

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates an den Kantonsrat  
zum Postulat KR-Nr. 199/2006 betreffend mehr  
Kinderbetreuungseinrichtungen (Krippen und Horte)  
dank weniger Reglementierung**

(vom 22. Oktober 2008)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 13. November 2006 folgendes von den Kantonsrätinnen Brigitta Johner-Gähwiler, Urdorf, und Anita Simioni-Dahm, Andelfingen, sowie von Kantonsrat Beat Badertscher, Zürich, am 10. Juli 2006 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Wir ersuchen den Regierungsrat, die Verordnung über die Bewilligung von Kinder- und Jugendheimen, Kinderkrippen und -horten dahin gehend zu revidieren, dass inskünftig zwischen Heim- und Tagesbetreuung deutlich unterschieden wird: Die Bewilligungsvoraussetzungen für die Betreuung in Kinder- und Jugendheimen einerseits und in Kinderkrippen und -horten andererseits sollen unterschiedlich geregelt werden.

Ebenso sollen die entsprechenden Richtlinien dahin gehend revidiert werden, dass die Eröffnung/Führung einer Kindertagesstätte im administrativen/organisatorischen Bereich künftig vereinfacht wird, ohne dass der Kinderschutz oder die sozialpädagogischen Grundsätze beeinträchtigt werden.

---

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

### **1. Gesetzesgrundlagen und Richtlinien**

Die Betreuung von Kindern in Familien, Tageseinrichtungen und Heimen ist sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene gesetzlich geregelt. Grundlage dazu bildet Art. 316 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 201):

«Wer Pflegekinder aufnimmt, bedarf einer Bewilligung der Vormundschaftsbehörde oder einer anderen vom kantonalen Recht be-

zeichneten Stelle seines Wohnsitzes und steht unter deren Aufsicht. Der Bundesrat erlässt Ausführungsvorschriften.»

Diese Ausführungsvorschriften sind in der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption vom 19. Oktober 1977 (PAVO, SR 211.222.338) umschrieben. Art. 13 Abs. 1 PAVO präzisiert die Bewilligungspflicht wie folgt:

«Einer Bewilligung der Behörde bedarf der Betrieb von Einrichtungen, die dazu bestimmt sind,

- a. mehrere Unmündige zur Erziehung, Betreuung, Ausbildung, Beobachtung oder Behandlung tags- und nachtsüber aufzunehmen;
- b. mehrere Kinder unter zwölf Jahren regelmässig tagsüber zur Betreuung aufzunehmen (Kinderkrippen, Kinderhorte u. dgl.)»

Die kantonalen Ausführungsbestimmungen finden sich in der Verordnung über die Bewilligung von Kinder- und Jugendheimen, Kinderkrippen und Kinderhorten vom 6. Mai 1998 (LS 852.23) und der Verordnung über die Jugendheime vom 4. Oktober 1962 (LS 852.21).

Kinder- und Jugendheime bedürfen der Bewilligung der Bildungsdirektion. Die Aufsicht ist in den §§ 4 ff. der Jugendheimverordnung geregelt. Sie obliegt dem Amt für Jugend und Berufsberatung der Bildungsdirektion, welches die unmittelbare Aufsicht mit Zustimmung der Bildungsdirektion Jugendkommissionen, Jugendsekretariaten oder Behörden und Amtsstellen von Gemeinden übertragen kann.

Bewilligungs- und Aufsichtsinstanz für Kinderkrippen sowie für private Kinderhorte sind die Vormundschaftsbehörden. Diese können die Aufsicht anderen dafür geeigneten Stellen übertragen (§ 3 der Verordnung über die Bewilligung von Kinder- und Jugendheimen, Kinderkrippen und Kinderhorten).

Um den unterschiedlichen Anforderungen der verschiedenen Betreuungsformen gerecht zu werden, hat die Bildungsdirektion separate Richtlinien erlassen:

- Richtlinien über die Bewilligung von Kinder- und Jugendheimen vom 31. August 1998
- Richtlinien über die Bewilligung von Kinderhorten vom 4. Juni 2007
- Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen vom 5. Juni 2008

Die Richtlinien über die Bewilligung von Kinder- und Jugendheimen unterscheiden sich in wesentlichen Punkten – z. B. in der Berechnung des Stellenbedarfs und in den beruflichen Anforderungen an das Personal – von denjenigen für Kinderkrippen und Kinderhorte. Heime müssen zudem der Bewilligungsinstanz ein bedeutend umfangreicheres Betriebskonzept einreichen, in welchem zahlreiche Einzelregelun-

gen enthalten sind, welche von Krippen und Horten nicht verlangt werden. Die Richtlinien sind auf der Internetseite [www.lotse.zh.ch](http://www.lotse.zh.ch) veröffentlicht.

## 2. Regelungsdichte und Angebotsentwicklung bei Kinderkrippen und Kinderhorten

Am 30. Juni 1998 erliess die Erziehungsdirektion erstmals Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen, die sinngemäss auch auf Kinderhorte anzuwenden waren. Diese für beide Betreuungsformen geltenden Richtlinien wurden in der Zwischenzeit abgelöst durch die oben erwähnten Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen einerseits und von Kinderhorten andererseits. Beide Erlasse wurden formal vereinfacht. Zudem wurden verschiedene Bestimmungen gelockert:

- Die Gruppengrösse in Kinderkrippen wurde von zehn auf elf Plätze erhöht; Kindergartenkinder beanspruchen dabei nur 0,5 Plätze.
- Die Vorgaben zum Pensum der Krippenleitung wurden aufgehoben.
- Durch den Erlass eigener Richtlinien für Kinderhorte wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass Kinder im Schulalter eine weniger intensive Betreuung benötigen als Vorschulkinder und dass ihr Aufenthalt im Hort im Tagesverlauf kürzer dauert als in einer Krippe.
- Horte, die von einer Schulgemeinde geführt werden, sind von der Bewilligungspflicht und von der Aufsicht durch die Vormundschaftsbehörde ausgenommen.

Die Richtlinien gewährleisten zum einen die erforderliche Betreuungsqualität, zum anderen ermöglichen sie die notwendige Schaffung bzw. den Ausbau von Krippen und Horten. Dass dies gelingt, ist aus der deutlichen Zunahme an Krippen, Horten und Betreuungsplätzen im Kanton ersichtlich:

	2003	2004	2005	2006	2007	2003–2007
Betreuungsplätze	5 795	6 406	6 831	7 541	9 163	+ 58%
Betreute Kinder	9 378	11 343	11 545	12 461	14 966	+ 60%

Die erfreuliche Entwicklung ist insbesondere auf die Initiative zahlreicher privater Trägerschaften zurückzuführen. Diese werden im

Aufbau und im Betrieb von Betreuungseinrichtungen durch die Fachpersonen der öffentlichen Jugendhilfestellen beraten und unterstützt. Viele kamen zudem in den Genuss der Anstossfinanzierung des Bundes und eine Mehrzahl der Krippen und Horte erhält zudem Betriebsbeiträge der Standortgemeinden.

Gemäss den Legislaturzielen 2007–2011 des Regierungsrates soll die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessert werden. Dazu leistet die familienergänzende Kinderbetreuung einen wichtigen Beitrag.

### **3. Schlussfolgerungen**

Bereits auf Verordnungsstufe wird zwischen der stationären Betreuung von Kindern in Heimen einerseits und der Tagesbetreuung andererseits unterschieden. Die verschiedenen Bewilligungsrichtlinien für Krippen, Horte und Heime sind den unterschiedlichen Aufgaben der drei Betreuungsformen entsprechend ausgestaltet. Sie orientieren sich am Wohl der betreuten Kinder, räumen den Trägerschaften und Leitungen zugleich einen grossen Spielraum ein und legen damit der Schaffung neuer bzw. dem Ausbau bestehender Angebote keine unnötigen Hindernisse in den Weg.

Die im Postulat erhobenen Forderungen, bei der Bewilligungspflicht zwischen Heim- und Tagesbetreuung zu unterscheiden sowie die Bewilligungsvoraussetzungen für die Betreuung in Kinder- und Jugendheimen einerseits und in Kinderkrippen und -horten andererseits unterschiedlich zu regeln, sind erfüllt. Zugleich wurden mit dem Neuerlass der Richtlinien für die Bewilligung von Kinderhorten und von Kinderkrippen in den Jahren 2007 bzw. 2008 die Bestimmungen im Sinne des Postulates überarbeitet.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 199/2006 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der stv. Staatsschreiber:
Notter	Hösli