

Kontakt Alex Fischer
Funktion Leiter Sozialpolitik
Tel. direkt 062 206 88 86
E-Mail alex.fischer@procap.ch
Datum 28. Oktober 2022

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

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

Vernehmlassung zum Kinder- und Jugendhilfegesetz (Änderung; Frühe Kindheit)

Gemeinsame Stellungnahme von Procap Schweiz und Procap Zürich

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

Für die Möglichkeit, zu den Änderungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes Stellung nehmen zu können, möchten wir uns herzlich bedanken.

Als Selbsthilfeorganisation setzt sich Procap seit einiger Zeit intensiv mit familienergänzender Betreuung aus der Perspektive von Kindern mit Behinderungen und ihren Familien auseinander. Dank eines intensiven Austausches mit Fachpersonen aus den Bereichen Betreuung, Heilpädagogik und Politik kann Procap mittlerweile auf eine breite Erfahrung in diesem Bereich zurückgreifen und wird bei zahlreichen kantonalen Verbesserungsbemühungen beratend zugezogen.

Während der Vorentwurf für einige drängende Fragen der frühen Kindheit valable Antworten liefert, scheint uns die familienergänzende Betreuung von Kindern mit Behinderungen zu wenig behandelt worden zu sein, sodass die heutigen Herausforderungen bestehen bleiben würden. Nach einigen allgemeinen Bemerkungen finden Sie unsere Anregungen im Detail.

1 Allgemeine Bemerkungen

Wir begrüssen die grundsätzliche Stossrichtung sehr, dass Eltern finanziell entlastet werden sollen und das Angebot an familienergänzender Betreuung im ganzen Kanton Zürich dem tatsächlichen Bedarf entsprechen soll. Wie diverse Analysen zeigten, ist der Status Quo gekennzeichnet durch enorme Unterschiede zwischen den Gemeinden – trotz Sicherstellungsauftrag ist vielerorts im Kanton Zürich kein, ein zu kleines oder für die Eltern schwer zu finanzierendes Angebot für die Kinderbetreuung vorhanden. Dies ist sowohl nachteilig für die betroffenen Familien, indem ihre Wahlfreiheit bei der Erwerbstätigkeit eingeschränkt ist, als auch volkswirtschaftlich problematisch, weil dadurch Eltern – insbesondere Frauen – auf dem Arbeitsmarkt fehlen und dies in einer Zeit mit grossem Fachkräftemangel. Werden die heutigen Erwerbsanreizprobleme reduziert, sind deutliche Beschäftigungseffekte zu erwarten. Auch die neue scheidungsrechtliche Praxis des Bundesgerichts führt zur politischen Verpflichtung des Staates, dass niemand mehr gezwungen sein soll, mangels bezahlbaren Betreuungsangeboten die Erwerbsarbeit aufzugeben oder stark zu reduzieren.

Wie eine Analyse von Procap Schweiz zeigt, sind die Herausforderungen im Kanton Zürich ganz 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 Kita-Platz zu erhalten und wo dies überhaupt möglich ist, sind die Kosten vielerorts prohibitiv hoch. **Leider geht der Vorentwurf deutlich zu wenig auf die Frage ein, wie Kinder mit Behinderungen im ganzen Kanton Zürich die gleichen Zugangsmöglichkeiten in das System der familienergänzenden Betreuung zu gleichen finanziellen Konditionen erhalten können und wie damit der bestehende Sicherstellungsauftrag für alle Kinder erfüllt werden kann.**

Dies wäre auch volkswirtschaftlich besonders wichtig, weil der Ausschluss von Kindern mit Behinderungen aus der familienergänzenden Betreuung sowohl bei Kindern als auch bei deren 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 werden wie oben erwähnt negative Erwerbsanreize gesetzt, die in diesen Fällen noch stärker sind, da der Wiedereinstieg mit einem Kind mit Behinderung vielfach noch schwieriger ist.

Im Folgenden wird daher auf diejenigen Stellen im Gesetz eingegangen, die im Vorentwurf verstärkt werden müssten, damit Kinder mit Behinderungen dieselben Chancen in der familienergänzenden Betreuung erhalten wie Kinder ohne Behinderungen. In Antworten auf entsprechende Vorstösse aus dem Kantonsparlament (KR-Nr. 141/2021, KR-Nr. 193/2021, KR-Nr. 234/2021) verwies der Regierungsrat auf die vorliegende Revision zur Prüfung eines Handlungsbedarfs bzgl. der Rolle des Kantons im Zusammenhang mit der familienergänzenden Betreuung von Kindern mit Behinderungen im Vorschulalter.

Grundsätzlich sollte aus unserer Sicht bei der Ausarbeitung des KJHG darauf geachtet werden, dass Tagesfamilien und Tagesfamilienorganisationen den weiteren Angeboten familienergänzender Betreuung (Kitas, Horte, etc.) finanziell gleichgestellt werden. Sowohl im Vorschulalter als auch später im Schulalter ergänzen Tagesfamilien das Betreuungsangebot auch für Kinder

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

mit Behinderungen in bedeutendem Masse und sollen entsprechend unterstützt werden. Die finanzielle Gleichstellung mit weiteren Angeboten ist betreffend Vorschulalter im KJHG zu verankern und betreffend Schulalter je nach rechtssystematischen Überlegungen entweder auch im KJHG oder im Volksschulgesetz.

2 Materielle Bemerkungen im Detail

4. Abschnitt: Leistungen

Direktion

- § 14 wie folgt ergänzen:

lit. f ***unterstützt die Inklusion von Kindern mit Behinderungen und ermöglicht einen diskriminierungsfreien Zugang zu familienergänzender Betreuung.***

lit. f gemäss Vorentwurf wird **neu zu lit. g**

Begründung:

Gemäss erläuterndem Bericht sind die Gemeinden «Abgesehen von den Vorgaben gemäss § 18 Abs. 3 (...) weiterhin frei bezüglich der Ausgestaltung ihrer Beteiligung an den Kosten der familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschulalter in Kitas». Diese Gemeindeautonomie soll respektiert werden im Rahmen der vorgeschlagenen Massnahmen, aber dennoch muss sichergestellt werden, dass Kinder nicht aufgrund einer Behinderung gänzlich ausgeschlossen werden von der familienergänzenden Betreuung. Im Übrigen geht aus dem erläuternden Bericht hervor, dass bei Fördermassnahmen primär an Kinder mit sprachlichem und psychosozialen Förderbedarf gedacht wird. Wir stellen erfreut fest, dass dieser Bedarf erkannt wurde, erinnern aber daran, dass die individuelle Förderung gerade bei Kindern mit Behinderungen (frühkindlicher Autismus, Entwicklungsverzögerungen, etc.) von grosser Bedeutung ist und das spätere Inklusionspotenzial erhöht.

Jugendhilfestellen

- § 15 Abs. 1 lit. b

Bemerkung:

Der Ermittlung individuellen Förderungsbedarfs wird viel Bedeutung beigemessen, was wir sehr begrüssen. Neben der sprachlichen und psychosozialen Entwicklung, soll auch Förderbedarf bei Kindern mit Behinderungen früh festgestellt und die nötigen Massnahmen aufgegleist werden. Dies ist, wie in der Erläuterungen ausgeführt, für einen gelingenden Eintritt in den Kindergarten von grösster Bedeutung. Sonderpädagogische Massnahmen sind im erläuternden Bericht beispielhaft erwähnt, was zu begrüssen ist, an dieser Stelle aber nicht ausreicht. Eine Präzisierung im Gesetz (u.a. § 39b) ist nötig, da es nicht nur um die Nutzung geeigneter Angebote geht, sondern der Betreuungsschlüssel bei einzelnen Kindern von einer zuständigen Stelle erhöht werden muss, damit der Besuch einer Kindertagesstätte überhaupt ermöglicht wird.

- § 15 Abs. 2 wie folgt ergänzen:

Jugendhilfestellen stellen eine Informationsplattform mit den Angeboten zugunsten von Kindern im Vorschulalter bereit. ***Dabei wird auch über die Angebote für Kinder mit Behinderungen informiert.***

Begründung:

Die Informationsplattform ist zu begrüssen und verspricht Eltern und Gemeinden einen grossen Nutzen. Dabei soll spezifisch auf die Bedürfnisse von Kindern mit Behinderungen eingegangen werden, damit Familien zu den entsprechenden Informationen gelangen und entsprechende Angebote und Anlaufstellen finden. Eltern, KITAS und Gemeinden haben oft keine oder nur wenig Erfahrung im Bereich der familienergänzenden Betreuung von Kindern mit Behinderungen und anderen besonderen Bedürfnissen – oft handelt es sich um den ersten Fall. Entsprechend gross ist der Informationsbedarf. Es ist nicht sinnvoll, das Rad jedes Mal neu zu erfinden. Die zentralen Informationsplattformen der Jugendhilfestellen können von grossem Nutzen sein, wenn sie über das notwendige Wissen verfügen, wie die Herausforderungen in anderen Fällen angegangen wurden. Hierfür soll mit spezialisierten, inklusiven Kindertagesstätten und Kinderspitälern (sind wichtige Schnittstelle zu Eltern von Kindern mit Behinderungen) zusammengearbeitet werden.

– § 15 Abs. 3

Bemerkung:

Ergänzend zu den Erläuterungen ist festzuhalten, dass auch eine Behinderung ursächlich sein kann für den Förderbedarf eines Kindes (neben mangelnden Deutschkenntnissen, psychischen Problemen oder Armut). Bei Kindern mit schwereren Behinderungen kommt hinzu, dass die familienergänzende Betreuung für die Eltern eine wichtige Entlastungsfunktion hat und somit nicht nur der Förderbedarf des Kindes die entsprechenden Rahmenbedingungen verlangt, sondern auch die persönliche und berufliche Situation der Eltern.

– § 15 Abs. 4

Bemerkung:

Erhebungen bei Eltern zur Abstimmungen der Informationsleistungen werden begrüsst, dabei soll unter anderem auch auf die spezifischen Bedürfnisse von Eltern mit Kindern mit Behinderungen Rücksicht genommen werden. Die Bedeutung dieser Erhebungen für die Bedarfsermittlung ist in Bezug auf Kinder mit Behinderungen noch grösser als bei anderen Kindern, weil es aktuell in zahlreichen Gemeinden des Kantons gar keine Angebote gibt, was auf eine mangelhafte Bedarfsermittlung zurückzuführen ist.

– § 17 Abs. 1 lit. g. wie folgt ergänzen:

beraten Gemeinden bei der Erhebung des Bedarfs an familienergänzender Betreuung und weiteren Angeboten zugunsten von Kindern im Vorschulalter sowie bei der Planung und Abstimmung der Angebote. **Bei der regelmässigen Bedarfserhebung von Angeboten für Kinder mit Behinderungen werden die Gemeinden von den Jugendhilfestellen unterstützt, sodass ein diskriminierungsfreies Angebot sichergestellt werden kann.**

Begründung:

Aufgrund der Verpflichtung der Gemeinden, ein bedarfsgerechtes Angebot sicherzustellen, kommt der Bedarfserhebung eine substantielle Bedeutung hinzu. Da der Bedarf an Betreuungsangeboten für Kinder mit Behinderungen in zahlreichen Gemeinden heute nicht gedeckt ist, ist eine Unterstützung der Jugendhilfestellen in diesem Bereich sehr zu begrüssen. Es soll garantiert werden, dass die Gemeinden bei ihrer Bedarfsanalyse alle Kinder miteinbeziehen. Da in kleinen Gemeinden möglicherweise während mehreren Jahren kein Kind mit Behinderung familienergänzend betreut wird, sich diese Situation aber rasch ändern kann, ist in diesem Bereich eine stärkere Unterstützung der Jugendhilfestellen angezeigt. Gemeinden sollen sich bei den zuständigen Jugendhilfestellen melden können, wenn in ihrer Wohnbevölkerung Kinder mit höherem Unterstützungsbedarf sind.

Damit der Verpflichtung eines bedarfsgerechten Angebots nachgekommen werden kann, müssen

zur Bedarfserhebung neben den Jugendhilfestellen und Eltern auch Spitäler und heilpädagogische Früherziehungsdienste bzw. die Fachstelle Sonderpädagogik einbezogen werden. Behinderungen zeigen sind nicht immer zeitnah zur Geburt, sondern werden in vielen Fällen erst nach einigen Lebensmonaten oder -jahren erkannt (zum Beispiel Autismus-Spektrum-Störungen). Damit dieser Bedarf dann rasch gedeckt werden kann, braucht es regelmässige Bedarfsanalysen (wenn bei einem zweijährigen Kind ein erhöhter Betreuungsbedarf erkannt wird, nützt es dem Kind und der Familie nichts, wenn es in der Bedarfsanalyse im Folgejahr einfliesst und dann mit knapp 4 Jahren einen angemessenen Betreuungsplatz erhält). Die Aggregation auf der Ebene der Jugendhilfestellen ermöglicht eine vorausschauende Planung und eine regionale Zusammenarbeit, wo die aggregierten Zahlen deutlich stabiler sein werden. Dies ist speziell auch unter Berücksichtigung der Art der Behinderung der Fall (vgl. folgender Abschnitt).

Bei der Bedarfsanalyse ist zudem sicherzustellen, dass die Erhebung auch die Art der Behinderung und des dafür nötigen Angebots berücksichtigt, nicht nur die Anzahl Kinder mit Behinderungen. Andernfalls kann den Bedürfnissen eines Kindes womöglich nicht genügend Rechnung getragen werden (z.B. wegen baulichen Gegebenheiten oder mangelnden Fach- oder pflegerischen Kenntnissen) (vgl. dazu auch Ausführungen zu **§ 17a Abs. 1**). Zudem besteht bei einigen Kindern Bedarf an einem unterstützenden Angebot vor Eintritt in den Kindergarten (z.B. Kindergarten-Vorbereitungsjahr²), auch dieser Bedarf muss zeitnah erfasst werden. Diese Angebote sind für die weitere Entwicklung der Kinder und die schulische Laufbahn und somit alle beteiligten Personen von grosser Bedeutung. Ein Verzicht auf eine solche Massnahme ist – von den sozialen Kosten abgesehen – mit der später nötigen Unterstützung um ein Vielfaches teurer.

– **§ 17a Abs. 1**

Bemerkung:

Wie in den Erläuterungen zum Vorentwurf ausgeführt, muss neu nicht nur die Menge der Betreuungsplätze für Kinder im Vorschulalter, sondern auch deren Art bedarfsgerecht sein. «Demgemäss muss im Bedarfsfall auch für Kinder mit besonderem Förder- bzw. Unterstützungsbedarf oder besonderen Bedürfnissen (z.B. aufgrund fehlender Deutschkenntnisse oder einer Beeinträchtigung) eine diesen Bedürfnissen gerecht werdende familienergänzende Betreuung gewährleistet sein.» Diese Anpassung ist aus Sicht von Kindern mit Behinderungen und deren Familien sehr zu begrüssen, da es heute in vielen Gemeinden an Betreuungsplätzen für Kinder mit Behinderungen fehlt. Dies, obwohl ein Ausschluss von Kindern mit Behinderungen bei der Ermittlung des bedarfsgerechten Angebots gegen das Diskriminierungsverbots in der Bundesverfassung verstösst. «Gemäss einer von Procap Schweiz eingeholten Rechtsauskunft ist diese kantonale Bestimmung zwar nicht individuell einklagbar, es handelt sich aber um eine Gemeindeaufgabe. Kommt eine Gemeinde dieser Aufgabe nicht nach, so kann eine Aufsichtsbeschwerde verfasst werden.»³

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass ein Kind mit Behinderung nicht zwingend einen speziellen Betreuungsplatz in einer spezialisierten Kindertagesstätte braucht. Je nach Behinderung ist die Betreuung in jeder Kita möglich, der Betreuungsaufwand ist u.U. im Vergleich zu anderen Kindern aber grösser und vielfach ist eine Zusammenarbeit mit einem heilpädagogischen Dienst zentral. Bei Kindern mit schwereren Behinderungen stossen «reguläre» Kindertagesstätten je nach Erfahrung mit den entsprechenden Behinderungsarten und je nach spezifischer Ausbildung des Personals an ihre Grenzen. Für diese Kinder (nur ca. ein Viertel aller Kinder mit Behinderungen) bieten spezialisierte, inklusive Kindertagesstätten ideale Betreuungs- und Fördermöglichkeiten. Dieser Bedarf soll auch gedeckt werden, kleinere Gemeinden können hierfür im Rahmen von Leistungsvereinbarungen mit anderen Gemeinden zusammenarbeiten (vgl. **§18 e.**).

² Vgl. dazu: <https://www.visoparents.ch/kita-kinderhaus-imago/autismus/>

³ Procap Schweiz 2021: Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen. S. 131 des Anhangs

Familienergänzende Betreuung

- § 18 Abs. 2 wie folgt ergänzen:

Die Beteiligung der Gemeinden gemäss Abs. 1 beträgt gesamthaft mindestens 35% der anrechenbaren Kosten pro Jahr. **Die Wohngemeinde beteiligt sich unabhängig vom Betreuungsort. Subventionen des Bundes, die über die Bundesfinanzhilfen für Subventionserhöhungen im Bereich der familien- und schulergänzenden Betreuung, die gestützt auf das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG, SR 861) hinausgehen, dürfen nicht an den Gemeindeanteil angerechnet werden.** Die anrechenbaren Kosten werden anhand der Anzahl belegter Plätze multipliziert mit den anrechenbaren Kosten pro Platz berechnet.

Begründung:

Die Erhöhung der Beteiligung der Gemeinden wird begrüsst. Auch mit einer Beteiligung von mindestens 35% der anrechenbaren Kosten wird der Kanton Zürich interkantonal und international noch lange keine Vorreiterrolle übernehmen. Mit 65%, die dann in vielen Gemeinden noch bei den Eltern bleiben, ist die Situation für die Eltern zwar besser als heute (drei Viertel der Kosten⁴), gemäss Infrac/SEW (2015)⁵ beträgt der Elternanteil im Kanton Waadt aber nur 38%, was gemäss einer Studie im Auftrag der Jacobs Foundation (2016)⁶ international noch immer sehr hoch sei: in den Vergleichsregionen von Deutschland, Österreich und Frankreich betragen die Elternanteile lediglich zwischen 14% und 25% der Gesamtkosten. Insgesamt müsste die Schweiz 3.5 mal mehr als heute in die familienergänzende Betreuung investieren, um auf die europäischen Länder aufschliessen zu können⁷.

Entsprechend einer Formulierung im Aargauer Gesetz, soll für die Betreuungskosten eines Kindes immer die Wohngemeinde zuständig sein.⁸ Es gibt mehrere Gründe hier die Aargauer Regelung zu übernehmen: Je nach Arbeitssituation (z.B. Schichtarbeit, beschränkte Öffnungszeiten im Wohnort oder im Betrieb integrierte Kita) sind Eltern froh, wenn sie ihr Kind nahe des Arbeitsortes betreuen lassen können. Insbesondere für Kinder mit Behinderungen kommt es vor, dass es kein spezialisiertes Angebot in der Wohngemeinde gibt, eine passende Kita aber durchaus vorhanden wäre. Einige Gemeinden haben trotz Versorgungsauftrag in der Vergangenheit eine Kostenübernahme abgelehnt, da die Kita nicht auf ihrem Gemeindegebiet lag. Weiter kann es bei Kindern mit Behinderungen medizinisch heikle Situationen geben, in denen die Eltern schnell vor Ort sein möchten, was in diesen Fällen für eine Betreuung nahe dem Arbeitsort spricht. Tariflich würde dabei aber immer ein Beitrag gemäss dem Reglement der Wohngemeinde gewährt, d.h der Gemeinde entstehen durch den geänderten Ort der Betreuung keine Mehrkosten.

Bei der Beteiligung der Gemeinden ist zu beachten, dass es dabei tatsächlich um den Beitrag von Gemeinde und Kanton gehen muss (plus allenfalls eine Anschubfinanzierung nach bestehendem Gesetz). Problematisch wäre aber die Anrechnung von möglichen zusätzlichen Subventionen des Bundes aufgrund der parl. Initiative 21.403. Dort ist im Entwurf explizit festgehalten, dass Kantone und Gemeinden dadurch ihre Kostenbeteiligungen nicht reduzieren sollen. Würde inklusive dieser

⁴ Bildungsdirektion des Kantons Zürich 2020: Situation der familien- und unterrichtsergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Zürich. Zürich: Bildungsdirektion, Bildungsplanung.

⁵ 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.

⁶ Jacobs Foundation 2016: Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit. Im Auftrag der Jacobs Foundation, Zürich/ St. Gallen 2016.

⁷ Jacobs Foundation 2016: Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit. Im Auftrag der Jacobs Foundation, Zürich/ St. Gallen 2016.

⁸ Vgl. § 4 Abs. 2 des Aargauer Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung: https://gesetzsammlungen.ag.ch/app/de/texts_of_law/815.300

neuen möglichen Bundessubvention gerechnet, so müssten die Gemeinden einen Anteil von mindestens 55% tragen.

Die Erläuterungen betonen erfreulicherweise, dass die Gemeinden ihre Beteiligung nicht an weitere Voraussetzungen seitens der Eltern knüpfen dürfen. Das ist zu begrüßen, weil gerade für Eltern mit Kindern mit Behinderungen ein Kitabesuch zusätzlich zur Erleichterung der Erwerbstätigkeit auch Entlastungscharakter haben kann.

- **§ 18 Abs. 3** wie folgt anpassen und ergänzen:

Die Beteiligung der Gemeinden gemäss Abs. 1 und 2 muss so ausgestaltet sein, dass

lit. b: streichen.

~~Elternbeiträge, die über die anrechenbaren Kosten pro Platz hinausgehen, nur für die freiwillige Inanspruchnahme von klar abgrenzbaren zusätzlichen Angeboten erhoben werden,~~

Begründung:

Die Bestimmung unter lit. b. verunmöglicht die wichtige Qualitätsentwicklung in der familienergänzenden Kinderbetreuung. Ein tieferer Betreuungsschlüssel zum Beispiel ist kein zusätzliches Angebot, sondern eine sinnvolle Qualitätsentwicklung mit Blick auf das Kindeswohl. Auch ist das fixe Festhalten an einem Höchstbetrag, der aber nur Minimalstandards garantiert, hinderlich für die Qualitätsentwicklung. Zudem steht die Bestimmung im Widerspruch zum Anspruch auf Chancengerechtigkeit, wenn nur die Kinder aus finanziell sehr gut gestellten Familien von Zusatzangeboten profitieren können. Deshalb empfehlen wir, diese Bestimmung zu streichen und anstelle in **§ 18 Abs. 5** die Möglichkeit zu schaffen, die anrechenbaren Kosten im Sinne der Qualitätsentwicklung zu erhöhen.

lit. d (neu):

behinderungsbedingte Mehrkosten nicht den Eltern verrechnet werden.

Begründung:

Bei Kindern mit Behinderungen sind der Betreuungsschlüssel sowie je nach Behinderung weitere Kosten höher. Nicht zulässig ist, dass die behinderungsbedingten Mehrkosten zulasten der Eltern gehen. Unter **behinderungsbedingten Mehrkosten** werden unter anderem der erhöhte Betreuungsbedarf, die Leistungen der heilpädagogischen Früherziehung, der erhöhte Koordinationsaufwand mit Früherziehung, Eltern und medizinischem Personal sowie bauliche Massnahmen verstanden. Eine vollständige Definition der behinderungsbedingten Mehrleistungen bzw. -kosten findet sich im Kapitel 4.1. des [Procap-Berichts](#) (2021, vgl. Fussnote 1).

Dass die behinderungsbedingten Mehrkosten nicht den Eltern übertragen werden, ist auch rechtlich zwingend notwendig: Der Kanton schreibt den Gemeinden ein Tarifsysteem gemäss wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit vor. Gemäss einem Rechtsgutachten im Auftrag von Procap Schweiz⁹ muss der Staat dann die behinderungsbedingten Mehrkosten zwingend übernehmen, wenn wie im Kanton Zürich der Grundsatz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gilt. Ansonsten zahlen Eltern mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit nicht denselben Tarif und der Grundsatz wird verletzt.

Der Vorschlag in **§ 39 b (neu)** regelt die Kostenübernahme durch den Kanton und die Formulierung in **§ 18 d Abs. 1** regelt die Festlegung der behinderungsbedingten Mehrkosten durch eine unabhängige Stelle.

⁹ Procap Schweiz 2021: Kinder mit Behinderungen in einer Kita. Wer bezahlt die Mehrkosten der familienergänzenden Betreuung für Kinder im Vorschulalter: die Gemeinwesen oder die Eltern? Ein Kurzgutachten von Karin Anderer im Auftrag von Procap Schweiz: https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung/Information/Politik/Downloads/KITA/20220112_procap_Finanzierung_Mehrkosten.pdf

- **§ 18 Abs. 5** wie folgt ergänzen:

Die Verordnung legt den Grundbetrag der anrechenbaren Kosten pro Platz fest. Dieser gewährleistet die Erfüllung der Voraussetzungen gemäss §§ 18c f. sowie angemessene Betreuungszeiten und kann regionalen Unterschieden Rechnung tragen. **Die anrechenbaren Kosten pro Platz können um bis zu 15% erhöht werden, wenn die Mehrkosten pro Platz nachweislich zur Qualitätsentwicklung beitragen.**

Begründung:

Kindertagesstätten, die im Bereich Qualität über die Mindeststandards hinausgehen, sollen bei diesen Bemühungen nicht gebremst werden, was mit dem vorliegenden Vorentwurf der Fall ist. Die anrechenbaren Kosten sollen um maximal 15% erhöht werden können für höhere Standards in qualitativer Hinsicht. Die dadurch entstehenden Mehrkosten müssen nachgewiesen werden können. Die Verordnung legt fest, was als Investition in die Qualität definiert wird. Ohne eine entsprechende Ergänzung wird nicht nur die Qualitätsentwicklung gebremst, sondern auch eine Segregation der familienergänzenden Betreuung gefördert. Kindertagesstätten mit höheren Qualitätsstandards (z.B. tieferer Betreuungsschlüssel) würden aus dem Subventionssystem rausfallen und so nur noch finanziell sehr gut gestellten Familien offenstehen. Eine Zweiklassen-Landschaft ist zwingend zu vermeiden. Auch mit den höheren anrechenbaren Kosten aufgrund von mehr Qualität wäre der Elternbeitrag leicht höher, dies aber maximal 15% (abzüglich der Subvention auf die gesamten anrechenbaren Kosten) und die Betreuungseinrichtung würde nicht aus dem Subventionssystem fallen. Behinderungsbedingte Mehrkosten sind bei Mehrkosten aufgrund höherer Qualitätsstandards **nicht** mitgemeint. Der Zugang zur familienergänzenden Betreuung muss Teil der Mindeststandards sein und nicht freiwillig (vgl. **§ 18 Abs. 3 lit. d** und **§ 39 b**).

- **§ 18 d Abs. 1** wie folgt ergänzen:

Kinder werden in der Regel in Gruppen mit höchstens zwölf Plätzen betreut. Kinder bis zum 19. Lebensmonat belegen eineinhalb Plätze. **Über die Anzahl Plätze, die ein Kind mit Behinderungen belegt, entscheidet die Fachstelle Sonderpädagogik im Einzelfall.**

Begründung:

Für die Festlegung der Zusatzmassnahmen, die sich aufgrund einer Behinderung ergeben, empfiehlt sich eine neutrale Fachstelle. Im Kanton Zürich hat sich bereits bei der Früherziehung die Bewilligung der Ressourcen durch die Fachstelle Sonderpädagogik bewährt.

6. Abschnitt: Finanzierung

Kostenanteil an die Gemeinden

- **§ 39a Abs. 2** wie folgt ergänzen:

Hält eine Gemeinde die Vorgaben gemäss § 18 **sowie § 17a Abs. 1** nicht ein, kann die Direktion die Kostenbeteiligung angemessen reduzieren oder streichen.

Begründung:

Gemeinden sollten nicht nur sanktioniert werden, wenn sie die finanziellen Aspekte von §18 nicht einhalten, sondern auch, wenn sie kein bedarfsgerechtes Angebot (§17 a Abs. 1) zur Verfügung stellen.

Neu wird in den Erläuterungen zum Vorentwurf speziell betont, dass dies auch für Kinder mit Behinderungen bedarfsgerecht erfolgen soll, was eigentlich auch schon altrechtlich der Fall war, aber in

den meisten Gemeinden nicht erfüllt wurde. Die beste Regelung nützt nichts, wenn sie nicht umgesetzt wird. Es braucht daher einen neuen Mechanismus, der garantiert, dass tatsächlich bedarfsgerecht Plätze geschaffen werden. Möglich wäre es, den Gemeinden eine angemessene Frist zu geben, bis sie die Umsetzung sicherstellen können.

– neu § 39 b.

Die Direktion richtet den Gemeinden einen Kostenanteil von 100% aus für die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen.

Begründung:

Damit Kinder mit Behinderungen die gleichen Zugangsmöglichkeiten ins System der familienergänzenden Betreuung erhalten, ist es zentral, dass sie tarifär nicht diskriminiert werden. Gleichzeitig entstehen den Leistungserbringenden je nach Grad der Behinderung eines Kindes teilweise substantielle Mehrkosten. Es ist essenziell, dass die öffentliche Hand diese übernimmt. Wie bei der Begründung zu **§ 18 Abs. 3** ausgeführt, ist dies auch aufgrund des Tarifsystems gemäss wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit notwendig. Eltern mit identischen wirtschaftlichen Verhältnissen innerhalb einer Gemeinde müssen denselben Tarif bezahlen – unabhängig davon, ob ihr Kind eine Behinderung hat. Die Tragbarkeit dieser öffentlichen Finanzierung ist dabei namentlich in kleinen Gemeinden bei einer Häufung von Fällen schwierig, weshalb eine Kostenübernahme durch den Kanton angezeigt ist.

Wie bei **§ 18d Abs. 1** vorgeschlagen ist es aufgrund von Erfahrungen in anderen Kantonen empfehlenswert, eine neutrale Fachstelle für die Ermittlung der behinderungsbedingten Mehrkosten im Einzelfall einzusetzen, im Kanton Zürich ist dies die Fachstelle Sonderpädagogik.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit einer Stellungnahme und bitten Sie höflich, diese zu berücksichtigen. Für ergänzende Erläuterungen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Jeannette Frei

Geschäftsführerin
Procap Zürich

Alex Fischer

Leiter Sozialpolitik
Procap Schweiz

Anna Pestalozzi

Stv. Leiterin Sozialpolitik
Procap Schweiz