

Frau
Regierungsrätin Dr. Silvia Steiner
Bildungsdirektion des Kantons Zürich
Walcheplatz 2
8090 Zürich

Zürich, 3. Juni 2019

Verordnung über die Tagesfamilien und Kindertagesstätten (Vernehmlassung); Stellungnahme der Zürcher Handelskammer

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin, sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 6. März 2019 wurden interessierte Kreise dazu eingeladen, sich zu den Änderungen der Verordnung über die sonderpädagogischen Massnahmen im Vor- und Nachschulbereich und zur Verordnung über die Tagesfamilien und Kindertagesstätten zu äussern. Die Zürcher Handelskammer (ZHK) vertritt als Wirtschaftsorganisation die Interessen von über 1000 Unternehmen am Wirtschaftsstandort Zürich und setzt sich für eine wettbewerbsgesteuerte Marktwirtschaft mit möglichst günstigen Rahmenbedingungen ein. Dazu gehört auch die Möglichkeit für Eltern, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und ihre Kinder während dieser Zeit betreut zu wissen. Wir setzen uns deshalb dafür ein – im Wissen, dass auch Kinderbetreuungseinrichtungen Unternehmen im Wettbewerb darstellen –, dass die ausserfamiliäre Kinderbetreuung möglichst einfach und ohne übertriebene Vorschriften erfolgen kann. Die Wirtschaft ist daher unmittelbar von den Regulierungen zu Tagesfamilien und Kindertagesstätten (Kita) betroffen. Umso mehr bedauern wir, dass keine Wirtschaftsorganisation zur Vernehmlassung eingeladen wurde. Dennoch erlauben wir uns, am Vernehmlassungsverfahren teilzunehmen, beschränken uns dabei jedoch auf die Verordnung über die Tagesfamilien und Kindertagesstätten (V TAK).

Allgemeine Bemerkungen

Aufgrund des sich abzeichnenden Arbeitskräftemangels besteht ein Interesse daran, die Erwerbsbeteiligung - nicht nur aber vor allem – von Frauen sowie die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu vereinfachen. Aus diesem Grund begrüsst die ZHK Betreuungsangebote, die sich positiv auf die Arbeitsmarktpartizipation von Erziehungsverantwortlichen auswirken können (vgl. auch unsere Stellungnahme vom 6. Juli 2016 zur Änderung des Volksschulgesetzes betreffend Tagesstrukturen/Tagesschulen; VSG).

Derzeit werden Kindertagesstätten hauptsächlich durch die von der Bildungsdirektion erlassenen Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen (vom 5. September 2014) reguliert. Die ZHK befürwortet, dass diese Richtlinien durch eine vom Regierungsrat zu beschliessende Verordnung ersetzt werden und damit auch eine erhöhte Legitimation erhalten. Gleichzeitig ergeben

sich mit dieser Aufwertung aber auch erhöhte Anforderungen im formellen Bereich. So wäre beispielsweise zu erwarten, dass die V TAK bzw. die Vernehmlassungsunterlagen Informationen zu den Auswirkungen auf Unternehmen enthält. Insbesondere fehlt eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) nach dem Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlG; LS 930.1).

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie wird auch durch hohe Kosten für die externe Kinderbetreuung erschwert. Diese werden unter anderem durch übertriebene Vorschriften verursacht. Da die V TAK in der gegenwärtigen Version über weite Strecken die bisherigen Richtlinien übernimmt, führt sie inhaltlich zu keiner Verbesserung dieser Situation. Vielmehr ist davon auszugehen, dass mit den nach wie vor übertriebenen regulatorischen Vorgaben die Kosten hoch bleiben und die Eröffnung oder Erweiterung von Betreuungseinrichtungen weiterhin schwierig bleibt. Auflagen an Betreuungsangebote sind aufs Nötigste zu beschränken, nicht zuletzt auch, um innovative Betreuungsmodelle und die unternehmerische Selbstorganisation zu ermöglichen.

Die ZHK stimmt der V TAK deshalb nur dann zu, wenn die nachfolgenden Anregungen berücksichtigt werden.

Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

§ 1: Gegenstand der Verordnung

Die Verordnung unterscheidet zwischen Kindertagesstätten und Kinder- und Jugendheimen aufgrund der Öffnungsdauer (§ 1 Abs. 2 V TAK). Wir erachten eine Abgrenzung zwischen Kindertagesstätten sowie Kinder- und Jugendheimen als angebracht. Die vorgesehene Regelung, die sich an den Öffnungszeiten orientiert, hat jedoch den erheblichen Nachteil, dass sich Kindertagesstätten kaum an den Bedürfnissen von Eltern, die aufgrund von unregelmässigen Arbeitszeiten auch abends oder an Wochenenden für ihre Kinder Betreuungsangebote beanspruchen möchten, orientieren können. Damit sich die Kindertagesstätten den Realitäten auf dem Arbeitsmarkt anpassen können, müssen auch für sie längere Öffnungszeiten als 60 Stunden oder drei Nächte pro Woche zulässig sein. Vielmehr soll die Abgrenzung zwischen Kindertagesstätten sowie Kinder- und Jugendheimen aufgrund der Zweckbestimmungen im Kinder- und Jugendhilfegesetz vom 14. März 2011 (§§ 2 und 3 KJHG) und Kinder- und Jugendheimgesetz vom 27. November 2017 (§1 KJG) erfolgen.

Antrag 1: § 1 Abs. 2 V TAK ist zu streichen.

§ 4: Gesuchstellung

Gemäss § 4 V TAK sind Bewilligungsgesuche mindestens drei Monate vor der Eröffnung einer Kindertagesstätte (oder der Bewilligungsverlängerung) einzureichen. Als Begründung hierfür wird die aufwendige Gesuchsprüfung angeführt. Unerwähnt bleibt dabei, dass die Gesuchsprüfung gerade durch die rigiden und bürokratischen Vorschriften verkompliziert wird. Im Einklang mit unserer Forderung nach einem Abbau der Bewilligungsvorschriften fordern wir eine Reduktion der Frist für die Gesuchsprüfung von drei Monaten auf einen Monat.

Antrag 2: In § 4 V TAK ist die Frist auf einen Monat anzupassen.

§ 5: Kindergartenkinder

Die Verordnung sieht vor, dass Kindergartenkinder nur in einer Kita betreut werden können, wenn sie diese zuvor besucht haben oder mindestens ein Geschwister dort betreut wird. Begründet wird diese Regelung damit, dass eine Betreuung in einer Kita nur sinnvoll ist, wenn das

Kind zuvor dort betreut wurde oder über ein dort betreutes Geschwister verfügt. Diese Regelung ist sachlich nicht nachvollziehbar und engt den Spielraum von Eltern und Kitas unnötigerweise ein. Einigen sich Eltern und Kita über die Betreuung eines Kindergartenkindes, gibt es keinen Grund, dies und damit unter Umständen die beste Betreuungslösung zu verbieten.

Antrag 3: Wir beantragen, § 5 V TAK zu streichen.

§ 6: Dauer der Betreuung

Die V TAK sieht vor, dass sich Kinder während maximal 18 Stunden in einer Kindertagesstätte aufhalten dürfen. Wir können den dahinterstehenden Gedanken nachvollziehen, stellen aber in Frage, ob 18 Stunden eine sinnvolle Maximaldauer darstellt. Dem Kinderschutz wird am besten Rechnung getragen, wenn die Betreuungsdauer flexibel gehandhabt wird.

Antrag 4: Wir beantragen, § 6 V TAK zu streichen.

§ 7: Betreuungskonzepte

Das Gesetz (§ 18d Abs. 1 KJHG) legt einen Betreuungsschlüssel von zwölf Plätzen als Standard fest. Ab dem siebten besetzten Platz muss eine zweite ausgebildete Betreuungsperson anwesend sein (§ 18d Abs. 2 KJHG), was einem eigentlichen Betreuungsschlüssel von eins zu sechs entspricht.

Der Vorschlag des Regierungsrates sieht vor, dass vom Betreuungskonzept abgewichen werden kann, wenn nebst der Gewährleistung des Betreuungsverhältnisses besondere Massnahmen (in Hinblick auf die Bezugsperson, Kindesentwicklung und Kindesbedürfnisse) getroffen werden (§ 7 Abs. 2 V TAK). Wir begrüssen, dass von der rigiden gesetzlichen Regelung abgewichen werden kann. Insbesondere mit Blick auf internationale Entwicklungen sind wir auch nicht der Auffassung, dass ausschliesslich das Regelgruppenmodell in der Lage ist, dem Kindeswohl ausreichend Rechnung zu tragen. Vielmehr soll es möglich sein, auch innovative Modelle zuzulassen. Das Gesetz setzt hierzu leider sehr enge Grenzen (§ 18d Abs. 3 KJHG). Wir unterstützen deshalb, dass der Verordnungsentwurf nur wenige Vorschriften bei Abweichungen vom Regelgruppenmodell vorsieht.

§ 9: Qualitätskonzept

Gemäss Entwurf sollen Trägerschaften neben einem pädagogischen, einem Präventions- und einem Sicherheitskonzept auch noch ein Qualitätskonzept einreichen, das Auskunft gibt über die Einhaltung der drei vorgenannten Konzepte. Mit anderen Worten wird ein Konzept zur Einhaltung von Konzepten verlangt. Dies erscheint uns als eine Doppelspurigkeit.

Antrag 5: Wir beantragen, § 9 V TAK zu streichen.

§ 10: Personalbestand

Es ist selbstverständlich, dass während des Betriebs jederzeit das nötige Betreuungspersonal in der Kindertagesstätte anwesend sein muss. Unverständlich ist jedoch, dass gemäss § 10 Abs. 1 V TAK die Anstellung des nötigen Personals bereits mit Bewilligungseingabe nachgewiesen werden muss. Gerade die Tatsache, dass das Bewilligungsverfahren gemäss § 4 drei Monate in Anspruch nehmen soll und damit gar nicht sichergestellt ist, ob eine Kindertagesstätte eröffnet werden kann, erschwert den rechtzeitigen Abschluss von Arbeitsverträgen. Im Sinne einer Betriebsvorschrift ist lediglich festzuhalten, dass jederzeit der nötige Personalbestand sichergestellt sein muss. Selbstredend sind dabei Ferien- und andere Abwesenheiten zu berücksichtigen.

Antrag 6: § 10 Abs. 1 V TAK soll wie folgt abgeändert werden: Die Trägerschaft organisiert sich selbst und gewährleistet jederzeit den nötigen Personalbestand, der sich vom Betreuungs-schlüssel gemäss § 18d KJHG ableitet.

Antrag 7: Wir beantragen die Streichung von § 10 Abs. 1 Bst. a. und b. V TAK.

§§ 11 und 13: Pensum, Berufsausbildung und -erfahrung der Kitaleitung

Gemäss Ausführungen zu § 11 V TAK wird von den Trägerschaften verlangt, dass die pädagogische und personelle Kitaleitung grundsätzlich vor Ort anwesend sein muss. Die Erfüllung dieser Vorschrift ist unrealistisch, da die Arbeitsstunden der Leitungsperson (42 Stunden pro Woche) in den meisten Fällen nicht mit den wesentlich längeren Betriebszeiten der Kindertagesstätten übereinstimmen. Aus diesem Grund müssen Stellvertreter-Regelungen möglich sein. Des Weiteren wird von Leitungspersonen verlangt, dass sie über die Befähigung zur Betreuungsarbeit gemäss § 12 V TAK und über Fachwissen oder eine Ausbildung in Personalführung verfügen (§ 13 V TAK). Diese Vorschriften erachten wir als zu weitgehend. Es gibt keinen einzigen anderen Wirtschaftsbereich, in welchem der Staat Personalführungskompetenz als Voraussetzung einer Bewilligungserteilung festhält. Auch diese Bestimmung zeigt das grosse Misstrauen, dass man den Trägerschaften und auch den Mitarbeitenden von Kitas entgegenbringt.

Zentrales Anliegen staatlicher Vorschriften im Kita-Bereich sollte eine hohe Betreuungsqualität bei gleichzeitig möglichst effizienter Betriebsorganisation sein. Dafür notwendig ist die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften, nicht aber die formellen Ausbildungsanforderungen der Krippenleitung. Es soll z.B. möglich sein, dass auch Quereinsteiger oder Personen mit grosser Lebenserfahrung eine Kindertagesstätte leiten dürfen.

Antrag 8: Wir beantragen die Streichung von § 11 V TAK.

Antrag 9: § 13 V TAK soll gestrichen werden.

§ 12: Berufsausbildung und Berufserfahrung der Betreuungspersonen

Der Anhang zu § 12 zählt abschliessend die inländischen Abschlüsse auf, über die die Betreuungspersonen verfügen müssen. Mit dieser Auflistung wird Quereinsteigern der Zugang zum Beruf erschwert. Damit geeignete Kandidierende mit noch geringen Fachkompetenzen die Möglichkeit haben, sich als Betreuungspersonen während der Anstellungszeit weiterzubilden, muss der Adressatenkreis erweitert werden.

Antrag 10: § 12 Abs. 1 Bst. a V TAK ist wie folgt zu ergänzen: eine abgeschlossene Ausbildung gemäss Anhang oder eine abgeschlossene Ausbildung EBA oder EFZ und zudem persönlich und charakterlich geeignet und bereit sind, Weiterbildungen zu absolvieren.

§ 15: Räumlichkeiten

§ 15 geht von mindestens zwei fest zugeteilten Aufenthaltsräumen pro Gruppe aus, wobei besondere Massnahmen für abweichende Raumkonzepte gelten. Diese Vorgabe stellt eine Verschärfung der bestehenden Bestimmungen in der Richtlinie dar, die mindestens zwei Gruppenräume verlangen. Die ZHK lehnt eine feste Zuteilung von Räumen ab, weil Betreuungskonzepte mit verschiedenen Themenräumen denkbar sind und die Kita selbständig die Raumaufteilung festlegen soll. Es bleibt jedoch unbestritten, dass den Kindern mindestens ein Raum zum Schlafen zur Verfügung gestellt wird. Die Begrifflichkeit «besondere Massnahme» ist unspezifisch formuliert. Wir fordern von sämtlichen Massnahmen, dass sie den Bedürfnissen der Kinder gerecht werden und dies auch im Wortlaut der Verordnung wiedergespiegelt wird.

Antrag 11: § 15 Abs. 1 Bst. a V TAK soll wie folgt geändert werden: jede Gruppe über mindestens zwei ~~ih- fest zugeteilte~~ Aufenthaltsräume verfügt, wobei abweichende Raumkonzepte möglich sind, wenn den Bedürfnissen der betreuten Kinder mit genügenden Massnahmen Rechnung getragen wird,

§ 19: Wirtschaftliche Grundlage

§ 19 V TAK verlangt von den Trägerschaften mit dem Bewilligungsgesuch die Einreichung eines Finanzplans für die ersten drei Betriebsjahre der Kita. Wir sehen die Notwendigkeit dieser Bestimmung nicht. Es ist den (privaten) Trägerschaften zuzumuten und zuzutrauen, dass sie für eine ausreichende wirtschaftliche Grundlage besorgt sind. Es kann zudem erwartet werden, dass die Trägerschaften die wirtschaftlichen Grundlagen ausreichend und mit wesentlich besserer Kenntnis der lokalen Gegebenheiten beurteilen können als eine staatliche Aufsichts- und Bewilligungsbehörde.

Antrag 12: Wir beantragen, § 19 V TAK zu streichen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Zürcher Handelskammer



Dr. Regine Sauter
Direktorin



Marjo Senn
Leiter Wirtschaftspolitik