der Kinder frühzeitig wieder verlässt. Ohne diese Fachkräfte kann die gesteigerte Nachfrage infolge der Elternbeitragsenkung gar nicht bewältigt werden.

Hohe pädagogische Qualität, wie sie die Wissenschaft beschreibt, wird zu oft noch nicht erreicht (vgl. Wustmann Seiler & Simoni 2016⁴, Verein QualiKita 2019⁵). Zuletzt gezeigt hat dies eine internationale Vergleichsstudie der UNICEF (Gromada & Richardson 2021⁶). Die Schweiz schneidet im Bereich familienergänzende Bildung und Betreuung schlecht ab. Dies ist vor allem dem Mangel an ausgebildeten

¹ Procap Schweiz (2021): *Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen*. Download: https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung_Information/Politik/Downloads/KITA/20210629_Procap_Kitabericht_2_Auflage_DE_BF_Web.pdf, Einsicht am 11.10.2022.

² Schwab Cammarano, Stephanie und Susanne Stern (2020): *Kitas als ein Schlüsselfaktor für die Gleichstellung. Literaturreview zu den Wirkungen von Kitabetreuung auf die Entwicklung und das Wohlbefinden von Kindern*. Zürich: INFRAS. https://www.infras.ch/media/filer_public/c0/c0/c0c0a48e-242c-4fc9-9461-1ff431164ddb/literaturreview_kitabetreuung_final.pdf, Einsicht am 11.10.2022.

³ BAK Economics (2020): *Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur Politik der frühen Kindheit*. Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation. Executive Summary; [Basel: BAK Economics]: https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2020/09/BAK_Politik_Fru%CC%88he_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_DE.pdf, Einsicht am 11.10.2022.

⁴ Wustmann Seiler, Corina und Heidi Simoni (2016): *Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz*. Erarbeitet vom Marie Meierhofer Institut für das Kind, erstellt im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission und des Netzwerks Kinderbetreuung Schweiz; [Zürich: Weissgrund]: www.unesco.ch > Bildung > Frühkindliche Bildung > Orientierungsrahmen > PDF.

⁵ Verein QualiKita (2019): *QualiKita-Handbuch. Standard des Qualitätslabels für Kindertagesstätten*. Zürich: Kibesuisse, Verband Kindertagesstätten der Schweiz und Jacobs Foundation (Hrsg.).

⁶ Gromada, Anna und Dominic Richardson (2021): *Where do rich countries stand on childcare?*; Florence, Italy: UNICEF. <https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/where-do-rich-countries-stand-on-childcare.pdf>, Einsicht am 12.06.2022.

Fachpersonen sowie fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen geschuldet. Kibesuisse (2020a⁷) hat aufgezeigt, welche Entwicklungen im Bereich der Qualität (für die familienergänzende Kinderbetreuung) notwendig wären und welche Kosten damit verbunden sind (Kibesuisse (2022b⁸)).

Gemäss Gesetzesentwurf soll sich der Kanton mit rund 79 Millionen Franken pro Jahr an den Kosten der familienergänzenden Bildung und Betreuung beteiligen. Dazu kommen weitere Unterstützungsbeiträge von den Gemeinden in der Höhe von geschätzt 157 Millionen Franken pro Jahr (vgl. Kap. «Auswirkungen» im erläuternden Bericht, S. 5). Damit sollen die Eltern substanzial entlastet werden, was begrüssenswert ist. Es ist aber wie dargelegt nicht zielführend, bloss die quantitative Seite anzukurbeln, also die Nachfrage zu steigern, ohne zugleich das Angebot in qualitativer Hinsicht zu stärken. Es braucht auch finanzielle Unterstützung für die Kitaträgerschaften und TFO und die Möglichkeit, in die Qualität zu investieren. So muss ein Beitrag für die Qualitätsentwicklung zwingend in den «anrechenbaren Kosten» (oder besser: «Vollkosten») enthalten sein (§18 Abs. 2).

Wir begrünnen die Einführung der 35% Kostenbeteiligung durch die Gemeinden. Dies ist ein wichtiger Schritt. Es bedeutet aber, dass die Eltern potenziell bis zu 65% der Kosten selber tragen müssen, was eine hohe finanzielle Belastung darstellt, ganz besonders für sozial belastete Familien (vgl. Moors 2019⁹). Gemäss Infrac/SEW (2015)¹⁰ beträgt der Elternanteil im Kanton Waadt nur 38%, was gemäss einer Studie im Auftrag der Jacobs Foundation (2016)¹¹ international noch immer sehr hoch sei: in den Vergleichsregionen von Deutschland, Österreich und Frankreich betragen die Elternanteile lediglich zwischen 14% und 25% der Gesamtkosten. Mit dem Vorschlag von 35% bleibt der Gesetzesentwurf auch hinter der Beteiligung von je 20% durch Kanton und Gemeinden zurück, welche die Motion «Mitfinanzierung der familienergänzenden Betreuung im Vorschulbereich durch Kanton und Gemeinden (KR-Nr. 314/2019)» forderte. Zu beachten ist, dass die finanzielle Unterstützung seitens Bund überarbeitet wird (Pa. Iv. 21.403). Wir empfehlen, die möglichen neuen Bundessubventionen im KJHG gesetzgeberisch zu berücksichtigen. Beispiel: Wären die neuen zu erwartenden Bundessubventionen (Annahme: 20% Subvention zur Reduktion der Elternbeiträge) anrechenbar, müsste im KJHG eine kommunale Beteiligung von 55% festgelegt werden.

Alliance Enfance regt die Integration der Empfehlungen von SODK und EDK zur Qualität und Finanzierung von familien- und schulergänzender Kinderbetreuung, die sich derzeit in Erarbeitung befinden und im Herbst 2022 vorliegen sollten, in die Vorlage zu integrieren. Massnahmen, die der Erfüllung dieser Vorgaben dienen, sollten unter den anrechenbaren Kosten berücksichtigt und entsprechend vom Kanton unterstützt werden. Auf Verordnungsebene könnten hierfür qualitätsfördernde Vorgaben und Ziele (auf Basis der SODK/EDK-Empfehlungen) festgelegt werden, insbesondere in Bezug auf die Qualifikation des Fachpersonals, den Betreuungsschlüssel und das Qualitätsmanagement. Diese Ergänzung würde die Innovation im Bereich fördern und entspräche auch dem oben erwähnten Credo der Subsidiarität bei gleichzeitiger Verbesserung der Chancengerechtigkeit.

Finanzielle Stärkung des kommunalen/regionalen Angebots – umfassende Politik der Frühen Kindheit

Alliance Enfance setzt sich für eine umfassende Politik der Frühen Kindheit auf allen föderalen Ebenen ein. Hierzu zählen alle Angebote im Frühbereich, also neben der institutionellen Bildung und Betreuung auch aufsuchende Frühförderangebote, Spielgruppen, frühe Sprachförderung und Elternbildung sowie die Zusammenarbeit mit weiteren Angeboten wie der Logopädie, der Psychomotorik oder der Heilpädagogischen Früherziehung und den Akteur*innen in der Gesundheitsversorgung (Hebammen, Pädiatrie, Gynäkologie, Mütter- und Väterberatung). In diesem Sinne begrüsst unser Dachverband explizit

⁷ Kibesuisse (2020a): *Positionspapier zur pädagogischen Qualität in Kindertagesstätten*; [Zürich: Kibesuisse]: https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Publikationen_Deutsch/2020_kibesuisse_Positionspapier_Qualitaet.pdf, Einsicht am 12.06.2022.

⁸ Kibesuisse (2020b): *Positionspapier zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten*. Zürich: Kibesuisse: https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Publikationen_Deutsch/2020_kibesuisse_Positionspapier_Qualitaet_Finanzierung.pdf, Einsicht am 02.11.2022.

⁹ Moors, Anke (2019): *Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit im Kontext sozialer Benachteiligung. Situationsanalyse und Handlungsfelder*. Winterthur: Verein a:primo: https://www.a-primo.ch/download/pictures/82/dtsrg50nm9knlngmu8ktjhbzgzozp3/bericht_aprimo_zur_vereinbarkeit.pdf, Einsicht am 02.11.2022.

¹⁰ Infrac/SEW (2015): *Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz, BSV Forschungsbericht Nr. 3/15*, Bern.

¹¹ Jacobs Foundation (2016): *Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit*. Im Auftrag der Jacobs Foundation, Zürich/ St. Gallen 2016.

die Weiterentwicklung der kantonalen und kommunalen Politik der Frühen Kindheit und die finanzielle Unterstützung mit zwei Dritteln der Kosten gemäss §40 des KJHG. Die Beschränkung der Mittel auf 5 Millionen Franken pro Jahr bei gleichzeitiger Ausdehnung der mitfinanzierten Angebotspalette bedauert Alliance Enfance hingegen. So bleibt die kantonale Anreizwirkung zum Ausbau der kommunalen Angebote wohl relativ klein. Die beschränkten Mittel sollten entsprechend sehr gezielt und nur an qualitativ hochstehende Angebote ausgerichtet werden.

Zudem gilt es, den Ausbau der Jugendhilfeleistungen zu überdenken. Hier gilt es einerseits, die lokalen Angebote und bereits vorhandene Fachstellen Frühe Förderung (wie beispielsweise in Winterthur) stärker einzubeziehen und ihre Erfahrungen zu nutzen. Andererseits sollten die Mittel gezielter eingesetzt werden, zum Beispiel zum Aufbau (oder je nach Region Ausbau) einer familienzentrierten Vernetzung nach dem Vorbild der Frühen Hilfen in Österreich und Deutschland. Auf kantonaler Ebene wären nach diesem Konzept v.a. koordinierende Leistungen sowie der Wissenstransfer zwischen den lokalen/regionalen Netzwerken anzusiedeln, während der Zugang, die Informationsvermittlung und die Begleitung der einzelnen Familien lokal/regional gepflegt würden. Der direkte Zugang von Jugendhilfestellen zu den Familien ist auch vor dem Hintergrund kritisch zu sehen, dass dadurch Kinderschutzmassnahmen und Frühe Förderung vermischt würden, was sehr problematisch und der Erreichung der Familien abträglich wäre.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und stehen bei Rückfragen gerne zur Verfügung.



Philipp Kutter
Co-Präsident



Eliane Fischer
Stv. Geschäftsführerin