

Adresse: Volkshaus/Stauffacherstr. 60  
8004 Zürich  
Korrespondenz: Postfach, 8026 Zürich  
Telefon: 044 241 97 97  
Telefax: 044 241 97 89  
E-Mail: info@gbkz.ch  
Internet: www.gbkz.ch/  
Postkonto: 80-7816-3



GBKZ Gewerkschaftsbund  
des Kantons Zürich

Amt für Jugend und Berufsberatung  
Dörflistr. 120, Postfach  
8090 Zürich

Zürich, 01. April 2009

## **Stellungnahme zum Gegenvorschlag zur Volksinitiative Kinderbetreuung JA! im Gesetzesentwurf über die ambulante Kinder- und Jugendhilfe (§20,§37 KJHG)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dem Gesetzesentwurf über die ambulante Kinder- und Jugendhilfe wird der Gegenvorschlag der Regierung zu unserer Initiative „Kinderbetreuung Ja!“ in die Vernehmlassung geschickt (§ 15a und § 28a des Jugendhilfegesetzes, im Entwurf KJHG § 20, § 37). Zu diesem Teil des Gesetzesentwurfs nimmt der Gewerkschaftsbund Kanton Zürich hier gerne als Initiant separat Stellung.

Mit dem § 20 im KJHG-Entwurf schlägt die Regierung eine gesetzliche Grundlage für die ausserfamiliäre Kinderbetreuung im Vorschulalter vor, die unseres Erachtens materiell ungenügend und in einem für diesen Bereich ungeeigneten Gesetz geregelt wird.

### **1. KJHG ist als gesetzliche Grundlage für die Regelung der ausserfamiliären Kinderbetreuung ungeeignet**

Im Protokoll vom 9. Dezember 2008 schreibt die Regierung, dass sie unter „ambulanter“ Kinder- und Jugendhilfe alle Angebote mit einem niederschweligen Zugang versteht, bei denen die gewohnten Lebensumstände der Kinder und Jugendlichen und ihrer Eltern durch die Unterstützungs- und Fördermassnahmen nicht wesentlich berührt werden. Im Gegensatz zur ambulanten Kinder- und Jugendhilfe steht die „stationäre“, „die vor allem durch die (längerfristige) ausserfamiliäre Unterbringung und Betreuung des Kindes oder Jugendlichen gekennzeichnet ist“. Gemäss diesen Definitionen der Regierung wäre die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern im Vorschulalter in Kindertagesstätten oder bei Tagesfamilien eine stationäre Massnahme, weil sie erstens die gewohnten Lebensumstände der Eltern und der Kinder wesentlich ändert und zweitens die Unterbringung und Betreuung der Kinder in diesen



Einrichtungen in der Regel, zwar nicht permanent, aber für längere Zeit und regelmässig erfolgt. Schon bezüglich der Definition des Gegenstandes und der Zweckbestimmung des Gesetzes passt die „ausserfamiliäre Kinderbetreuung im Vorschulalter“ als Regelungsgegenstand nicht in dieses Gesetz (KJHG). Diese Kritik ist nicht formaljuristisch, sondern betrifft den materiellen Gehalt des Gesetzes. Der GBKZ ist überzeugt, dass es einen separaten kantonalen Erlass zu den ausserfamiliären Kinderbetreuungsstrukturen im Kanton Zürich mit entsprechenden Ausführungsbestimmungen braucht, weil der Regelungsbedarf in diesem Bereich schon heute gross ist und in Zukunft noch grösser wird. Andere Kantone wie zum Beispiel Basel-Stadt und Waadt haben schon solche Spezialerlasse zur Kinderbetreuung, und in weiteren Kantonen (Genf) und Städten (Bern) werden solche mittels Volksinitiativen gefordert. Es gibt auch keine naheliegenden Einwände dagegen, die Bestimmungen zu schulergänzenden Betreuungsangeboten nach dem Volksschulgesetz unverändert in den vom GBKZ geforderten neuen Erlass zu integrieren.

## **2. § 20 ist als Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Kinderbetreuung Ja“ materiell ungenügend**

Seit fünf Jahren werden die familien- und schulergänzenden Betreuungsangebote im Kanton Zürich mit dem Kinderbetreuungsindex erhoben. Seit der letzten Erhebung im 2007 wurde erstmals auch die Anzahl der Angebote pro Betreuungsart bestimmt. Nach den aktuellen Zahlen von 2007 fallen von 30`100 Betreuungsplätzen im Kanton Zürich rund die Hälfte der Angebote in den Schulbereich (Horte, Mittagstische, Schülerclubs), 30 Prozent in den Vorschulbereich (Voll- und Teilzeitkinderkrippen), und die übrigen 20 Prozent sind Angebote von Tagesfamilien. Der Versorgungsgrad liegt mit 10,9 Prozent immer noch sehr tief und hat im Vergleich zu 2004 trotz der Einführung der Tagesstrukturen im Schulbereich nur um 2,8 Prozent zugenommen.<sup>1</sup> Um in nützlicher Frist ein ausreichendes, der Nachfrage entsprechendes Angebot an Kinderbetreuungsplätzen im Kanton Zürich zu schaffen, braucht es spezielle Anstrengungen des Kantons, der Gemeinden und von privaten Trägerschaften.

Gemäss §20 des vorliegenden Gesetzesentwurfs wird die Schaffung von bedarfsgerechten Angeboten zur familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschulalter dem Aufgabenbereich der Gemeinden zugeordnet. Diese Aufgabenzuteilung kritisiert der GBKZ nicht an sich, sondern bemängelt die fehlende finanzielle Beteiligung des Kantons an den Betriebskosten der Kinderbetreuungseinrichtungen im Vorschulalter. Für die Schaffung der Kinderbetreuungsstrukturen können die Gemeinden operativ verantwortlich gemacht werden, weil diese die örtlichen Begebenheiten und die Nachfrage vor Ort gut kennen. Der Kanton muss aber die Gemeinden bei dieser Aufgabenerfüllung in finanzieller und fachlicher Hinsicht und in Bezug auf die Qualitätssicherung stärker unterstützen und Koordinations- und Informationsaufgaben in diesem Bereich übernehmen. Die Beispiele der Städte Zürich und Winterthur zeigen die Herausforderungen und Grenzen der Gemeinden bei der Bewältigung

---

<sup>1</sup> Kinderbetreuungsindex 2004 (Statistisches Amt des Kantons Zürich): <http://www.kinderbetreuung.zh.ch/>



dieser Aufgabe. Dank den speziellen Bemühungen konnte das Angebot in diesen Städten quantitativ in kurzer Zeit ausgebaut werden (im 2007 60% der neuen Angebote).

Der starke Ausbau der Kinderbetreuung führte aber zu einem Mangel an qualifiziertem Personal, worunter auch die Qualität der Einrichtungen leidet. Solche Herausforderungen können durch koordinierte kantonale Massnahmen besser und schneller angegangen werden. In der Stadt Zürich musste zudem der Rahmenkredit für das Jahr 2008 erhöht werden (von jährlich 25 Mio. Franken Beitragsleistungen der Stadt an private Kindertagesstätten auf 38,6 Mio. Franken).

Die Analogie zur Regelung der Betreuungsstrukturen im Schulalter wird durch die Regierung leider nicht konsequent zu Ende gedacht. Es gibt beachtliche Unterschiede zwischen diesen Betreuungsformen (Mittagstisch, Hort) und der Betreuung von Kindern im Vorschulbereich (Kindertagesstätten):

- Horte und Mittagstische sind ergänzend zur Schule und somit keine Ganztagsbetreuungen. Zudem beteiligt sich der Kanton an den Kosten der Volksschule erheblich (32 % der Lohnkosten des Lehrpersonals, bis zur Hälfte der Kosten für Neu- und Umbau von Schulanlagen und Landerwerb, etc., Art.62 ff. des Volksschulgesetzes<sup>2</sup>), und für die Eltern ist die Volksschule im Regelfall nicht kostenpflichtig. Eine analoge Regelung für den Vorschulbereich müsste konsequenterweise kantonale Finanzbeiträge an den Betriebskosten vorsehen.
- Die Betreuungsstrukturen im Vorschulalter müssen vielerorts von Null aufgebaut werden. Die Gemeinden müssen das Angebot nicht ergänzend, sondern ganzheitlich neu auf die Beine stellen. Sie müssen nicht nur qualifiziertes und geeignetes Personal anstellen und bezahlen, sondern auch die Räumlichkeiten für den Krippenbetrieb zur Verfügung stellen. Dazu sind vielfach Neu- und Umbauarbeiten notwendig, welche die Gemeinden nicht alleine tragen können. Das Impulsprogramm des Bundes bietet hier eine willkommene Ergänzung zu den Eigenmitteln der Gemeinde und der privaten Trägerschaften, ist aber zeitlich befristet und stellt keine wiederkehrenden Beiträge sicher. Damit kann die nachhaltige Finanzierung der Betreuungsstrukturen im Vorschulalter nicht alleine durch die einzelne Gemeinde sichergestellt werden. Die Gemeinde wäre in einem solchen Fall gezwungen, die Kosten mehrheitlich den Eltern zu belasten, was sich wiederum auf die Nachfrage der Eltern negativ auswirken würde. Zu beachten gilt, dass das Nachfragepotential vom Haushaltseinkommen abhängt. Liegen die Betreuungskosten über dem Grenznutzen für die Familien, so scheidet die familienergänzende Betreuung als Option aus. Viele Eltern wären dann gezwungen, aufgrund der Kosten-Nutzenüberlegungen ihre Erwerbstätigkeit aufzugeben. Der Verzicht der Eltern auf zusätzliches Erwerbsvolumen hiesse für den Staat weniger Steuereinnahmen, weniger Sozialversicherungsbeiträge und unter Umständen mehr Sozialleistungen.

---

<sup>2</sup><http://www.zhlex.zh.ch/Erlass.html?Open&Ordnr=412.100>



Einen Beitrag des Kantons sieht der Regierungsrat in der fachlichen Unterstützung der Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in der familienergänzenden Kinderbetreuung über die Jugendhilfestellen und die Fachstelle für familienergänzende Kinderbetreuung (Amt für Jugend und Berufsberatung der Bildungsdirektion), welche die Tätigkeit der Jugendstellen koordiniert und Unterlagen zur Verfügung stellt.

Der GBKZ begrüsst diese Koordinations-, Informations- und Beratungstätigkeit des Kantons, kritisiert aber, dass dieser Beitrag im vorliegenden Entwurf gar nicht berücksichtigt respektive bei den Leistungen des Kantons gemäss § 12 nicht aufgeführt ist. Zwar wird im Protokoll der Regierung betont, dass es sich dabei nicht um eine abschliessende Liste handelt, doch ist nicht verständlich, warum die wichtigen Dienstleistungen der Jugendstellen im Bereich der „Gemeinwesenarbeit“<sup>3</sup> in diesem Katalog überhaupt keine Erwähnung finden. Diese wären beispielsweise:

- Anstoss, Aufbau und Leitung von Eltern-Kind-Projekten in Gemeinden und städtischen Quartieren, darunter auch Angebote in der familienergänzenden Betreuung
- Zusammenstellung der Formen von familienergänzenden Betreuungsangeboten mit Links auf deren Anbieter

Diese wichtigen Dienstleistungen im Bereich „Gemeinwesenarbeit“ sind im Katalog gemäss §12 Abs.2 (beispielsweise als „Beratung und Information der Eltern sowie Beratung und Begleitung der Gemeinden und Eltern im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung“) zu ergänzen.

Wir bitten Sie um Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer vorliegenden Stellungnahme und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

**GEWERKSCHAFTSBUND DES KANTONS ZÜRICH**

Julia Gerber Rüegg  
Präsidentin GBKZ

Sibel Karadas  
Politische Sekretärin GBKZ

---

<sup>3</sup> Angaben gem. [www.lotse.zh.ch](http://www.lotse.zh.ch), generiert am 18. 03.2009