



Vernehmlassung Totalrevision Gesetz über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Graubünden – Fragekatalog

Absenderin / Absender Kibesuisse

Adresse Josefstrasse 53, 8005 Zürich

Datum 8. November 2021

Zu den Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung gehören Kindertagesstätten, Kinderkrippen und Tageselternorganisationen. Zur besseren Verständlichkeit der Fragen wird für diese Angebote die Abkürzung KITA verwendet.

1 Grundsatzfragen zum Finanzierungssystem

- 1.1 Befürworten Sie, dass die Finanzierung der Betreuungsleistungen der KITAs für jedes Kind nach einheitlichen öffentlichen Beiträgen erfolgt?

Ja

Nein

Bemerkungen / Alternativvorschläge

Artikel 9.1 sowie 9.2 werden begrüsst. Insbesondere Artikel 9.2. beschreibt die Gleichbehandlung aller Kinder.

Die Festlegung eines Normkostensatzes auf der Basis rückwärtsgerichteter Kostenberechnungen wird nicht begrüsst (Artikel 9.3), da dadurch eine Qualitätsentwicklung nicht möglich ist (siehe auch Kommentar bei 2.1). Fixe Normkosten bilden nicht den Markt in den verschiedenen Regionen/Städten von GR ab. Ausserdem gilt es genau zu beziffern, welcher Aufwand in den Normkosten konkret eingerechnet ist.

Artikel 3.2 begrenzt die Finanzierung auf Angebote durch Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen. Im Bewusstsein, dass die schulergänzenden Betreuungsangebote in einem anderen Gesetz geregelt werden, sollte die Totalrevision dennoch genutzt werden, die schulergänzende Bildung und Betreuung zu integrieren und mitzudenken. Beim Übertritt ins Schulalter muss eine Anschlusslösung mitgedacht und mitfinanziert werden.

- 1.2 Befürworten Sie eine Finanzierung der Betreuungsleistungen der KITAs, welche die finanziellen Möglichkeiten der Erziehungsberechtigten berücksichtigt?

Ja

Nein

Bemerkungen / Alternativvorschläge

1.3 Befürworten Sie, dass die KITAs gegenüber dem heutigen System administrativ entlastet werden?

Ja

Nein

Bemerkungen / Alternativvorschläge

Im Prinzip ja, wobei das nicht die entscheidende Problematik in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist (siehe 2.1.: Aspekt der Qualitätsförderung und -finanzierung). Wichtig ist, dass die Gelder, welche in den Aufbau der Verwaltung der Gemeinden fließen, nicht vom eigentlichen Kerngeschäft Bildung und Betreuung abgezogen werden.

2 Fragen zum Umfang der Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung durch die öffentliche Hand

2.1 Befürworten Sie die kostenneutrale Umsetzung des vorgeschlagenen Systemwechsels in der Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung?

Ja

Nein, die öffentliche Hand soll die familienergänzende Kinderbetreuung mit weniger finanziellen Mitteln unterstützen als heute (d.h. Erziehungsberechtigte müssten mehr bezahlen als heute)

Nein, die öffentliche Hand soll die familienergänzende Kinderbetreuung mit mehr finanziellen Mitteln unterstützen als heute (d.h. Erziehungsberechtigte müssten weniger bezahlen als heute)

Bemerkungen / Alternativvorschläge

Aus Sicht der Frühen Förderung und mit Blick auf das Kind vermissen wir, dass der Kanton Graubünden die Totalrevision des Gesetzes nicht dazu nutzt, die Qualität der familien- und schulergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern. Unseres Erachtens ist der Gesetzesentwurf mit dem alleinigen Fokus auf die kostenneutrale Umsetzung zu einseitig und vernachlässigt die Wichtigkeit der Qualitätsförderung in der frühkindlichen Bildung und Betreuung. Damit wird eine grosse Chance, die positive Entwicklung von Kindern mittels geeigneter Finanzierung zu fördern, verpasst. Kibesuisse würde es sehr begrüßen, wenn der Kanton Graubünden künftig zusätzliche qualitätsfördernde finanzielle Mittel zur Stärkung der pädagogischen Qualität (frühe Förderung) und damit zum Wohl der Kinder vorsehen würde. Eine kostenneutrale Umsetzung erlaubt keine Qualitätsentwicklung.

Aus unzähligen Studien ist erwiesen, dass sich eine bildungsorientierte hohe Qualität der frühkindlichen Angebote massgeblich positiv auf die Bildung und Entwicklung der Kinder auswirkt. Kibesuisse setzt sich für eine noch deutlichere Positionierung der bildungsfördernden Rolle von familienergänzenden Bildungs- und Betreuungsangeboten ein. Diese sind für immer mehr Kinder – vor allem im Zuge der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Chancengerechtigkeit – ein wichtiger Meilenstein in der kindlichen

Bildungsbiographie. Hier ist anzumerken, dass insbesondere bei Angeboten für benachteiligte Familien und Kinder die Qualität der Angebote ausschlaggebend ist, wenn sie auf die Bildungsbiographie der Kinder wirksam sein sollen.

Entsprechend gross ist die Verantwortung, welche Bildungs- und Betreuungsangebote bei der frühen Bildung und Betreuung von Kindern übernehmen. Ob diese Aufgabe zum Wohl der Kinder und zu deren bestmöglichen positiven Entwicklung erfüllt werden kann, hängt entscheidend von der Qualität der Angebote ab. Neben einem adäquaten Betreuungsschlüssel (Relation Anzahl Fachpersonen zu Anzahl Kindern) und der notwendigen Qualifikation der Mitarbeitenden, ist die Umsetzung von fortlaufenden Qualitätsentwicklungsprozessen durch standardisierte und transparente Instrumente (z. B. QualiKita-Standard) von zentraler Bedeutung*1. Unter den heutigen Rahmenbedingungen verfügt ein Grossteil des Personals immer noch nicht über eine pädagogische Ausbildung. Unseres Erachtens orientiert sich der vorliegende Gesetzesentwurf an diesen Rahmenbedingungen und zementiert damit den Status Quo. Im Wissen, dass bereits in der frühen Kindheit wichtige Weichen für die Zukunft der Kinder gestellt werden, im Wissen, dass diese grosse Verantwortung zu häufig in die Hände von jugendlichen und nicht pädagogisch ausgebildeten Betreuungspersonen gelegt wird, und im Wissen, dass jeder Franken, der hier investiert wird, vielfach an die Gesellschaft zurück fliesst (Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Chancengerechtigkeit, Bildungsrendite etc.)*2, ist ein zusätzlicher Investitionsbedarf vonnöten*3.

Kibesuisse sieht im vorliegenden Gesetzesentwurf die Chance, diesen wichtigen Aspekt der Qualitätsentwicklung und -förderung mit einzubringen, indem das Engagement von Betreuungsinstitutionen mit zusätzlichen finanziellen Mitteln zielorientiert gefördert wird und dafür zusätzliche Anreize geschaffen werden.

Resultierend aus der Qualitätsinitiative Zürich wurden Empfehlungen veröffentlicht, welche konkret und praxisorientiert aufzeigen, wie Gemeinden/Kantone in Zusammenarbeit mit den Anbietenden von familienergänzender Bildung, Betreuung und Erziehung im Frühbereich (also TFO und Kitas) einer qualitätsfördernden Finanzierung Rechnung tragen können und was damit im Sinne einer umfassenden Qualitätsentwicklung inklusive Zertifizierung erreicht werden kann.

Beispielsweise:

- Unterstützung einer umfassenden Qualitätsentwicklung inklusive einer Zertifizierung (300 Franken pro Platz pro Jahr (vergl. Empfehlungen an Zürcher Gemeinden*4).
- Mitfinanzierung beim Aufbau eines Qualitätsmanagements durch Projektbeiträge für den Qualitätsentwicklungsprozess hin zur Zertifizierung mit einem Qualitätslabel wie QualiKita durch Projektbeiträge (die Kosten für eine Erstzertifizierung betragen je nach Grösse der Kita mindestens 8'400 Franken über 4 Jahre).
- Finanzierung der Betreuungsqualität, einerseits durch Subjektfinanzierung (höhere Beiträge pro Betreuungselement für Kitas mit QualiKita-Zertifizierung von beispielsweise + 2 Franken pro Stunde) oder Objektfinanzierung durch Beiträge an definierte Qualitätsmodule, wie beispielsweise 3'620 Franken pro Platz und Jahr für Ersatz-Praktikant*innen durch Fachperson)

*1 Positionspapier zur pädagogischen Qualität in Kindertagesstätten (kibesuisse, 2020)

*2 BAK-Economics-Studie: Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur «Politik der frühen Kindheit» (Mai 2020)

*3 Positionspapier zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten (kibesuisse, 2020)

*4 Qualitätsfördernde Finanzierung der familienergänzenden frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung - Empfehlungen und Musterberechnungen für Zürcher Gemeinden

- 2.2 Befürworten Sie, dass die Gemeinden den Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung für das Folgejahr festlegen? (Hinweis: Die Entscheidung, ob und in welchem Umfang die familienergänzende Kinderbetreuung unterstützt wird, liegt dadurch nach wie vor bei den Gemeinden.)

Anerkennen die Gemeinden den Bedarf, beteiligen sich die Gemeinden und der Kanton an der Finanzierung. Anerkennen die Gemeinden den Bedarf nicht, gibt es keine solche Beteiligung der öffentlichen Hand und die Erziehungsberechtigten müssen alleine für die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung aufkommen.

- Ja, die Gemeinden sollen über den Bedarf und die Finanzierung entscheiden.
- Nein, wenn Bedarf besteht, soll eine Finanzierungspflicht für die Gemeinde (und in der Folge den Kanton) gelten.

Bemerkungen / Alternativvorschläge

Es ist fraglich, ob die Gemeinden wirklich eine Bedarfserhebung machen und dann auch danach handeln. Kibesuisse erachtet eine gesetzlich festgelegte Finanzierungspflicht als notwendig, um den hohen Anforderungen an die familienergänzende Bildung und Betreuung Rechnung zu tragen und damit sowohl die Vereinbarkeit von Familie und Beruf als auch die Chancengerechtigkeit zu fördern. Vereinbarkeit von Familie und Beruf und Förderung der Kinder sind als gleichwertige Ziele aufzunehmen (Art.1.1.). Investitionen in die Frühe Bildung und Betreuung lohnen sich, das Geld, was investiert wird, kommt vielfach zurück.

- 2.3 Befürworten Sie die Finanzierungsaufteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton?

- Ja
- Nein

Bemerkungen / Alternativvorschläge

Die Gemeinden haben ein starkes Interesse daran, die Standortattraktivität zu steigern und damit einen Anreiz für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu schaffen, dies auch im Rahmen einer Subjektfinanzierung. Dabei gilt es allenfalls zu prüfen, dass der Kostenteiler auch für finanzschwache Gemeinden stimmig ist.

Der Kanton könnte zusätzlich durch Objektfinanzierungsbeiträge die pädagogische Qualität in der Bildung und Betreuung fördern, um seiner Bildungsaufgabe gerecht zu werden. Damit leistet der Kanton einen Beitrag zur Chancengerechtigkeit, erhöht die Bildungsrendite und minimiert soziale Folgekosten.

Dabei gilt es zu betonen, dass es in jedem Fall um die Sicherstellung des Kindeswohls geht. Dies gehört zum Auftrag der Behörden. Das Thema Qualität ist nicht diskutierbar und muss

auch bei der Vereinbarkeit mitgedacht werden, denn sonst ist das Kindeswohl gefährdet und dies beinhaltet auch Gesundheit, Bildung etc.

3 Fragen zu den Zielgruppen der finanziellen Beteiligung der öffentlichen Hand an den Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung

3.1 Bis zu welchem Einkommen und Vermögen der Erziehungsberechtigten soll sich die öffentliche Hand an den Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung beteiligen?

- Bis 80 000 Franken
- Bis 100 000 Franken
- Bis 120 000 Franken
- Bis 140 000 Franken
- Bis 160 000 Franken
- Bis 180 000 Franken

Bemerkungen / Alternativvorschläge

Angesichts des Fachkräftemangels und des Fokus auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist zu überlegen, ob der Anreiz für besserverdienende Eltern mit dem vorgesehenen höchsten anspruchsberechtigten Einkommen von CHF 148'000 hoch genug ist (-> Standortattraktivität gegeben ist). Werden auch Einkommen >CHF 148'000 subventioniert, hat dies einen positiven Einfluss auf die Standortattraktivität und generiert zusätzliche Steuergelder. Wenn die Erwerbsarbeit effektiv gefördert werden soll, müsste das maximal subventionierte Einkommen hochgesetzt werden.

Behinderungsbedingte Mehrkosten sollen unabhängig vom Einkommen durch die öffentliche Hand getragen werden.

3.2 Befürworten Sie, dass sich die Anzahl durch die öffentliche Hand mitfinanzierten Betreuungstage in der Regel an den Arbeitstagen der Erziehungsberechtigten orientiert?

- Ja
- Nein

Bemerkungen / Alternativvorschläge

Liegt der Fokus auf der Vereinbarkeit von Familie und Beruf – mit dem Ziel, die Erwerbstätigkeit zu fördern – macht die Verknüpfung der Subventionierung an eine Erwerbstätigkeit Sinn. Anspruch auf eine subventionierte familienergänzende Bildung und Betreuung sollten auch Personen haben, die eine Aus- oder Weiterbildung absolvieren (siehe 3.3).

Dennoch erscheint dieses System sehr starr. Aus Sicht von kibesuisse und mit Blick auf das Kindeswohl sollten alle Kinder Zugang zu qualitativ hochwertiger familienergänzender Bildung und Betreuung haben. Dies bedingt aber, dass die Rahmenbedingungen eine Qualitätsentwicklung und damit eine qualitativ hochwertige familienergänzende Bildung und Betreuung zulassen. Kibesuisse begrüsst, dass unter gewissen Voraussetzungen die Beitragszahlung auch ohne Erwerbstätigkeit möglich ist. Daher schlägt kibesuisse vor, diese sozial indizierten Fälle nicht als Ausnahmen zu deklarieren, sondern mit aufzunehmen.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Förderung der Kinder sind als gleichwertige Ziele in Artikel 1 Zweck aufzunehmen. Grundlage dafür ist eine nachhaltige Qualitätsentwicklung in den Angeboten.

- 3.3 Befürworten Sie, dass sich die Anzahl durch die öffentliche Hand mitfinanzierten Betreuungstage neben den Arbeitstagen auch an den Ausbildungstagen orientiert?

Ja

Nein

Bemerkungen / Alternativvorschläge

siehe 3.2

Dennoch gibt Kibesuisse zu bedenken, dass die Formulierung sehr allgemein gehalten ist und "Fragezeichen" in der Umsetzung bestehen. Entscheidend bei der Berechnung der Anspruchsberechtigung im Falle einer Ausbildung sollten nicht ausschliesslich die effektiven Ausbildungstage sein, sondern auch der Zeitaufwand für Selbststudium mit einberechnet werden. Ausserdem muss eine aus pädagogischen Gründen unverzichtbare Eingewöhnungszeit von ca. vier Wochen zwingend ebenfalls eine Anspruchsberechtigung für die Erziehungsberechtigten zur Folge haben. Wenn der Anspruch auf Subventionen erst mit Beginn einer Ausbildung/Weiterbildung beginnt, müssen die Eltern die Eingewöhnungszeit voll bezahlen.

- 3.4 Zu welchem Zweck soll sich die öffentliche Hand, neben der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, an den Kosten der KITAs beteiligen?

Förderung sozial benachteiligte Familien

Förderung wirtschaftlich benachteiligte Familien

Förderung Mittelstandsfamilien

Sicherstellung Kinderschutz

Förderung der Sprachkompetenzen

Weitere alle qualitätsfördernden Massnahmen, siehe Orientierungsrahmen FBBE // QualiKita Standard, Sicherstellung Inklusion

- 3.5 Befürworten Sie, dass der Kanton ergänzende Fördermittel für die Aufnahme von Kindern mit Behinderung in die KITAs bereitstellt?

Ja

Nein

Bemerkungen / Alternativvorschläge

Kibesuisse begrüsst es sehr, dass der Gesetzesentwurf Beiträge vorsieht, welche die Inklusion von Kindern mit besonderen Bedürfnissen in Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen vorsieht und dass die Eltern entlastet werden, indem sie den einkommensabhängigen "Normaltarif" zahlen. Kibesuisse möchte dennoch auf die Wichtigkeit hinweisen, dass der ausserordentliche Betreuungs- und/oder Förderaufwand und

die damit verbundenen zusätzlichen Betreuungskosten sicher geregelt sind und nicht zu Lasten der Betreuungsorganisationen gehen dürfen. Ebenso weist Kibesuisse darauf hin, dass entsprechende Weiterbildungen des Betreuungspersonals notwendig sind, welche ebenfalls mitfinanziert werden sollten.

In diesem Zusammenhang gilt es zudem zu regeln, wer die behinderungsbedingten Mehrkosten definiert (siehe unter Bemerkungen).

Artikel 14.1.: "Der Kanton kann Leistungserbringende..." ändern in "Der Kanton soll Leistungserbringende...")

4 Fragen zum Vollzug

4.1 Befürworten Sie, dass die Anmeldung, die Berechnung und die Ausrichtung der Vergünstigungen über die Gemeinden erfolgen? (Hinweis: Für den Vollzug ist ein Informatiksystem vorgesehen.)

Ja

Nein

4.2 Wenn Sie Frage 4.1 mit Nein beantwortet haben, wer soll für den Vollzug zuständig sein?
keine Stellungnahme

5 Weitere Bemerkungen

5.1 Haben Sie weitere Bemerkungen, die Sie uns im Hinblick auf die weitere Bearbeitung der Revisionsvorlage mitteilen möchten?

Normkosten:

Die Normkosten werden rückwärtsgerichtet ermittelt. Wichtig ist, dass sie regelmässig unter Anhörung der Branche überprüft und entsprechend angepasst werden. Ebenso ist bei der Ermittlung der Kosten ein realistischer Auslastungsgrad zu berücksichtigen und nicht von einer 100%-Auslastung auszugehen. Ausserdem muss klar bezeichnet werden, welche Leistungen der Betrag beinhaltet: Miete, Administration, Betreuungszeit, Bildungsarbeit, Vor-/Nachbearbeitung, Qualitätsentwicklung, etc. Tatsache ist, dass der Normkostensatz ansteigt, wenn Qualitätsentwicklung, die eine Förderung zulässt, mit einbezogen wird. In die Berechnung des Normkostensatzes müssen neue Herausforderungen, wie beispielsweise die Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen, die erhöhte Anzahl von Säuglingen und Kleinkindern, die Begleitung von Auszubildenden oder Massnahmen zur Qualitätssteigerung, berücksichtigt werden. Decken die Normkosten den Vollkostensatz eines Betreuungsplatzes nicht, geht dies meist zu Lasten der Eltern. Ein Normkostensatz von CHF 100 für Kinder ab 18 Monaten zementiert den Status Quo und lässt keine Entwicklung zu.

Maximaltaxe:

Eine von der Regierung festgelegte Maximaltaxe soll "Wildwuchs" der Elterntarife verhindern. Kibesuisse schlägt vor, keine Maximaltaxe festzulegen, da hierdurch die unternehmerische Freiheit der Betriebe zu stark eingeschränkt wird. Eine verordnete Maximaltaxe lässt keine Entwicklungen zu.

Chancengleicher Zugang zu qualitativ guter Kinderbetreuung:

Die Gesetzesrevision verspricht einen chancengleichen Zugang zu qualitativ guter Kinderbetreuung. Was heisst qualitativ gut? Wichtig ist ein gemeinsames Qualitätsverständnis, welches auf einer gemeinsamen Basis beruht (Stichwort: Orientierungsrahmen FBBE). Ausgewiesene Qualität muss finanziert werden!

Weitere Anmerkungen zu einzelnen Artikeln:

Art. 6 b): Was heisst "gemeinnützige Basis" konkret? Sind gewinnorientierte Unternehmen damit ausgeschlossen?

Art. 6 d): Gemeinden und Kanton bezahlen nur noch effektiv genutzte Betreuungsplätze. Eine Bedarfs- und Angebotsplanung ist daher nicht mehr nötig. Das Auslastungsrisiko liegt bei den Institutionen. Es besteht daher keine Gefahr mehr, dass nicht genutzte Plätze subventioniert werden. Bei fehlenden Plätzen ist im Sinne einer aktiven Standortpolitik zur Steigerung der Standortattraktivität, der Aufbau von Betreuungsplätzen zu fördern (Markt).

Art. 7 b): siehe Kommentar Art. 6 b)

Art. 8 b): siehe Kommentar Art. 6 b)

Art. 10.3: Nicht berücksichtigt sind berufliche Wiedereingliederungsmassnahmen hinsichtlich Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Hinsichtlich Förderung sind die Kriterien nicht festgelegt, wer den Betreuungsbedarf festlegen darf und aus welchen Gründen dieser festgelegt wird.

Art. 14.2.: Zu den behinderungsbedingten Mehrkosten gehören:

- erhöhter Koordinationsbedarf bei den Kitas
- zusätzliche Personalkosten in der Betreuung bei den Kitas
- Anpassung bei Infrastruktur in Kitas
- Coaching durch Heilpädagogische Früherziehung oder Ähnlichem

Dies ist in den Ausführungsbestimmungen zu berücksichtigen.

Art. 15: Die Qualitätsentwicklung ist nicht beschrieben und auch bei den Normkosten nicht berücksichtigt. Förderziele können so nicht erreicht werden.

Art. 16: siehe Kommentar art. 6 d)

Art 17: Wie ist das Vorgehen, wenn die Steuerdaten nicht mehr der Realität entsprechen, z.B. im Falle einer Trennung? Alleinerziehende, meist Mütter, haben im Falle einer Trennung ein erhöhtes Risiko in die Sozialhilfe abzugleiten. Daher müssen Unterstützungsbeiträge der Lebenssituation angepasst werden.

Bitte senden Sie Ihre Stellungnahme als PDF und Word-Dokument bis zum 25. November 2021 an info@dvs.gr.ch.