

1900

Antrag des Regierungsrates vom 29. Oktober 2008

**4558**

**A. Beschluss des Kantonsrates  
über die Volksinitiative «Kinderbetreuung Ja»**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 29. Oktober 2008,

*beschliesst:*

- I. Die Volksinitiative «Kinderbetreuung Ja» wird abgelehnt.
- II. Teil B dieser Vorlage wird als Gegenvorschlag beschlossen.
- III. Die Volksinitiative und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet. Wird die Initiative zurückgezogen, so untersteht der Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum.
- IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.
- V. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

**Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:**

**«Gesetz  
über die Kinderbetreuung**

**§ 1 Grundsatz**

<sup>1</sup> Der Kanton sorgt in Zusammenarbeit mit den Gemeinden und Privaten für ein der Nachfrage entsprechendes, qualitativ gutes und breit gefächertes Angebot an familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten für Säuglinge, Kinder und Jugendliche bis zum Abschluss der obligatorischen Schulpflicht.

<sup>2</sup> Die Gemeinden stellen zusammen mit dem Kanton den Bedarf fest. Der Kanton leistet Aufbauhilfe für private und öffentliche Betreuungsangebote. Er ergreift gemeinsam mit den Gemeinden geeignete Massnahmen, wenn diese nicht in der Lage sind, ein bedarfsgerechtes Angebot aufzubauen.

## **§ 2 Finanzierung**

<sup>1</sup> Die Finanzierung erfolgt durch Elternbeiträge und Beiträge von Kanton und Gemeinden.

<sup>2</sup> Der Elternbeitrag bemisst sich nach Massgabe der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern. Der Maximaltarif darf die Vollkosten nicht überschreiten.

## **§ 3 Ausführungsbestimmungen**

Der Regierungsrat regelt die Ausführungsbestimmungen in einer Verordnung.

## **§ 4 Schlussbestimmung**

Gesetz und Verordnung treten spätestens ein Jahr nach Annahme der Initiative durch die Volksabstimmung vollständig in Kraft.

## **Begründung:**

Die Initiative will, dass Kanton und Gemeinden gemeinsam für ein ausreichendes Kinderbetreuungsangebot sorgen. In der Schweiz und auch im Kanton Zürich fehlt heute eine ausreichende Anzahl an familienergänzenden Kinderbetreuungsplätzen. Der Bedarf ist gerade mal zu 38% abgedeckt! Das ist viel zu wenig. Eine gute und bedarfsorientierte familienergänzende Kinderbetreuung gehört zu einer modernen und aufgeschlossenen Gesellschaft. Dem trägt die neue Kantonsverfassung (Art. 19 Abs. 2 lit. b) Rechnung. Sie sieht vor, dass sich Kanton und Gemeinden für die Kinderbetreuung einsetzen. Mit der Initiative soll nun das entsprechende Gesetz geschaffen werden, damit sie gemeinsam den Verfassungsauftrag partnerschaftlich erfüllen können. Ein der Nachfrage entsprechendes Angebot an Horten, Tagesschulen, Kinderkrippen, Tagesmüttern und Mittagstischen erhöht die Wahlmöglichkeit der Eltern in Bezug auf Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit. Das hilft, die Chancengleichheit von Frau und Mann auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern, und schützt viele Familien vor Armut. Von den besseren Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf profitiert auch die Wirtschaft. Das Arbeitskräftepotenzial kann besser ausgeschöpft werden. Und Arbeitgeber/innen werden bei der Gewinnung und Erhaltung von Arbeitnehmenden mit Erziehungs-

1902

pflichten unterstützt. Und das Kindeswohl? Kinder, die vorschulische Betreuungseinrichtungen besuchen, sind im Allgemeinen sozial besser integriert und weiter in ihren sprachlichen Fähigkeiten. Gut betreute Kinder sind auch in der Schule oft erfolgreicher. Die Investitionen in die Kinderbetreuung lohnen sich: Die Eltern bezahlen sozial abgestufte, einkommensabhängige Beiträge (maximal jedoch nicht mehr als die Vollkosten), sodass sich Erwerbsarbeit für alle lohnt. Und weil Gemeinden und Kanton dank der Kinderbetreuung mehr Steuererträge erzielen, als sie für die Einrichtungen ausgeben, ist es nichts als gerecht, wenn sie dementsprechend ihren Teil zur Finanzierung beitragen.»

---

## **B. Gegenvorschlag des Kantonsrates**

### **Jugendhilfegesetz**

**(Änderung vom .....; Familienergänzende Betreuung)**

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 29. Oktober 2008,

*beschliesst:*

Das Gesetz über die Jugendhilfe vom 14. Juni 1981 wird wie folgt geändert:

Familien-  
ergänzende  
Betreuung

§ 15 a. <sup>1</sup> Die Gemeinden sorgen für ein bedarfsgerechtes Angebot an familienergänzender Betreuung von Kindern im Vorschulalter.

<sup>2</sup> Die Finanzierung der Betreuungsangebote erfolgt durch Elternbeiträge und Beiträge der Gemeinden.

<sup>3</sup> Die Gemeinden berücksichtigen bei der Festlegung der Gebühren die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern.

Finanzielle  
Unterstützung  
der familien-  
ergänzenden  
Betreuung

§ 28 a. Der Staat kann an Angebote zur gezielten Förderung von Kindern sowie die Erprobung besonderer Angebots- und Betreuungsformen Subventionen ausrichten.

### **C. Beschluss des Kantonsrates über die Erledigung eines parlamentarischen Vorstosses**

(vom .....)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 29. Oktober 2008,

*beschliesst:*

I. Die Motion KR-Nr. 181/2006 «Familienergänzende Kinderbetreuung in den Gemeinden des Kantons Zürich» wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

### **Weisung**

#### **A. Ziel der Initiative**

Die Initiative verfolgt das Ziel, ein der Nachfrage entsprechendes Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung für Kinder und Jugendliche zur Verfügung zu stellen. Kanton und Gemeinden sollen gesetzlich verpflichtet werden, für ein bedarfsgerechtes, vielfältiges und qualitativ einwandfreies Angebot zu sorgen. Sie haben gemeinsam den Bedarf zu erheben und geeignete Massnahmen zu dessen Deckung zu ergreifen. Die Finanzierung der Angebote soll durch Elternbeiträge sowie Beiträge des Kantons und der Gemeinden erfolgen. Der Kanton soll darüber hinaus Aufbauhilfe bei der Schaffung neuer Angebote leisten.

#### **B. Formelles**

Mit Verfügung vom 6. September 2007 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die am 10. Juli 2007 eingereichte Initiative zustande gekommen ist

(ABl 2007, S. 1613). Mit Beschluss vom 19. Dezember 2007 stellte der Regierungsrat die Rechtmässigkeit der Initiative fest. Er beauftragte die Bildungsdirektion, ihm einen Bericht und Antrag zur Gültigkeit der Initiative und über deren Inhalt sowie einen Gegenvorschlag zu unterbreiten. Nach Prüfung der Initiative ist festzustellen, dass die Initiative gültig ist.

### **C. Materielles**

Die Zielsetzung der Initiative ist grundsätzlich zu begrüßen. Sie steht in Einklang mit den Legislaturzielen des Regierungsrates 2007–2011. Diese sehen als Massnahme 12.1 die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage vor, damit die Gemeinden ein bedarfsgerechtes Angebot an ausserfamiliärer Betreuung und Frühförderung für die Kinder im Vorschulalter gewährleisten. Diese Zielsetzung unterscheidet sich in zwei wesentlichen Punkten von der Volksinitiative: Zum einen beschränkt sie sich auf das Vorschulalter, zum andern überträgt sie die Verpflichtung zur Schaffung eines bedarfsgerechten Angebots den Gemeinden und sieht keine kantonalen Betriebsbeiträge vor.

Die Einschränkung auf das Vorschulalter ergibt sich aus der Tatsache, dass die Kinderbetreuung im Schulalter bereits durch das Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) abgedeckt ist. Was die Ausrichtung von Betriebsbeiträgen betrifft, sind für das Vorschulalter dieselben Bestimmungen festzulegen, wie sie bereits für Betreuungsangebote im Schulalter gelten. Gemäss § 27 Abs. 3 VSG sind die Gemeinden verpflichtet, bei Bedarf weiter gehende Tagesstrukturen anzubieten. Die Gemeinden können dieser Verpflichtung durch eigene Betreuungsangebote nachkommen oder private Anbieter finanziell unterstützen. Das Volksschulgesetz sieht jedoch keine Beiträge des Kantons vor. Die Regelung hat sich bewährt; sie ist auch auf die ausserfamiliäre Kinderbetreuung im Vorschulalter anzuwenden.

Aus diesen Gründen ist die Volksinitiative abzulehnen und stattdessen ein Gegenvorschlag zu beschliessen.

### **D. Gegenvorschlag**

Das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung im Vorschulbereich hat sich in den letzten drei Jahren folgendermassen entwickelt:

**Anzahl 0– bis 5–jährige Kinder**

Jahr	Total	Betreute Kinder	Plätze
2005	75 313	11 545	6 831
2006	76 022	12 461	7 541
2007	78 017	14 966	9 163

Die zur Verfügung stehenden Plätze haben innert dreier Jahre um 34% zugenommen. Der Versorgungsgrad ist von 9,6% im Jahr 2005 auf 10,6% im folgenden Jahr und auf 11,7% im Jahr 2007 gestiegen. Einen wesentlichen Anteil an diesem schnellen Wachstum hat die Anstossfinanzierung des Bundes für familienergänzende Betreuungseinrichtungen. An die familienergänzenden Angebote im Vorschulalter im Kanton Zürich wurden die folgenden Beiträge ausgerichtet:

2005	2006	2007	2008 (bis August)	Total
Fr. 2 263 893	Fr. 2 392 327	Fr. 3 971 571	Fr. 3 654 632	Fr. 12 282 423

Die starke Angebotsentwicklung weist einerseits auf den nach wie vor bestehenden Bedarf an Kinderbetreuungsplätzen im Vorschulbereich hin. Sie belegt andererseits den grossen Einsatz der privaten Trägerschaften sowie die Bereitschaft der Gemeinden, das Angebot an Betreuungsplätzen bei Bedarf auszubauen und deren Betrieb finanziell zu unterstützen. Die in der familienergänzenden Kinderbetreuung seit Jahren geltende Aufgabenteilung zwischen Kanton, Gemeinden und privaten Anbietern hat sich bewährt. Sie ermöglicht ein der Nachfrage entsprechendes Wachstum an Betreuungsplätzen. Die kantonalen Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen vom 1. Juli 2008 gewährleisten einheitliche Standards der Betreuungsangebote im ganzen Kanton.

Eine grundsätzliche Änderung dieser Rahmenbedingungen ist nicht angezeigt. Mit der vorgeschlagenen Änderung des Jugendhilfegesetzes wird die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter auf dieselbe Weise geregelt wie die Betreuung im Schulalter gemäss § 27 Abs. 3 VSG. In beiden Fällen sind die Gemeinden zur Sicherstellung des Angebots verpflichtet und die Finanzierung erfolgt durch Eltern- und Gemeindebeiträge.

Der familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschulalter kommt eine zusätzliche Bedeutung zu. Sie bildet nicht nur für viele Eltern eine Voraussetzung zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit und wird damit vermehrt zu einem Standortfaktor für die Gemeinden, sondern sie kann auch einen Beitrag zur frühen Förderung von Kindern leisten. In Kinderkrippen und bei Tageseltern lernen Kinder eine andere Umgebung kennen und machen Erfahrungen im sozialen Zusammenleben mit anderen Kindern. Zudem kann insbesondere auch die sprachliche Entwicklung gefördert werden. Mit einer qualitativ guten familienergänzenden Betreuung können die Startchancen der Kinder im Hinblick auf den Schuleintritt verbessert werden. Es rechtfertigt sich deshalb, dass der Kanton durch die Ausrichtung von Beiträgen zusätzliche, auf Förderungsbedürfnisse ausgerichtete Angebote ermöglichen und unterstützen kann. § 28 a des Jugendhilfegesetzes erlaubt es, Angebote zur gezielten Förderung der betreuten Kinder sowie die Erprobung besonderer Angebots- und Betreuungsformen finanziell zu unterstützen. Vorstellbar und zum Teil bereits in Erprobung sind z. B. Projekte für die gezielte sprachliche Förderung der Kinder in Spielgruppen und Kinderkrippen sowie die vorübergehende sozialpädagogische Unterstützung von Familien in ihrem Erziehungsalltag. Im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2009–2012 sind für diese Zwecke Fr. 600 000 eingestellt, die zur Ausrichtung von Subventionen an private Trägerschaften zur Verfügung stehen. Mit der organisatorischen, konzeptionellen und finanziellen Unterstützung solcher Angebote ergänzt der Kanton das Betreuungsangebot um eine zusätzliche, an konkreten Bedarfssituationen orientierte frühe Förderung im Interesse der Kinder und ihrer Eltern. In Verbindung mit § 15 a des Jugendhilfegesetzes erfüllt der Gegenvorschlag die inhaltlichen Hauptanliegen der Volksinitiative «Kinderbetreuung Ja». Diese Gesetzesänderung wird auch Teil des in Vorbereitung stehenden Gesetzes über die ambulante Kinder- und Jugendhilfe (KJHG) sein.

Die Finanzierung der Angebote gemäss § 15 a Abs. 2 des Jugendhilfegesetzes erfolgt im bewährten, auch im Volksschulgesetz geregelten Sinn. Über Form und Umfang der kommunalen Mitfinanzierung bestimmen die Gemeinden. Es stehen ihnen dazu grundsätzlich zwei verschiedene, mit einander kombinierbare Möglichkeiten zur Verfügung: die Objektfinanzierung durch Ausrichtung von Betriebsbeiträgen an Kindertagesstätten und Tageselternvereine und die Subjektfinanzierung durch Beiträge an die Eltern. Letzteres kann zum Beispiel durch die Abgabe von Betreuungsgutschriften geschehen.

Wie bis anhin beraten und unterstützen die Jugendhilfestellen die Gemeinden bei der Erfüllung der Aufgaben im Zusammenhang mit der familienergänzenden Kinderbetreuung. Die Fachstelle für fami-

lienergänzende Kinderbetreuung im Amt für Jugend und Berufsberatung der Bildungsdirektion koordiniert die Aufgaben der Jugendhilfestellen und stellt Unterlagen zur Verfügung. Diese fachliche Unterstützung ist ein weiterer Beitrag des Kantons zur Sicherstellung eines bedarfsgerechten, qualitativ guten Angebots an familienergänzender Kinderbetreuung im Kanton Zürich. Im Zusammenhang mit dem erwähnten Legislaturziel 12.1 des Regierungsrats wurden im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2009–2012 Fr. 240 000 für die fachliche Unterstützung der Gemeinden eingestellt. Dafür werden zwei zusätzliche Stellen benötigt; sie sind ebenfalls im KEF 2009 vermerkt.

#### **E. Behandlung eines parlamentarischen Vorstosses**

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 25. August 2008 folgende von den Kantonsrätinnen Cécile Krebs, Winterthur, und Andrea Widmer Graf, Zürich, sowie Kantonsrat Lucius Dürr, Zürich, am 26. Juni 2006 eingereichte sowie von Kantonsrätin Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, und den Kantonsräten Lucius Dürr, Zürich, und Johannes Zollinger, Wädenswil, wieder aufgenommene Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

«Der Regierungsrat wird aufgefordert, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, wonach die Gemeinden für bedarfsgerechte Kinderbetreuungseinrichtungen im Vorschulalter sorgen. Der Kanton unterstützt die Gemeinden bei dieser Aufgabe.»

Mit dem vorliegenden Gegenvorschlag zur Änderung des Jugendhilfegesetzes werden die Forderungen der Motion umgesetzt.

#### **F. Antrag**

Gestützt auf diese Überlegungen, beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat:

- die Volksinitiative «Kinderbetreuung Ja» abzulehnen,
- die Änderung des Jugendhilfegesetzes als Gegenvorschlag zur Volksinitiative zu beschliessen,
- die Motion KR-Nr. 181/2006 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:      Der Staatsschreiber:  
Notter                      Husi