

Sitzung vom 12. Februar 2020

141. Interpellation (Aufsicht von Kinderkrippen)

Die Kantonsrätinnen Karin Fehr Thoma, Uster, sowie Judith Anna Stofer und Selma L'Orange Seigo, Zürich, haben am 6. Januar 2020 folgende Interpellation eingereicht:

Kurz vor Weihnachten 2019 wurde eine Recherche des Magazins RE-PUBLIK über den schweizweit grössten Kita-Betreiber Globegarden publiziert. Mit ihr rückte auch die Frage der Aufsicht über die Kinderkrippen im Kanton Zürich ins Zentrum. Hier sind die Standortgemeinden für die Bewilligung und Aufsicht von Kinderkrippen zuständig, wobei die Gemeinden bis heute Aufsicht und Bewilligung auch dem Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) übertragen können. Das AJB hat diese Aufgabe für verschiedene Gemeinden übernommen. Mit der Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen zum Kinder- und Jugendhilfegesetz werden die Gemeinden in Bälde ihre Zuständigkeit nur noch einer anderen Gemeinde und nicht mehr dem Kanton übertragen können.

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen, wo immer möglich aufgeschlüsselt auf die fünf vergangenen Jahre 2015–2019:

1. Wie viele Stellenprozente umfasste die Krippenaufsicht im AJB in den vergangenen fünf Jahren? Wie viele dieser Stellenprozente waren per 31. Dezember 2019 tatsächlich besetzt?
2. Bewilligung neuer Kinderkrippen: Wie viele der neuen Kinderkrippen in seinem Zuständigkeitsbereich hat das AJB in den letzten fünf Jahren jeweils jährlich vor Ort besucht? Welche Qualitätsanforderungen werden dabei der Prüfung unterzogen und welche explizit nicht? Sollten nicht alle neuen Kinderkrippen vor Ort besucht worden sein, was waren die Gründe dafür? In wie vielen Fällen wurde die Bewilligung unter Bedingungen erteilt oder mit Auflagen verbunden? Wie lauteten diese Bedingungen oder Auflagen ganz konkret?
3. Bewilligungserneuerung und -anpassung bei Kinderkrippen: Wie viele Gesuche um Bewilligungserneuerung wurden in den letzten fünf Jahren im Zuständigkeitsbereich des AJB gestellt? Welche Qualitätsaspekte wurden dabei besonders genau begutachtet? Bei wie vielen dieser Gesuche handelte es sich jeweils um eine Bewilligungsanpassung? Und wie häufig wurde im Falle einer Bewilligungsanpassung eine Besichtigung vor Ort durchgeführt? Falls es bei Betriebsanpassungen nicht flächendeckend zu einer Besichtigung vor Ort kam, weshalb wurde

auf eine solche verzichtet? Und in wie vielen Fällen wurden die Bewilligungserneuerungen und -anpassungen jeweils unter Bedingungen erteilt oder mit Auflagen verbunden? Wie lauteten diese Bedingungen und Auflagen ganz konkret?

4. Ordentliche Aufsicht: Wie viele Besuche vor Ort und Gespräche mit der Trägerschaft hat das AJB bei bestehenden Kinderkrippen in seinem Zuständigkeitsbereich in den letzten fünf Jahren jeweils jährlich durchgeführt? Kam es dabei auch zu unangekündigten Kontrollbesuchen, falls ja, wie häufig? Sollten nicht alle bestehenden Kinderkrippen wie vorgesehen alle zwei Jahre besucht worden sein, was waren die Gründe dafür? Das AJB hält diese Überprüfungsergebnisse in einem Abklärungsbericht fest: Welche Erkenntnisse gewann das AJB über die vergangenen fünf Jahre insgesamt über den Zustand der von ihm beaufsichtigten Kinderkrippen und der Krippenaufsicht im Kanton Zürich? Kann das AJB die Erfahrungen der Krippenaufsicht der Stadt Zürich teilen, dass Beanstandungen vor allem die Betreuungsqualität, den Personalmangel, die Überschreitung der Platzzahl und Missachtung des Betreuungsschlüssels sowie den unangemessenen Umgang mit dem Personal betreffen?
5. Ausserordentliche Abklärungen: In wie vielen Fällen musste das AJB in den letzten fünf Jahren aufgrund von Hinweisen über mögliche Missstände in einer Kinderkrippe in seinem Zuständigkeitsbereich tätig werden? Und in wie vielen dieser Fälle wurde mittels einer Verfügung Auflagen zu deren Beseitigung angeordnet? Wie lauteten in diesen Fällen die konkreten Auflagen? Kam es dabei auch zu Bussen oder zu Betriebsschliessungen? In wie vielen Fällen wurde im Auftrag von Gemeinden eine ausserordentliche Abklärung vorgenommen, als der Verdacht bestand, dass ein Angebot als Kinderkrippe bewilligungspflichtig ist, ohne dass eine solche Bewilligung ausgestellt wurde?
6. Globegarden führt auch in Gemeinden Kinderkrippen, wo das AJB für Bewilligung und Aufsicht zuständig ist. Wurde das AJB in den vergangenen fünf Jahren auf Missstände in diesen Kinderkrippen hingewiesen, falls ja, wie lauteten diese Hinweise und musste das AJB Missständen mit Bedingungen, Auflagen begegnen?
7. Welche Instanz prüft, ob und wie die übrigen Gemeinden ihrer Bewilligungs- und Aufsichtspflicht bezüglich Kinderkrippen nachkommen? Und wie sehen diese Prüfungen aus und wie werden entsprechende Prüfberichte der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht? Gelten diese Regelungen auch nach der Inkraftsetzung der neuen Bestimmungen zum Kinder- und Jugendhilfegesetz (§§18b und §§18e KJHG), nach denen die Gemeinden ihre Zuständigkeit bezüglich Bewilligung und Aufsicht von Kinderkrippen nicht mehr dem Kanton, sondern nur noch einer anderen Gemeinde übertragen können?

Auf Antrag der Bildungsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Karin Fehr Thoma, Uster, sowie Judith Anna Stoffer und Selma L'Orange Seigo, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der Tagesfamilien- und Krippenaufsicht des Amts für Jugend und Berufsberatung (AJB) standen in den Jahren 2015 bis 2019 für die Bewilligung und die Beaufsichtigung von Kinderkrippen und Kinderhorten sowie für die Aufsicht über Tagesfamilien 180 Stellenprozent zur Verfügung. Dazu kamen noch 80 Stellenprozent für die Teamleitung hinzu. Ende 2019 waren diese Stellen in diesem Umfang voll besetzt.

Am 27. November 2017 beschloss der Kantonsrat die Änderung des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 (VSG, LS 412.100) und des Kinder- und Jugendhilfegesetzes vom 14. März 2011 (KJHG, LS 852.1). Die Möglichkeit der Gemeinden, ihre Zuständigkeiten im Bereich der Tagesfamilien-, Krippen- und Hortaufsicht der Bildungsdirektion zu übertragen, fällt mit dem Inkrafttreten der geänderten Bestimmungen weg. Eine Mehrheit der Gemeinden hat bereits bis zum heutigen Zeitpunkt nicht mehr von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Tagesfamilien- und Krippenaufsicht dem AJB zu übertragen. Das geänderte VSG trat bereits am 1. August 2019 in Kraft, weshalb die Hortaufsicht seither nicht mehr von der Bildungsdirektion wahrgenommen werden kann.

2018 wurde die Aufsicht noch für 77 Gemeinden mit rund 230 Kinderkrippen und rund 40 privaten Horten sowie für 71 Gemeinden mit rund 45 Tagesfamilien wahrgenommen. Seit dem 1. Januar 2020 bestehen nur noch mit 9 Gemeinden mit insgesamt 24 Kinderkrippen und mit 14 Gemeinden mit insgesamt 18 Tagesfamilien laufende Leistungsvereinbarungen über die Aufsicht. Die der Tagesfamilien- und Krippenaufsicht des AJB zur Verfügung stehenden Stellenprozent wurden entsprechend angepasst. Seit 1. Januar 2020 sind 60 Stellenprozent (zuzüglich Abteilungsleitung) besetzt.

Zu Frage 2:

Gemäss Art. 15 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 13 Abs. 1 Bst. b der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO, SR 211.222.338) muss die zuständige Behörde vor der Erteilung der Bewilligung in geeigneter Weise, insbesondere durch Augenschein, Besprechungen und Erkundigungen, überprüfen, ob die Voraussetzungen erfüllt sind. Gemäss der halbjährlichen Berichterstattung zwecks Rechnungsstellung zuhanden der Gemeinden gingen beim AJB in den Jahren

2015 bis 2019 75 Gesuche um (erstmalige) Erteilung einer Betriebsbewilligung ein (10 im Jahr 2015, 14 im Jahr 2016, 18 im Jahr 2017, 12 im Jahr 2018 und 21 im Jahr 2019). Zur Beurteilung dieser Gesuche wurden alle Kinderkrippen, die neu eröffnet werden sollten, vor Ort besucht.

Vor der Erteilung der Bewilligung wurde überprüft, ob alle Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind. Gemäss den Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen (Krippenrichtlinien) vom 5. September 2014 handelt es sich namentlich um die folgenden Voraussetzungen:

- *Konzept*: schriftliches Konzept mit Regelungen über die pädagogischen Grundsätze, Ziele und Vorgehensweisen, an denen sich die Betreuung der Kinder orientiert;
- *Kindergruppen*: Grösse der Kindergruppen (in der Regel 11 gewichtete Plätze, wobei Kinder unter 18 Monaten 1,5 Plätze, Kindergartenkinder 0,5 Plätze und Kinder mit besonderen Bedürfnissen je nach Betreuungsbedürfnis mehr als 1 Platz beanspruchen);
- *Personalbedarf und Betreuungsschlüssel*: ausreichend Betreuungspersonal (je Kindergruppe muss jederzeit mindestens eine ausgebildete Betreuungsperson, ab sieben belegten Plätzen mindestens eine zweite Betreuungsperson anwesend sein) und ausreichend Stellenprozent für die Leitung der Kinderkrippe;
- *Ausbildung*: ein Teil des Betreuungspersonals und das Leitungspersonal müssen über eine ausreichende Ausbildung verfügen;
- *Finanzen*: gesicherte wirtschaftliche Grundlage;
- *Räumlichkeiten und Umgebung*: pro Gruppe rund 60 m², in der Regel verteilt auf zwei Räume; die Räume müssen kindgerecht und sicher eingerichtet sein sowie über ausreichend Tageslicht und Rückzugsmöglichkeiten verfügen;
- *Sicherheit*: Notfallkonzept, Betriebshaftpflichtversicherung;
- *Prävention von Gewalt und sexuellen Übergriffen*: Referenzauskünfte, Strafregisterauszüge (Privatauszüge), fachliche Standards zur Prävention von Gewalt und sexuellen Übergriffen sowie für den Umgang mit entsprechenden Verstössen;
- *Wohnhygiene und Brandschutz*: bau- und feuerpolizeiliche Abnahme der Krippenräume, Anmeldung beim Lebensmittelinspektorat.

In vielen Fällen wurden die Bewilligungen unter Bedingungen erteilt bzw. mit Auflagen verbunden. Diese betrafen insbesondere das Betreuungspersonal, das im Hinblick auf die Eröffnung noch einzustellen war, die Nachweise für die erforderlichen Ausbildungen, die sichere und kindgerechte Gestaltung der Räumlichkeiten, die im Zeitpunkt des Aufsichtsbesuchs in vielen Fällen noch nicht abgeschlossen war, sowie die bau- und feuerpolizeiliche Abnahme der Räumlichkeiten.

Zu Frage 3:

In den Jahren 2015 bis 2019 wurden 200 Gesuche um Bewilligungserneuerung (32 im Jahr 2015, 26 im Jahr 2016, 40 im Jahr 2017, 66 im Jahr 2018 und 36 im Jahr 2019) behandelt. Im gleichen Zeitraum wurden 64 Gesuche um Anpassung einer Bewilligung vor deren Ablauf (13 im Jahr 2015, 12 im Jahr 2016, 13 im Jahr 2017, 18 im Jahr 2018 und 8 im Jahr 2019) behandelt. Dabei wurde anhand der eingereichten Unterlagen sowie eines Besuchs vor Ort (einschliesslich eines Gesprächs mit der Krippenleitung bzw. einer Vertretung der Trägerschaft) die Erfüllung der Bewilligungsvoraussetzungen gemäss den Krippenrichtlinien überprüft. Bei Gesuchen um Bewilligungserneuerung bezog sich die Überprüfung stets auf alle Bewilligungsvoraussetzungen. Bei Anpassungsgesuchen beschränkte sich die Überprüfung in der Regel auf die Bewilligungsvoraussetzungen, die von der geplanten Änderung betroffen waren. Von einem Besuch vor Ort wurde bei Anpassungsgesuchen in Einzelfällen abgesehen, wenn sich die geplanten Änderungen lediglich auf das pädagogische Konzept auswirkten (beispielsweise weil neu auch Kindergartenkinder betreut werden sollten).

Ein grosser Teil der Verfügungen betreffend die Erneuerung bzw. Anpassung einer Bewilligung wurden mit Auflagen bzw. Bedingungen verbunden. Die Auflagen bzw. Bedingungen waren insbesondere aufgrund eines ungenügenden Personalbestands oder fehlender Ausbildungsnachweise nötig. Bei Bewilligungsanpassungen wurden zudem häufig Auflagen bzw. Bedingungen zu den Räumlichkeiten verfügt.

Zu Frage 4:

Gemäss Art. 19 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 13 Abs. 1 Bst. b PAVO muss jede Kinderkrippe so oft als nötig, wenigstens aber alle zwei Jahre von sachkundigen Vertreterinnen und Vertretern der Aufsichtsbehörde besucht werden. Die Fachmitarbeiterinnen der Tagesfamilien- und Krippenaufsicht des AJB besuchen gemäss Art. 19 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 13 Abs. 1 Bst. b PAVO jede Kinderkrippe mit Standort in einer Gemeinde, die ihre Zuständigkeit dem AJB übertragen hat, alle zwei Jahre (sogenannte ordentliche Aufsichtsbesuche) bzw. bei entsprechendem Anlass (z. B. bei Verdacht auf Missstände) häufiger.

In den Jahren 2015 bis 2019 wurden 195 ordentliche Aufsichtsbesuche durchgeführt (35 im Jahr 2015, 47 im Jahr 2016, 46 im Jahr 2017, 34 im Jahr 2018 und 33 im Jahr 2019). Nicht in dieser Zahl enthalten sind ordentliche Aufsichtsbesuche, die mit einem Gesuch um Bewilligungsanpassung zusammenfielen (vgl. Beantwortung der Frage 3). Ein kleiner Teil der ordentlichen Aufsichtsbesuche fand unangemeldet statt.

Wurde anlässlich der Aufsichtsbesuche festgestellt, dass Bewilligungsvoraussetzungen nicht erfüllt sind, verfügte das AJB die nötigen Bedingungen bzw. Auflagen. In den Jahren 2015 bis 2019 wurden insgesamt 64 Aufsichtsverfügungen erlassen (12 im Jahr 2015, 18 im Jahr 2016, 12 im Jahr 2017 und je 11 in den Jahren 2018 und 2019).

Die Beanstandungen betrafen grösstenteils den Personalbestand bzw. das anwesende Personal, die Belegung der Kindergruppen (Überschreitung der bewilligten Platzzahl) und die Ausbildung des Personals. In den meisten Fällen handelte es sich um geringfügige Mängel. Auch solche wirken sich jedoch auf die Betreuungsqualität aus. Der Umgang mit dem Personal untersteht nicht der Aufsicht durch das AJB.

Zu Frage 5:

In den Jahren 2015 bis 2019 sind die Mitarbeiterinnen der Tagesfamilien- und Krippenaufsicht des AJB rund 50 Hinweisen auf mögliche Missstände vor Ort nachgegangen. Der Grossteil dieser Aufsichtsbesuche fand unangemeldet statt. Die Feststellungen wurden protokolliert und führten in rund der Hälfte der Fälle zu Aufsichtsverfügungen mit Bedingungen bzw. Auflagen. In einzelnen Fällen musste der Entzug bzw. die Nichterteilung einer Bewilligung verfügt werden. Keine Busse wurde infolge eines Hinweises auf Missstände ausgesprochen.

In wenigen Fällen wurden Abklärungen im Hinblick auf ein nicht bewilligtes, aber allenfalls bewilligungspflichtiges Betreuungsangebot vorgenommen. Bestätigte sich, dass das Angebot bewilligungspflichtig war, wurde die Trägerschaft aufgefordert, eine Bewilligung zu beantragen oder das bewilligungspflichtige Angebot einzustellen. Aufgrund einer entsprechenden Aufforderung eingereichte Neugesuche sind in den Zahlen gemäss Beantwortung der Frage 2 enthalten.

Zu Frage 6:

Über einzelne aufsichtsrechtliche Fälle kann aus datenschutzrechtlichen Gründen keine Auskunft erteilt werden.

Zu Frage 7:

Gemäss §§ 10 Abs. 1 und 11 Abs. 2 der Verordnung über die Bewilligungen im Bereich der ausserfamiliären Betreuung vom 25. Januar 2012 (LS 852.23) werden die Kinderkrippen – sofern die Aufsicht nicht an das AJB übertragen wurde – von der Fürsorgebehörde der Standortgemeinde bewilligt und beaufsichtigt, wobei die Gemeinde eine andere Behörde als zuständig bezeichnen kann. Die Bewilligungs- und Aufsichtstätigkeit wird im Rahmen der Rechtsmittel, die gegen die Entscheide der zuständigen kommunalen Behörde ergriffen werden können, von der jeweiligen Rechtsmittelinstanz überprüft. Im Übrigen unterliegt die Tätigkeit der zustän-

digen kommunalen Behörde der Aufsicht gemäss Gemeindegesetz vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1). Zudem erstatten die Bezirksräte dem Regierungsrat jährlich Bericht über die Ausübung der Aufsicht (§ 165 GG). Diese Berichterstattung erfolgt im Rahmen des jährlichen Tätigkeitsberichts (§ 8 Bezirksverwaltungsgesetz vom 10. März 1985 [LS 173.1]). Die Berichte unterstehen dem Öffentlichkeitsprinzip gemäss dem Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (LS 170.4). Die geänderten Bestimmungen im KJHG werden an dieser Regelung grundsätzlich nichts ändern.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Bildungsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli