

Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG)

(Änderung vom; Betreuungsschlüssel in Kindertagesstätten anpassen)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Bildung und Kultur vom 24. März 2026,

beschliesst:

I. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 14. März 2011 wird wie folgt geändert:

e. Betreuungsschlüssel

§ 18 d. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Praktikantinnen und Praktikanten werden während höchstens eines Jahres ihrer gesamten Praktikumszeit als Betreuungspersonen angerechnet. Die Verordnung kann Ausnahmen vorsehen.

Abs. 3 wird Abs. 4.

Minderheitsantrag Carmen Marty Fässler, Mandy Abou Shoak (in Vertretung von Lejla Salihu), Sibylle Jüttner:

e. Betreuungsschlüssel

§ 18 d. Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Praktikantinnen und Praktikanten werden nicht als Betreuungspersonen angerechnet. Die Verordnung kann Ausnahmen vorsehen.

Abs. 3 wird Abs. 4.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

* Die Kommission für Bildung und Kultur besteht aus folgenden Mitgliedern: Karin Fehr Thoma, Uster (Präsidentin); Marc Bourgeois, Zürich; Rochus Burtscher, Dietikon; Urs Glättli, Winterthur; Hanspeter Hugentobler, Pfäffikon; Tobias Infortuna, Egg; Alexander Jäger, Zürich; Ursula Junker, Mettmenstetten; Sibylle Jüttner, Andelfingen; Nadia Koch, Rümlang; Carmen Marty Fässler, Adliswil; Lejla Salihu, Winkel; Roger Schmidinger, Urdorf; Willma Willi, Stadel; Kathrin Wydler, Wallisellen; Sekretärin: Franziska Gasser.

III. Im Falle eines Referendums wird der Beleuchtende Bericht vom Regierungsrat verfasst. Der Bericht zur Minderheitsmeinung des Kantonsrates wird von seiner Geschäftsleitung verfasst.

Zürich, 24. März 2026

Im Namen der Kommission
Die Präsidentin: Die Sekretärin:
Karin Fehr Thoma Franziska Gasser

Bericht

I. Ausgangslage und Wortlaut der parlamentarischen Initiative

Am 31. Mai 2021 reichten Karin Fehr Thoma und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative betreffend «Betreuungsschlüssel in Kindertagesstätten anpassen» ein. Sie wurde am 28. Februar 2022 mit 90 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz wird wie folgt angepasst:

Betreuungsschlüssel

§ 18 d. Abs. 1 und 2 bleiben unverändert.

Abs. 3 neu: Praktikantinnen und Praktikanten werden in der Regel nicht als Betreuungspersonen angerechnet. Die Verordnung legt die Ausnahmen fest.

Aus bisherigem Abs. 3 wird neu Abs. 4.

2. Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage

Mit der parlamentarischen Initiative soll für Kindertagesstätten (Kita) der Anreiz beseitigt werden, viele Praktikantinnen und Praktikanten zu engagieren. Deren hoher Anteil in den Kitas ist nach Meinung der Initiantinnen und Initianten sowohl in Bezug auf Jugendschutz, Berufsbildungs- und Gleichstellungspolitik als auch mit Blick auf die Qualität der familienergänzenden Betreuung problematisch. Mit der Initiative soll ein praktikumsbegünstigender Faktor eliminiert werden, ohne Praktika zu verbieten. Vorgeschlagen wird ein neuer Absatz im Kinder- und Jugendhilfegesetz. Demnach sollen Praktikantinnen und Praktikanten in der Regel nicht mehr als Betreuungspersonen angerechnet werden können.

Dieser Ansatz entspricht den Empfehlungen der SODK (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren) und der EDK (Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren).

Die Initiative lässt Ausnahmen zu: Insbesondere Praktikantinnen und Praktikanten, die ein institutionalisiertes Angebot zur Vorbereitung auf die berufliche Grundbildung gemäss Art. 12 BBG oder ein Motivationssemester (AMM/ALV) besuchen oder ein Praktikum im Rahmen der Ausbildung zur dipl. Kinderzieherin bzw. zum Kindererzieher HF und zur dipl. Sozialpädagogin bzw. zum dipl. Sozialpädagogen HF und FH absolvieren, sollen zu den Betreuungspersonen zählen können. Diese Ausnahmen sind in einer Verordnung zu regeln.

Die parlamentarische Initiative wurde der Kommission für Bildung und Kultur (KBIK) am 28. April 2022 zur Beratung zugewiesen. Die Erstinitiantin ist Mitglied der Kommission und wurde angehört.

Die Kommission hat eine Vertretung des Branchenverbandes «kibesuisse» (Verband Kinderbetreuung Schweiz) angehört und beim Kanton Bern, der eine entsprechende Bestimmung bereits kennt, schriftliche Auskunft eingeholt. Der Branchenverband stimmt einer solchen Regelung im Kanton Zürich zu, fordert von der öffentlichen Hand gleichzeitig aber ein stärkeres finanzielles Engagement für die familienergänzende Kinderbetreuung. Im Kanton Bern hat nach Einführung der neuen Regelung die Zahl der Lernenden zugenommen. Weil dort aber fast gleichzeitig das Finanzierungssystem (Betreuungsgutscheine u. a.) umgestellt wurde und die neue Praxis noch nicht lange gilt, erwiesen sich die Auskünfte als nur beschränkt hilfreich für die Beurteilung einer neuen Praxis im Kanton Zürich.

Aus Sicht der Kommission ist es unerwünscht, dass junge Menschen, die an einer Ausbildung zur Fachfrau/zum Fachmann Betreuung interessiert sind, teilweise mehrere Praktika aneinanderreihen müssen, bis sie eine Berufslehre antreten können. Die Längsschnittanalysen des Bundesamts für Statistik «Der Übergang am Ende der obligatorischen Schule» von 2016 und 2020 zeigen, dass der Anteil der Schulabgängerinnen und -abgänger mit direktem Einstieg in die dreijährige berufliche Grundbildung im Sozialwesen sehr tief ist. So schafften 2015 nur gerade 13% den sofortigen Eintritt in die Lehre als Fachfrau/Fachmann Betreuung. 53,7% benötigen dafür ein Jahr, 24,7% zwei und 8,7% drei Jahre. Zum Vergleich: In der Forst- und der Landwirtschaft betragen 2015 die direkten Eintrittsquoten 88,7% bzw. 85%. Eine solche Praxis in den Kitas widerspricht auch Bundesrecht (Art. 15 Abs. 3 BBG), das den Einstieg in die Berufsausbildung im Anschluss an die obligatorische Schulzeit vorsieht. Einig war sich die Kommission darin, dass Praktika in gewissen Fällen weiterhin möglich sein sollen.

Mit einer Mehrheit von acht Stimmen sprach sich die KBIK für einen Erlass in Anlehnung an die ursprüngliche parlamentarische Initiative aus. Damit wird neben der Einschränkung des Praktikumswesens durch das Nicht-Anrechnen von Praktika im Betreuungsschlüssel vor allem auch die gewünschte hohe Qualität der familienergänzenden Betreuung sichergestellt. Die Mehrheit verweist auf die Kantone AR, BE, JU, NE, VD und VS, die eine entsprechende Regelung bereits kennen.

Die Minderheit möchte mit einem alternativen Vorschlag die Anrechenbarkeit von Praktika auf ein Jahr beschränken und so einen Beitrag leisten, dass Jugendliche nicht zur Absolvierung mehrerer Praktika gedrängt werden. Nach einem Jahr sollte klar sein, ob sich Jugendliche für den Beruf eignen. Die Minderheit verweist auch auf die finanziellen Konsequenzen der Nicht-Anrechenbarkeit von Praktika an den Betreuungsschlüssel.

Vorbehaltener Beschluss

Die Kommission für Bildung und Kultur unterbreitete dem Regierungsrat am 27. August 2024 einen Erlassentwurf, der die parlamentarische Initiative vollständig umsetzt, und zudem eine mehrheitsfähige Alternative, die verhindern soll, dass Jugendliche zur Absolvierung mehrerer Praktika gedrängt werden.

3. Rückmeldung aus der Vernehmlassung und Stellungnahme des Regierungsrates vom 12. März 2025

1. Bericht zur Vernehmlassung

Die Vernehmlassung zur PI KR-Nr. 209/2021 betreffend Betreuungsschlüssel in Kindertagesstätten anpassen wurde vom Amt für Jugend und Berufsberatung durchgeführt und dauerte vom 17. September 2024 bis 17. Dezember 2024. Eingeladen wurden der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV), alle Gemeinde- und Stadtverwaltungen im Kanton, das Departement Soziales der Stadt Winterthur, das Sozialdepartement der Stadt Zürich und alle Bezirksräte im Kanton. Zudem wurden folgende Kommissionen, Organisationen und Verbände eingeladen: Alliance Enfance, AvenirSocial Region Zürich und Schaffhausen, Berufsverband Fachperson Betreuung Schweiz, Jugendhilfekommission Kanton Zürich, Jugendparlament Kanton Zürich, Kantonale Elternmitwirkungs-Organisation, Kantonalverband der Zürcher Psychologinnen und Psychologen, kibesuisse Verband Kinderbetreuung Schweiz, Kinderschutzkommission Kanton Zürich, Marie Meierhofer Institut für das Kind (MMI), Netzwerk Kinderrechte Schweiz, OdA Sozialberufe Zürich, okay zürich – Kantonale Kinder- und Jugendförderung, Pro Familia Schweiz, Pro Juventute Schweiz, SAVOIRSOCIAL Schweizerischer Dachverband

für die Berufsbildung im Sozialbereich, Sozialkonferenz Kanton Zürich (SoKo), der Verband des Personals öffentlicher Dienste sowie Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute. Konsultiert wurden auch die Pädagogische Hochschule Zürich und die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften. Daneben haben weitere Interessierte eine Stellungnahme abgegeben.

Insgesamt gingen 38 materielle Stellungnahmen ein. Sämtliche Teilnehmende der Vernehmlassung begrüßen die Ziele der parlamentarischen Initiative, namentlich die Stärkung des Jugendschutzes und die Gewährleistung einer qualitativ guten Kinderbetreuung. Zur Hauptversion äusserten sich 11 Teilnehmende zustimmend und 21 ablehnend. Zur alternativen Version äusserten sich 26 Teilnehmende zustimmend und 5 ablehnend.

Die Befürworterinnen und Befürworter der Hauptversion – namentlich AvenirSocial, die Kindesschutzkommission und verschiedene Gemeinden wie Geroldswil, Fällanden, Oberglatt und Zollikon – begründen ihre Zustimmung zunächst mit dem Jugendschutz und führen aus, dass die noch sehr jungen und unerfahrenen Personen vor den teilweise prekären Anstellungsbedingungen (schlechter Lohn, kurze Kündigungsfrist, keine Berufsschule) in den Praktika geschützt werden müssten. Ein Verzicht auf die Anrechnung von Praktika würde darüber hinaus einen Anreiz für die Kitas schaffen, mehr Lehrstellen zu schaffen. Sie weisen darauf hin, dass die Schulabgängerinnen und -abgänger in fast allen Berufsfeldern nach der obligatorischen Schulzeit direkt in eine Lehre starteten und sich nicht zuerst durch ein Praktikum beweisen müssten. Für Jugendliche, die nicht bereit seien, eine dreijährige Lehre zu beginnen, solle stattdessen die Einführung einer Lehre mit Eidgenössischem Berufsattest (EBA) geprüft werden.

Als weiteres Argument für die Hauptversion wird die Stärkung der Betreuungsqualität genannt. So betonen das MMI und die Kindesschutzkommission die Bedeutung des Betreuungsschlüssels und qualifizierter Fachpersonen für die Betreuungsqualität. Die Praktika seien befristet, was zu einem häufigeren Betreuungswechsel führe und damit die Betreuungsqualität beeinträchtige.

Die Befürworterinnen und Befürworter der Hauptversion lehnen die Alternative ab. So erachtet etwa die Gemeinde Zollikon die Beschränkung der Praktika auf ein Jahr als nicht zielführend. Die Gemeinde Affoltern am Albis macht geltend, dass unmöglich überprüft werden könne, ob Praktikantinnen und Praktikanten nicht bereits im Vorjahr in einer anderen Kita beschäftigt waren. Weiter wird vorgebracht, die Alternative bringe kaum Vorteile, zumal Jugendliche, die nach einem Praktikumsjahr keine Lehrstelle finden würden, nach wie vor das Berufsfeld ver-

lassen und wieder von vorne beginnen müssten. Ausserdem würden bei dieser Variante die jungen und unerfahrenen Personen weiterhin als Betreuungspersonen angerechnet, was keine Stärkung der Betreuungsqualität bringe, führt die Kinderschuttkommission aus. Bei einer Anrechnung von Praktikantinnen und Praktikanten als Betreuungspersonen müssten aus Sicht der Kinderschuttkommission bestimmte Kriterien (z. B. Mindestalter) festgelegt werden.

An der Hauptversion wird als Kritikpunkt häufig die fehlende Praktikabilität genannt. Gemäss den Kritikerinnen und Kritikern der Hauptversion – so etwa dem Berufsverband Fachperson Betreuung Schweiz, der SoKo und den Gemeinden Uster und Dielsdorf – hätten die Kitas bereits heute aufgrund des Fachkräftemangels und von Krankheitsausfällen Schwierigkeiten, genügend Betreuungspersonal zu finden. Es wird bemängelt, dass der gänzliche Ausschluss der Anrechenbarkeit von Praktikantinnen und Praktikanten dieses Problem verschärfen und zu steigenden Kosten führen würde. Der GPV, dessen Stellungnahme sich die Gemeinden Kleinandelfingen, Rafz, Schlatt, Dägerlen, Richterswil, Fehraltorf, Bäretswil und Rifferswil anschliessen, bemängelt zudem, dass die vorgesehene Änderung weder einen Beitrag gegen den Fachkräftemangel leiste noch Fluktuationen verhindere oder die Wirtschaftlichkeit der Kitas erhöhe.

Die Kritikerinnen und Kritiker der Hauptversion sprechen sich aus den vorgenannten Gründen mehrheitlich für die Alternative aus. Der GPV führt etwa aus, dass die Folgekosten bei der Alternative überschaubar seien, ohne dass die Qualität der Betreuung darunter leide. Bereits die Alternative würde zu einem grossen Umdenken und finanziellen Anpassungen führen. Im Übrigen würde die Betreuungsqualität, so der GPV, durch die Anrechnung von Praktikantinnen und Praktikanten nicht leiden, da Lernende zu Beginn ebenfalls keine vollwertigen Betreuungspersonen seien. Die Alternative trage darüber hinaus dem Bedürfnis junger Menschen Rechnung, die ein Praktikum absolvieren wollten, und verhindere gleichzeitig, dass Mehrfachpraktika ausgenutzt würden. Auch die SoKo, die Kantonale Elternmitwirkungs-Organisation sowie die Gemeinden Pfungen, Hinwil, Dietikon, Dinhard und Schlieren sprechen sich mit ähnlichen Argumenten für die Alternative aus.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende weisen auf die neuen Entwicklungen im Kita-Bereich hin und hinterfragen in diesem Zusammenhang die Erforderlichkeit der Vorlage. Die Rückmeldungen aus den Kitas zeigten, so der GPV, dass die Zahl der Praktikantinnen und Praktikanten in den Kitas stetig sinke, weil mehr Ausbildungen mit Direkteinstieg begonnen würden. Die Situation der Praktikantinnen und Praktikanten habe sich stark verbessert, seit ein Praktikum vor Lehrbeginn keine Pflicht mehr sei. Dieses Argument führen auch KiQ – Unabhängige Kitas für

Qualität, die Kimi Krippen AG und pop e poppa das schweizer kita netzwerk auf. In diesem Zusammenhang wird auch die Bedeutung eines Praktikums für den Berufseinstieg betont. Es wird gefordert, dass ein Praktikum für diejenigen, die es wüshten – namentlich Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger oder Personen, die nicht über die für eine Lehre notwendigen Kompetenzen (z. B. Sprachkenntnisse) verfügen –, möglich bleiben sollte. Ausserdem führe ein Praktikum zu weniger Lehrabbrüchen.

Fragezeichen bestehen bei einer Vielzahl der Vernehmlassungsteilnehmenden bezüglich der finanziellen Folgen der Vorlage und in diesem Zusammenhang auch bezüglich der Frage, wer diese Kosten tragen muss – so etwa bei den Gemeinden Regensdorf, Uster, Dietikon und Dielsdorf sowie dem GPV. Kibesuisse Verband Kinderbetreuung Schweiz unterstützt die Vorlage (Hauptversion) nur unter der Bedingung, dass die Finanzierbarkeit der quantitativen Vorgaben durch eine entsprechende gesetzliche Finanzierungsregelung gewährleistet wird. Es wird gefordert, dass die Kitas finanziell unterstützt werden, damit sie die Mehrkosten der neuen Anforderungen an den Betreuungsschlüssel – insbesondere die Anstellung von Personal mit höheren Löhnen – bewältigen können und nicht in eine finanzielle Schieflage geraten. Das Sozialdepartement der Stadt Zürich fordert ebenfalls die Klärung der Finanzierung der Mehrkosten, bevor es sich abschliessend zur Vorlage äussern möchte, und führt in diesem Zusammenhang aus, dass die Mehrkosten nicht ohne Weiteres den Erziehungsberechtigten auferlegt werden dürften.

2. Stellungnahme des Regierungsrates

Gemäss § 18d Abs. 1 KJHG werden Kinder in Kitas in der Regel in Gruppen mit höchstens zwölf Plätzen betreut. Kinder bis zum 19. Lebensmonat belegen eineinhalb Plätze. Abs. 2 sieht vor, dass in jeder Gruppe eine ausgebildete Betreuungsperson anwesend sein muss. Sind mehr als sechs Plätze belegt, muss eine zweite Betreuungsperson anwesend sein. Praktikantinnen und Praktikanten sind vom Anwendungsbereich von Abs. 2 nicht ausgeschlossen und dürfen somit nach der geltenden Regelung als zweite Betreuungsperson angerechnet werden. Durch eine Anpassung des KJHG im Sinne der PI – Hauptversion oder Alternative – könnte die Anrechnung von Praktikantinnen und Praktikanten als zweite Betreuungsperson ausgeschlossen bzw. eingeschränkt werden.

Das Berufsbildungsgesetz (SR 412.10) hält ausdrücklich fest, dass die berufliche Grundbildung an die obligatorische Schule anschliesst (Art. 15 Abs. 3). Länger dauernde Praktika vor Lehrbeginn ohne jeglichen Bezug zu einer Ausbildung widersprechen diesem Grundsatz, sind aber im Sozialwesen – namentlich in Kitas – verbreitet. Dadurch verzögert sich einerseits der Erwerb eines Lehrabschlusses, andererseits bergen ausbildungsunabhängige Praktika für Praktikantinnen und Praktikanten die

Gefahr, dass sie als günstige Arbeitskraft ausgenutzt werden. Dies gilt umso mehr, wenn Praktikantinnen und Praktikanten als zweite Betreuungsperson im Betreuungsschlüssel angerechnet werden können und zudem fraglich ist, ob eine angemessene Begleitung während der Praktikumszeit gewährleistet ist. Jugendliche und junge Erwachsene in solchen Praktika erhalten darüber hinaus keinerlei schulische Unterstützung bei der Berufswahlvorbereitung und sind bei der Suche nach einer Lehrstelle oder einer anderen Anschlusslösung auf sich allein gestellt. Es besteht die Gefahr, dass sie bei der Lehrstellensuche leer ausgehen und gezwungen sind, ein weiteres Praktikum zu absolvieren – in der Hoffnung, anschliessend eine Lehrstelle zu finden. Jugendliche und junge Erwachsene, die Mehrfachpraktika absolvieren, sind den aufgezeigten Risiken wiederum in erhöhtem Mass ausgesetzt.

Die aktuellen Zahlen zeigen allerdings eine positive Entwicklung. Seit 2018 haben Praktika vor Beginn der Lehre Fachfrau/-mann Betreuung (FaBe) mit Eidgenössischem Fähigkeitszeugnis (EFZ) zahlenmässig abgenommen. Der Monitoringbericht 2022 «Familienergänzende Betreuung im Frühbereich» der Bildungsdirektion (Olivia Blöchliger/Egon Hajrlahovic/Viviane Zimmermann/Sybille Bayard, Familienergänzende Betreuung im Frühbereich Monitoringbericht 2022, Zürich 2024: Bildungsdirektion, Bildungsplanung [nachstehend Monitoringbericht 2022]) zeigt auf, dass 2022 11% der Betreuungspersonen in Zürcher Kitas Praktikantinnen oder Praktikanten waren. 2018 hatte der Anteil noch bei 17% gelegen (Monitoringbericht 2022, S. 10 f.). Gemäss einer schweizweiten Umfrage von SAVOIRSOCIAL bei FaBe-Lernenden aus dem Jahr 2023 (nachstehend Umfrage SAVOIRSOCIAL 2023; abrufbar unter savoirsocial.ch/de/dastunwir/datenhintergruende/monitoringpraktikafabe) nahm der Anteil Lernender, die vor Lehrbeginn mindestens ein Praktikum absolvierten, ab: Während 2018 noch 51% der Lernenden ein oder mehrere Praktika absolviert hatten, waren es 2023 noch 37% (Umfrage SAVOIRSOCIAL 2023, S. 6). Gleichzeitig nahm der direkte Einstieg (nach der obligatorischen Schulzeit) in die FaBe-Berufslehre zu, von 15,2% im Jahr 2018 auf 30,3% im Jahr 2023. Dieser Wert nähert sich langsam dem Durchschnittswert in der beruflichen Grundbildung; gemäss der Umfrage von SAVOIRSOCIAL beginnen über alle Lehrberufe mit EFZ hinweg 50% der Lernenden die Berufslehre direkt nach der obligatorischen Schulzeit (Umfrage SAVOIRSOCIAL 2023, S. 4). Die Umfrage zeigt weiter auf, dass knapp die Hälfte der absolvierten Praktika in der Fachrichtung Kinder genau ein Jahr dauerten. 25,8% der Praktika dauerten länger als ein Jahr (Umfrage SAVOIRSOCIAL 2023, S. 8).

Der Regierungsrat sieht trotz der positiven Entwicklungen in den letzten Jahren Handlungsbedarf. Dass Jugendliche und junge Erwachsene in einem Praktikum ohne jeglichen Bezug zu einer Ausbildung im Betreu-

ungsschlüssel als zweite Betreuungsperson angerechnet werden dürfen, trägt massgeblich zur Aufrechterhaltung des nach wie vor übermässigen Praktikumswesens bei. Durch eine Anpassung von § 18d KJHG kann der heute bestehende Anreiz zur Beschäftigung von Praktikantinnen und Praktikanten beseitigt bzw. abgeschwächt werden. Ein gänzlich Verbot der Anrechenbarkeit von Praktikantinnen und Praktikanten als zweite Betreuungsperson im Sinne der von der KBIK vorgeschlagenen Hauptversion würde allerdings dazu führen, dass alle Praktikantinnen und Praktikanten durch zusätzliches Personal ersetzt werden müssten. Dies würde zusätzliche (Lohn-)Kosten in nicht unbedeutender Höhe verursachen. Angesichts der in vielen Kitas bereits angespannten finanziellen Lage (vgl. Monitoringbericht 2022, S. 9) ist davon auszugehen, dass diese zusätzlichen Kosten auf die Eltern bzw. Gemeinden überwältzt werden müssten. Eine zusätzliche Verteuerung der familienergänzenden Kinderbetreuung zulasten der Eltern stünde dem langfristigen Ziel der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie entgegen (langfristiges Ziel LFZ 5.4 des Regierungsrates, Richtlinien der Regierungspolitik 2023–2027, vgl. RRB Nr. 871/2023) und gilt es zu vermeiden. Da sich das Problem des übermässigen Praktikumswesens in den letzten Jahren gänzlich ohne staatliche Vorgaben in beachtlichem Mass selbst reguliert hat, erachtet der Regierungsrat einen derart weitgehenden staatlichen Eingriff als unverhältnismässig. Auch mit der von der Minderheit der KBIK vorgeschlagenen, wesentlich kostengünstigeren Alternative kann erreicht werden, dass der Anteil an Praktikantinnen und Praktikanten unter den Betreuungspersonen in Kitas sinkt. Dadurch kann einerseits eine gute Betreuungsqualität gewährleistet werden. Andererseits ist davon auszugehen, dass – für Praktikantinnen und Praktikanten mit besonderen Gefahren verbundene – mehr als einjährige Praktika abnehmen bzw. gar nicht mehr angeboten werden. Vielmehr ist anzunehmen, dass mit dem angepassten Betreuungsschlüssel nur noch Praktika angeboten werden, wenn nach einem Jahr eine Lehrstelle zu besetzen ist. Dadurch können Jugendliche und junge Erwachsene effektiv und ausreichend geschützt werden.

Ausnahmen, in denen Praktikantinnen und Praktikanten trotz längerdauernder Praktikumszeit im Betreuungsschlüssel als zweite Betreuungsperson berücksichtigt werden dürfen, können in der Verordnung vorgesehen werden. Zu denken ist etwa an Fälle, in denen das erste Praktikumsjahr bereits längere Zeit zurückliegt bzw. in denen das Praktikum im Hinblick auf eine Zweitausbildung zur Fachperson Betreuung absolviert wird.

Die Überprüfung der Praktikumszeit anhand des Lebenslaufs der Praktikantinnen und Praktikanten verursacht weder für die Kitas noch für die Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden einen nennenswerten administrativen Mehraufwand.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass sich der Kanton Zürich auf nationaler Ebene in den Gremien der Schweizerischen Berufsbildungsämterkonferenz und bei der kantonalen Organisation der Arbeitswelt für die Einführung einer zweijährigen beruflichen Grundbildung mit EBA im Berufsfeld Fachfrau/-mann Betreuung einsetzt. Dies wäre für die Betriebe eine taugliche Alternative zur Anstellung von Praktikantinnen und Praktikanten und würde es den Jugendlichen ermöglichen, einen ersten eidgenössisch anerkannten Berufsabschluss mit Anschlussmöglichkeiten an weiterführende Ausbildungen zu erwerben. Es ist davon auszugehen, dass die Einführung einer solchen Ausbildungsmöglichkeit das Problem des übermässigen Praktikumswesens in Kitas weiter entschärft.

3. Redaktionelle Bemerkungen

Aus rechtsetzungstechnischer Sicht wird vorgeschlagen, bei § 18d Abs. 3 des alternativen Vorschlags auf den Passus «in der Regel» zu verzichten. Dass Ausnahmen vorgesehen werden können, ergibt sich aus dem nachfolgenden Satz: «Die Verordnung kann Ausnahmen vorsehen.»

Im Übrigen haben wir keine Bemerkungen zu den von der KBIK vorgeschlagenen Gesetzestexten.

4. Regulierungsfolgen und finanzielle Folgen

Die Gesetzesänderungen wurden im Sinne von § 1 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) und § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 18. August 2010 (LS 930.11) geprüft. Sie führen zu einmaligen administrativen Kosten für Prozessanpassungen und für die Überprüfung der Zusammenstellung der Belegschaft. Hinzu kommen einmalige sowie allenfalls wiederkehrende Kosten für personelle Anpassungen (Rekrutierung und Anstellung von Betreuungspersonen). Diese insgesamt geringfügige administrative Mehrbelastung ist den Trägerschaften von Kitas angesichts des Nutzens der Vorlage, namentlich des Schutzes der Praktikantinnen und Praktikanten vor Missbrauch sowie der Gewährleistung einer qualitativ guten Kinderbetreuung, zumutbar.

Für die Berechnung der finanziellen Folgen ist vorab zu ermitteln, wie viele Stellenprozent in Kitas im Kanton von Praktikantinnen und Praktikanten besetzt sind. In den Kitas, die an der Befragung für den Monitoringbericht 2022 teilgenommen hatten (415 Kitas bzw. 42% aller Kitas im Kanton), besetzten die Betreuungspersonen 190 900 Stellenprozent. Aufgerechnet auf 100% der Kitas entspricht dies 454 500 Stellenprozent bzw. 4545 Vollzeitstellen. 11% dieser Vollzeitstellen waren von Praktikantinnen und Praktikanten besetzt (Monitoringbericht 2022, S. 10 f.). Es kann somit für die Kostenberechnung von rund 500 Praktikums-Voll-

zeitstellen ausgegangen werden. 25,8% der Praktika – dies entspricht rund 129 Vollzeitstellen – dauerten länger als ein Jahr (Umfrage SAVOIR-SOCIAL 2023, S. 8).

Der Durchschnittslohn einer Praktikantin oder eines Praktikanten liegt gemäss der von Ecoplan durchgeführten Erhebung «Löhne und Anstellungsbedingungen in den Kitas in der Stadt Zürich» aus dem Jahr 2024 (nachstehend Erhebung Ecoplan 2024; abrufbar unter stadt-zuerich.ch/de/aktuell/publikationen.html?cid=redirectsd.html) bei Fr. 13 854; der Medianlohn bei Fr. 11 163. Beim ungelerntem Betreuungspersonal beträgt der Durchschnittslohn Fr. 56864 und der Medianlohn Fr. 56509 (Erhebung Ecoplan, S. 28). Für die vorliegende Kostenberechnung ist von den Medianlöhnen auszugehen. Können Praktikantinnen und Praktikanten (500 Vollzeitstellen) in der Regel nicht mehr als Betreuungspersonen im Betreuungsschlüssel angerechnet werden und werden diese durch unausgebildete Betreuungspersonen ersetzt, resultieren Mehrkosten von gut 22,7 Mio. Franken. Werden – dem alternativen Vorschlag entsprechend – Praktikantinnen und Praktikanten ab dem zweiten Jahr (129 Vollzeitstellen) durch unausgebildete Betreuungspersonen zum Medianlohn ersetzt, betragen die Mehrkosten rund 5,8 Mio. Franken.

Für die Berechnung der Gesamtkosten ist von 24 000 bewilligten Betreuungsplätzen im Kanton (Monitoringbericht 2022, S. 4) und einer Auslastung von durchschnittlich 80% auszugehen. Dies ergibt 19 200 belegte Plätze (ungewichtet). 20% der betreuten Kinder sind zwischen 3 und 18 Monate alt (Olivia Blöchliger / Peter Nussbaum / Maya Ziegler / Sybille Bayard, Situation der familien- und unterrichtsergänzenden Betreuung im Kanton Zürich, Zürich 2020: Bildungsdirektion, Bildungsplanung [nachstehend Bericht 2020], S. 33 f.) und belegen somit eineinhalb Plätze (§ 18d Abs. 1 KJHG). Dies entspricht 2560 gewichteten Plätzen. Die übrigen 15 360 Plätze werden von Kindern über 18 Monate belegt. Daraus resultieren 17 920 gewichtete Plätze. Bei Öffnungszeiten von 240 Tagen pro Jahr und durchschnittlichen Vollkosten von Fr. 130 pro Platz (Bericht 2020, S. 43) ergeben sich Gesamtkosten von gut 559 Mio. Franken. Gemessen an diesen Gesamtkosten entspricht der Kostenanstieg gemäss Hauptversion (rund 22,7 Mio. Franken) knapp 4,1%. Werden – dem alternativen Vorschlag entsprechend – Praktikantinnen und Praktikanten ab dem zweiten Jahr durch unausgebildete Betreuungspersonen ersetzt, beträgt der Kostenanstieg rund 1% (rund 5,8 Mio. Franken).

5. Bereinigung der Vorlage

Die Beratung des Vernehmlassungsergebnisses und der Stellungnahme der Regierung, insbesondere die Ausführungen zu den finanziellen Auswirkungen, bewirkten, dass die KBIK nunmehr mit einer Mehrheit von 12 Stimmen den ursprünglichen Alternativvorschlag unterstützt. Die Min-

derheit der Kommission unterstützt die Umsetzung der ursprünglichen PI. (Inhaltliche Argumente für Alternativvorschlag/Umsetzung der PI vgl. Pkt. 2).

6. Erläuterung der Vorlage

6.1 Grundzüge der Vorlage

Der Antrag der Kommissionsmehrheit beschränkt die Anrechenbarkeit von Praktika auf den Betreuungsschlüssel auf ein Jahr. Der Antrag der Kommissionsminderheit rechnet Praktika generell nicht mehr dem Betreuungsschlüssel an. Beide Anträge sehen vor, dass die Verordnung Ausnahmen definieren kann.

6.2 Erläuterung zu den einzelnen Bestimmungen

§ 18 d. Abs. 3 (neu)

Im Antrag der Mehrheit wird die redaktionelle Bemerkung in der Stellungnahme der Regierung aufgenommen. Der Antrag der Minderheit setzt die ursprüngliche PI mit notwendigen gesetzgeberischredaktionellen Anpassungen um.

7. Finanzielle und personelle Auswirkungen, Regulierungsfolgeabschätzung

Zu den finanziellen und personellen Auswirkungen und der Regulierungsfolgeabschätzung wird auf die Stellungnahme des Regierungsrates verwiesen (Pkt. 3, 4. Regulierungsfolgen und finanzielle Folgen).

8. Chronologischer Ablauf

Die Kommission behandelte die parlamentarische Initiative an insgesamt sechzehn Sitzungen:

- 29. November 2022: Anhörung Erstpostulantin, erste Diskussion
- 31. Januar 2023: Beratung
- 11. Juli 2023: Beratung
- 29. August 2023: Grundsatzentscheid
- 19. September 2023: Start 1. Lesung, Bestimmen Anhörungen
- 31. Oktober 2023: Anhörung kibesuisse
- 21. November 2023: Beratungen Antworten Kanton Bern
- 9. Januar 2024: Beratung Anträge
- 6. Februar 2024: Beratung Anträge
- 27. Februar 2024: Vorbehaltener Beschluss
- 25. Juni 2024: Bereinigung der Vorlage gemäss GGD
- 27. August 2024: Abschluss 1. Lesung, Verabschiedung des Erlässentwurfs zur Stellungnahme Regierung/Vernehmlassung

- 21. Oktober 2025: Start 2. Lesung
- 4. November 2025: Beratung
- 23. November 2025: Ende 2. Lesung mit Verabschiedung des Erlassentwurfs an die Redaktionskommission
- 24. März 2026: Schlussabstimmung

9. Antrag der Kommission

Die Kommission für Bildung und Kultur beantragt dem Kantonsrat einstimmig, auf die Vorlage einzutreten und diese im Sinne der Kommissionsmehrheit zu verabschieden.