

4171

KR-Nr. 125/2001

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 125/2001 betreffend
kantonales Impulsprogramm für die Schaffung
von familienergänzenden Betreuungseinrichtungen**

(vom 14. April 2004)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 1. Juli 2002 die folgende von den Kantonsrätinnen Gabriela Winkler und Brigitta Johner-Gähwiler am 2. April 2001 eingereichte Motion als Postulat zur Berichtserstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, ein auf fünf Jahre befristetes kantonales Impulsprogramm für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschul- und im Volksschulalter vorzulegen.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

**1. Überblick über das Angebot an familienergänzenden
Betreuungseinrichtungen**

Über die familienergänzende Betreuung von Kindern in Kinderkrippen und Tagesfamilien liegen für 2000–2003 folgende Zahlen vor:

	2000	2001	2002	2003	Zunahme 2000–2003
Anzahl Kinderkrippen	221	221	249	263	19,0%
Kinder in Kinderkrippen	10 022	10 410	11 928	13 043	30,1%
Kinder in Tagesfamilien	1 310	1 351	1 298	1 308	-0,2%
Total betreute Kinder	11 332	11 761	13 226	14 351	26,6%

Als Erläuterung ist zu diesen Zahlenangaben Folgendes zu ergänzen:

Bei den Kinderkrippen handelt es sich um bewilligungspflichtige Einrichtungen gemäss der Verordnung über die Bewilligung von Kinder- und Jugendheimen, Kinderkrippen und Kinderhorten vom 6. Mai 1998 (LS 852.23). Über die Bewilligungsvoraussetzungen hat die Bildungsdirektion gestützt auf § 2 dieser Verordnung am 1. Dezember 2002 zusätzliche Richtlinien erlassen. Sie regeln unter anderem die Anzahl Kinder pro Gruppe, den Stellenplan in Bezug auf die Zahl der betreuten Kinder und die für die Betreuung der Kinder und die Leitung der Krippe anerkannten Ausbildungen. Bewilligungsinstanz ist die Vormundschaftsbehörde der Standortgemeinde. Mit der Abklärung der Verhältnisse in der Kinderkrippe beauftragt sie in der Regel die zuständige Jugendhilfestelle, zum Beispiel das Bezirksjugendsekretariat, und überträgt diesem auch die Durchführung der Aufsicht. Die Jugendhilfestellen übernehmen dadurch eine zentrale Funktion zur Gewährleistung der gesetzlich vorgeschriebenen Bewilligungsvoraussetzungen und damit zur Sicherstellung der zum Wohl der Kinder erforderlichen Betreuungsqualität.

In der obigen Tabelle sind alle von den zuständigen Gemeindebehörden bewilligten Kinderkrippen erfasst. 2000–2003 nahm die Zahl der in Kinderkrippen betreuten Kinder um rund 30% zu. Der im Jahr 2003 zu verzeichnende Zuwachs ist u. a. auf die Anstossfinanzierung des Bundes zurückzuführen; siehe dazu die Ausführungen weiter unten.

Im Unterschied zu Kinderkrippen ist die Betreuung von Kindern in Tagesfamilien nicht bewilligungs-, sondern lediglich meldepflichtig. Die Verordnung über die Pflegekinderfürsorge vom 11. September 1969 (LS 852.22) hält dazu in § 9 fest: «Wer sich allgemein anbietet, Kinder unter 12 Jahren regelmässig in seinem Haushalt zu betreuen, muss dies dem Bezirksjugendsekretariat beziehungsweise der gemeindeeigenen Institution gemäss § 15 melden.» Die im Jugendsekretariat gemeldeten Tagesbetreuungsverhältnisse werden registriert und unterstehen der Aufsicht. Teil der Aufsicht bzw. eine Ergänzung dazu sind die für solche Fälle eingerichteten Dienstleistungen wie die Aufnahme der Tageseltern und der betreuten Kinder in eine kollektive Haftpflichtversicherung, die Begleitung des Betreuungsverhältnisses durch Angestellte des Jugendsekretariats und die Beratung der Tageseltern wie der Eltern im Konfliktfall. Die Jugendhilfestellen stehen den Eltern zudem bereits zuvor für die Vermittlung von Plätzen in Tagesfamilien oder anderen Betreuungsangeboten zur Verfügung.

Da die Verordnung für die Pflegekinderfürsorge für die Betreuung von Kindern in Tagesfamilien wie erwähnt keine Bewilligungs-, sondern lediglich eine Meldepflicht vorschreibt, ist davon auszugehen, dass nicht alle Tagesbetreuungsverhältnisse erfasst sind und somit deutlich mehr Kinder in Tagesfamilien betreut werden, als in der Statistik ausgewiesen sind. Wie in der Tabelle ersichtlich, war die Anzahl der in Tagesfamilien betreuten Kinder im erfassten Zeitraum 2000–2003 stabil (Abnahme um 0,2%).

Statistische Angaben zur schulergänzenden Kinderbetreuung in Horten liegen bis anhin nicht vor. Eine Ausnahme bildet die für den Betreuungsindex (siehe unten) im Sommer 2003 durchgeführte Stichwochenerhebung. Im Interesse einer möglichst vollständigen Übersicht über die Betreuung von Kindern ausserhalb der eigenen Familie soll aber auch über Horte eine Statistik geführt werden. Im Volksschulamt der Bildungsdirektion sind dazu Vorbereitungen an die Hand genommen worden.

Am 20. Januar 2004 veröffentlichte die Direktion der Justiz und des Innern den von der Gleichstellungskommission herausgegebenen Kinderbetreuungsindex. Dieser im Sommer 2003 erhobene Index erhebt die Zahl der Betreuungsplätze in allen Zürcher Gemeinden und vergleicht die Gemeinden nach den bestehenden Angeboten und anderen Kriterien. Es wird unterschieden zwischen einem Vorschul- und einem Schulindex. Die Daten sind pro Gemeinde erfasst und in einer Kantonskarte dargestellt. So lassen sich die Gemeinden in Bezug auf ihr Angebot an Betreuungsplätzen im Vorschulalter, im Schulalter sowie gesamthaft miteinander vergleichen. Dieser Vergleich erlaubt es zum Beispiel einer Familie, bei der Wahl des Wohnorts auch das Kinderbetreuungsangebot zu berücksichtigen. Er dürfte überdies dazu beitragen, dass Gemeinden mit einem bis anhin wenig ausgebauten Angebot Anstrengungen zu dessen Ausbau unternehmen. Der Index soll jährlich erhoben werden, sodass sich mit der Zeit auch die Entwicklung der Kinderbetreuung in den Gemeinden und kantonale verfolgen lässt. Der Index ist im Internet auf einer eigenen Homepage dargestellt (www.kinderbetreuung.zh.ch).

2. Anstossfinanzierung des Bundes

Seit 1. Februar 2003 ist das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende (SR 861) Kinderbetreuung in Kraft. Das damit eingerichtete, auf acht Jahre befristete Impulsprogramm bezweckt die Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze für Kinder im Vorschul- und im Schulalter. Das eidgenössische Parlament hat

für die ersten vier Jahre einen Verpflichtungskredit von 200 Mio. Franken bewilligt. Aus dem Impulsprogramm können somit mindestens bis ins Jahr 2006 zusätzliche Betreuungsplätze mit finanziert werden; anschliessend besteht eine Option auf weitere vier Jahre bis 2010.

Die Anstossfinanzierung richtet sich an private und öffentlichrechtliche Trägerschaften von Kinderkrippen, Kinderhorten und Mittagstischen. Beitragsberechtigt sind neue Einrichtungen sowie bestehende Krippen, Horte und Mittagstische, die ihre Platzzahl massgebend erhöhen wollen. Im Weiteren können Tageselternvereine Beiträge für die Fortbildung der Tageseltern oder den Ausbau der Vereinsstrukturen erhalten. Die Gesuchsteller haben ihre Gesuche der Zentralstelle für Familienfragen des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) in Bern einzureichen. Diese unterbreitet die Gesuche dem Standortkanton zur Stellungnahme. Im Kanton Zürich nehmen das Amt für Jugend und Berufsberatung zu den Gesuchen aus dem Vorschulbereich und das Volksschulamt zu jenen im Bereich der schulergänzenden Kinderbetreuung Stellung. In beiden Ämtern obliegt diese Aufgabe besonderen Fachstellen. Sie stehen den Trägerschaften, die dem Bundesamt für Sozialversicherung ein Gesuch einreichen wollen, als Informationsstelle zur Verfügung und vermitteln bei Bedarf die Beratung und Unterstützung durch Fachstellen und Behörden der Bezirke und Gemeinden.

Gemäss Angaben des Bundesamtes für Sozialversicherung sind aus dem Kanton Zürich in den ersten zwölf Monaten 113 Gesuche eingegangen; das entspricht 24,5% aller Gesuche. Bis Ende Januar 2004 bewilligte das BSV 34 dieser Gesuche. Damit wurden 485 neue Betreuungsplätze geschaffen, an die während der dreijährigen Anstossphase rund 3,7 Mio. Franken Bundesgelder ausgerichtet werden. Die Ausrichtung dieser Finanzhilfen ist u. a. an die Bedingung geknüpft, dass die gesuchstellende Betreuungseinrichtung eine für mindestens sechs Jahre gesicherte Finanzierung nachweisen kann. Damit ist sichergestellt, dass die Krippe oder der Hort durch den Wegfall der für drei Jahre gesprochenen Bundesgelder nicht in eine existenzbedrohende Situation gerät, sondern der Betrieb für mindestens drei weitere Jahre finanziell gesichert ist. In vielen Fällen richtet die Standortgemeinde der Krippe, dem Hort oder dem Mittagstisch Betriebsbeiträge aus und übernimmt auch die entfallenden Bundesbeiträge zumindest anteilmässig. Genauere Angaben zur Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangebote werden aber kantonal nicht erhoben.

3. Beurteilung

Das Thema «Vereinbarkeit von Beruf und Familie» nimmt auf Grund des gesellschaftlichen Wandels und der vermehrten Erwerbstätigkeit von Frauen einen wichtigen Platz in der Politik ein. Die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung hat deshalb in jüngster Vergangenheit das eidgenössische wie auch das kantonale Parlament beschäftigt. Besonders zu erwähnen sind dazu die in Vorbereitung befindlichen Gesetzgebungen zur Volksschule und zur Jugend- und Familienhilfe. Die parlamentarischen Initiativen für ein neues Volksschulgesetz verlangen wiederum eine Bestimmung, wonach Gemeinden dazu verpflichtet sind, im Bedarfsfall schulergänzende Betreuungsangebote zu schaffen. Das neue Kinder- und Jugendgesetz wird zurzeit auf Grund der Vernehmlassungsergebnisse überarbeitet. Auch in dieses Gesetz bzw. die zugehörige Verordnung sollen Bestimmungen zur familienergänzenden Kinderbetreuung aufgenommen werden.

Es ist auch eine beachtliche Zunahme an Angeboten und Plätzen zu verzeichnen. Diese Entwicklung ist massgebend auf das Impulsprogramm des Bundes zurückzuführen. Während dessen Laufzeit, das heisst bis mindestens 2006, kann mit einem weiteren Anstieg der Angebote und Plätze gerechnet werden. Ein kantonales Programm mit weitgehend derselben Zielsetzung erscheint bis zum Abschluss des Bundesprogramms nicht angezeigt.

Neben der Schaffung zusätzlicher Plätze kommt im Hinblick auf ein bedarfsgerechtes, qualitativ zufrieden stellendes Angebot auch der Beratung der kommunalen und privaten Trägerschaften eine wichtige Bedeutung zu. Dafür stehen die bereits erwähnten, im Volksschulamt und im Amt für Jugend und Berufsberatung der Bildungsdirektion bestehenden Fachstellen sowie die Gemeinwesenberaterinnen der Bezirksjugendsekretariate sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der vergleichbaren Dienste der Städte Zürich und Winterthur zur Verfügung. Sie unterstützen Initiativgruppen, welche neue Angebote planen, und beraten Leiterinnen und Trägerschaften der bestehenden Angebote in konzeptuellen und betrieblichen Fragen. Zudem stehen sie den Eltern, die für ihr Kind einen Betreuungsplatz suchen, als Informationsstelle zur Verfügung und vermitteln im Bedarfsfall einen geeigneten Platz. Sie führen dazu detaillierte Adressdateien und Angebotslisten aus ihrem Einzugsgebiet, die ständig erweitert und aktualisiert werden.

Neben dem Angebotsausbau ist vor allem die langfristige Sicherung der Angebote und Plätze entscheidend. Dazu bedarf es seitens der meist privaten Trägerschaften sowie der Gemeinden grösserer, nicht zuletzt finanzieller Anstrengungen und zwar über die vom Bund

mit finanzierte Anstossphase hinaus. Es liegt nicht im Interesse der Eltern und ihrer Kinder, wenn sie zwar aus einem grossen Angebot auswählen können, die gewählte Einrichtung aber qualitativ nicht befriedigt oder aus strukturellen, personellen oder finanziellen Gründen ihren Betrieb bald wieder einstellen muss. Die Sicherung des vorhandenen Angebots ist unter diesem Gesichtspunkt eine mindestens ebenso vordringliche Aufgabe wie die Schaffung weiterer Plätze.

4. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 125/2001 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber i.V.:
Huber	Hirschi