



Gesetz über die ambulante Kinder- und Jugendhilfe (KJHG)

Vernehmlassungsantwort

Absenderadresse

GBKZ
Gewerkschaftsbund Kanton Zürich
Postfach
8026 Zürich

Rücksendung bis 17. April 2009 an:

Amt für Jugend und Berufsberatung
Dörflistrasse 120, Postfach
8090 Zürich
ajb@ajb.zh.ch

Sie erleichtern uns die Auswertung der Vernehmlassung, wenn Sie Ihre Stellungnahme in dieses Dokument eintragen und uns in elektronischer Form zur Verfügung stellen. Wenn Sie für Ihre Stellungnahme der strukturierten Befragung (Fragen 1 bis 8) nicht folgen wollen, so können Sie Ihre allgemeinen Bemerkungen oder die Bemerkungen zu weiteren Bestimmungen am Schluss des Fragebogens eintragen (Frage 9).

Technische Hinweise:

- Die Kommentarfelder sind beliebig erweiterbar. Sie müssen sich nicht auf die vorgegebene Zeilenzahl beschränken.
- Mit der Funktionstaste F11 springt der Cursor zum nächsten Kommentarfeld bzw. zum nächsten .
- Zum Ankreuzen eines Kästchens doppelklicken Sie darauf und ändern im geöffneten Dialog den Standardwert von "deaktiviert" auf "aktiviert". Nach dem Schliessen erscheint .

Allgemeine Bemerkungen

Frage 1 Haben Sie allgemeine Bemerkungen zum Gesetzesentwurf?

Kommentar:

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird der Gegenvorschlag der Regierung zu unserer Initiative „Kinderbetreuung Ja!“ in die Vernehmlassung geschickt (§ 15a und § 28a des Jugendhilfegesetzes, im Entwurf § 20, § 37). Zu diesem Teil des Gesetzesentwurfs nehmen wir gerne hier Stellung, weil unsere Einwände und die Kritik gegen den Gegenvorschlag grundsätzlicher Natur sind.

Mit dem § 20 im vorliegenden Gesetzesentwurf 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 „ambulanten“ 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 neusten 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.¹ 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 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).

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

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 Volksschulgesetzes²), 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.

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.

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

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 (Siehe auch Antwort auf Frage 4).

Fragen zu einzelnen Bestimmungen

B. Organisation

Frage 2 Der Gesetzesentwurf sieht vor, die Verwaltung der kantonalen Jugendhilfestellen regional zusammenzufassen (§ 8), während die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe weiterhin dezentral in den Jugendhilfestellen erbracht werden sollen (§ 9). Sind Sie mit diesem Prinzip einverstanden?

ja

nein

Kommentar:

Solange es sich, wie ihm Protokoll der Regierung beschrieben wird, um zentrale Verwaltungsdienste handelt, die überregional effizienter und kostengünstiger organisiert werden können, haben wir gegen diese Strukturanpassung nichts einzuwenden. In vielen Fällen handelt es sich sowieso um einen rechtlichen Nachvollzug der bestehenden Verhältnisse bzw. um die gesetzliche Verankerung der bestehenden Regionen.

Frage 3 Die bisherigen Bezirksjugendkommissionen sollen durch regionale Jugendhilfekommissionen abgelöst werden (§ 11). Sind Sie damit und mit der Umschreibung der Aufgaben dieser Kommissionen einverstanden?

Ja, aber nicht mit der Aufgaben- und Funktionsbeschreibung dieser Jugendhilfekommissionen

nein

Kommentar:

Im Gegensatz zum geltenden Gesetz sollen nach dem Entwurf die Jugendhilfekommis- sionen keine operativen Führungsteilaufgaben mehr übernehmen, sondern als bera- tendes Gremium weiter bestehen. Gemäss §11 Abs.4 soll die Verordnung die Zusam- mensetzung und Verfahrensfragen regeln. Wenn sich die historischen Aufgaben die- ser Kommissionen durch deren Professionalisierung und Übergabe ihrer Aufgabe an andere Behörden und Organe erübrigen, muss man sich ehrlicherweise die Frage stel- len, ob man sie nicht abschaffen soll. Besser und richtiger ist es aber, dieses Milizor- gan mit neuen, konkreteren und zeitgemässen Funktionen auszustatten. Dazu gehören die Aufsicht über die regionale Koordination und über gemeindeübergreifende Projek- te, das Vorschlagsrecht beim Aus- und Aufbau der Jugendhilfedienste, etc. Die Ju- gendhilfekommisionen sollen demokratische Mitwirkungs- und Koordinationsgremien auf regionaler Ebene sein.

C. Leistungen

I. Kanton

Frage 4 Sind Sie mit dem Katalog der allgemeinen Kinder- und Jugendhilfeleistungen ge- mäss §§ 12, 14-15 einverstanden? Haben Sie Bemerkungen oder Ergänzungen zu den Leistungen des Kantons?

ja

nein

Kommentar:

Diese Auflistung berücksichtigt nicht alle wichtigen bestehenden Leistungen von Ju- gendsekretariaten (bzw. neu von Jugendstellen). 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“³ in diesem Katalog überhaupt keine Erwähnung finden. Diese wären beispielsweise:

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

³ Angaben gem. www.lotse.zh.ch, generiert am 18. 03.2009

Diese wichtigen Dienstleitungen 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.

II. Gemeinden

Familienergänzende Betreuungsangebote

Frage 5 Sind Sie damit einverstanden, dass die Gemeinden im Vorschulbereich für ein bedarfsberechtigtes Angebot zur familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschulalter sorgen (§ 20)?

ja

Nein, nicht die Gemeinden alleine und wenn möglich nicht in diesem Gesetz.

Kommentar: **Siehe dazu Antwort auf Frage 1**

Schulsozialarbeit

Frage 6 Sind Sie damit einverstanden, dass die Gemeinden für ein bedarfsgerechtes Angebot an Schulsozialarbeit sorgen (§ 21)?

ja

nein

Kommentar:

Da es sich hierbei im Gegensatz zu familienergänzenden Kinderbetreuungsstrukturen im Vorschulalter um einen berechenbaren und begrenzten Infrastruktur- und Personalaufwand handelt, könnten die Gemeinden unserer Meinung nach diese Aufgabe übernehmen, zumal die Schulsozialarbeit mit den übrigen Schulstrukturen vor Ort verbunden und vernetzt sein muss und dies kommunal (allenfalls auf Schulgemeinden bezogen) am besten zu gewährleisten ist. Wir fragen uns aber, ob diese Bestimmung nicht besser im Volksschulgesetz integriert werden müsste.

Finanzielle Leistungen

Frage 7 Sind Sie damit einverstanden, dass die Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge und die Überbrückungshilfe neu der Waisen- und Kinderrente der AHV/IV angepasst wird (§§ 23 Abs. 2 und 24 Abs. 2)?

- ja
 nein

Sind Sie mit der maximalen Höhe von Fr. 2 800 für die Beiträge zur Betreuung von Kleinkindern einverstanden (§ 25 Abs. 2)?

- ja
 nein

Kommentar:

Die Berechnung der Überbrückungshilfen aufgrund der AHV-IV-Kinderrenten finden wir positiv, weil dadurch der automatische Teuerungsausgleich gewährleistet ist.

D. Finanzierung

Frage 8 Sind Sie mit der vorgeschlagenen Berechnungsgrundlage der Kosten für die Erbringung der Kinder- und Jugendhilfeleistungen gemäss §§12, 14-19 zu (proportional zur unter 20jährigen Bevölkerung, § 32 Abs. 3) einverstanden?

- ja
 nein

Kommentar:

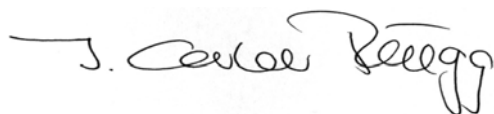
Weitere Bemerkungen

Frage 9 Haben Sie Bemerkungen zu weiteren, oben nicht ausdrücklich genannten Bestimmungen?

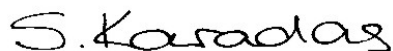
Kommentar:

Mit freundlichen Grüßen

GEWERKSCHAFTSBUND DES KANTONS ZÜRICH



Julia Gerber Rüegg
Präsidentin GBKZ



Sibel Karadas
Politische Sekretärin GBKZ