

**Fragenkatalog zur Vernehmlassung betreffend Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die finanzielle Entlastung von Familien mit einem Kind mit besonderen Bedürfnissen beim Besuch einer Kinderbetreuungseinrichtung («Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen»)**

**Kontaktangaben**

Organisation

Procap Schweiz und Procap Zürich-Schaffhausen

Adresse

Frohburgstrasse 4, 4600 Olten

Kontaktperson für inhaltliche Rückfragen (Telefonnummer, E-Mail)

Anna Pestalozzi (062 206 88 97, anna.pestalozzi@procap.ch)

Verantwortliche Person

Anna Pestalozzi (Procap Schweiz) und Jeannette Frei (Procap Zürich und Schaffhausen)

*Bitte senden Sie Ihre Stellungnahme bis am 20. Oktober 2023 elektronisch an [erziehung@sh.ch](mailto:erziehung@sh.ch).*

*Sie erleichtern uns die Auswertung, wenn Sie uns Ihre Stellungnahme als Word-Dokument zur Verfügung stellen.*

## 1. Allgemeine Bemerkungen

Befürworten Sie im Grundsatz die finanzielle Unterstützung durch den Kanton von Familien mit einem Kind mit besonderen Bedürfnissen beim Besuch einer Kinderbetreuungseinrichtung?

Ja    Nein    keine Angabe

Die finanzielle Unterstützung durch den Kanton befürworten wir sehr. Gemäss einem Gutachten gebieten es Kinderrechtskonvention, UNO-BRK und die Bundesverfassung, familienergänzende Betreuungsangebote anzubieten und Kinder mit Behinderungen dabei nicht zu benachteiligen. Diverse Gemeinden des Kantons Schaffhausen haben einkommensabhängige Tarife – in solchen Fällen ist ein höherer Tarif für die Familien von Kindern mit Behinderungen bei gleichem Einkommen ohnehin nicht erlaubt. Dasselbe trifft generell zu, wenn der Kitabesuch eine sonderpädagogische Massnahme im Vorschulalter darstellt ([Kurzgutachten von Karin Anderer vom 29.11.2021 im Auftrag von Procap Schweiz](#): Kinder mit Behinderungen in einer KITA. Wer bezahlt die Mehrkosten der familienergänzenden Betreuung für Kinder im Vorschulalter: die Gemeinwesen oder die Eltern?).

Abgesehen von den rechtlichen Verpflichtungen ist eine finanzielle Unterstützung auf kantonaler Ebene auch sinnvoll, weil die Finanzierung auf kommunaler Ebene Gemeinden aus folgendem Grund stark herausfordert: «Wenn die Finanzierung der Mehrkosten auf Gemeindeebene erfolgt, gibt es gewisse «versicherungsmathematische» Probleme für Kleingemeinden. Die Wahrscheinlichkeit, ein Kind mit schwerer Behinderung in der Gemeinde zu haben, ist eher klein, aber wenn es der Zufall will, dass mehrere Kinder mit einer schweren Behinderung in derselben Kleingemeinde Wohnsitz haben, ist die finanzielle Last schwer und die Planbarkeit für das Budget von Kleinstgemeinden nicht gegeben. Sinnvoll ist daher das Bündeln solcher Risiken auf höherer, beispielsweise kantonaler Ebene, wie es zum Beispiel diverse Westschweizer Kantone und das Tessin machen.» ([Bericht Procap Schweiz](#), S. 46). Anzumerken ist, dass in der Zwischenzeit auch ländliche Deutschschweizer Kantone wie Graubünden entsprechende kantonale Regelungen eingeführt haben.

Ein drittes Argument für eine Finanzierung auf kantonaler Ebene ist die Konzentration von Fachwissen und best practices, die auf kantonaler Ebene die Inklusion im Vorschulalter stark vorantreiben kann und das gegenseitige Lernen und den Austausch von Erfahrungen in verschiedenen Kindertagesstätten und Gemeinden fördern kann. Der Flickenteppich der Inklusion im Vorschulalter, der bei einem Blick auf die Schweiz auffällt (vgl. Bericht Procap Schweiz, S. 51), sollte zumindest innerhalb von Kantonen vermieden werden.

## 2. Spezifische Bemerkungen

2.1 Erachten Sie das vorgeschlagene Modell mit zusätzlichen Betreuungsgutschriften zur finanziellen Unterstützung von Familien mit einem Kind mit besonderen Bedürfnissen beim Besuch einer Kinderbetreuungseinrichtung als sinnvoll?

Ja    Nein    keine Angabe

Grundsätzlich erachten wir das vorgeschlagene Modell und die Anbindung an das Kinderbetreuungsgesetz als sehr sinnvoll. Wir empfehlen allerdings die Beachtung folgender zwei Punkte:

Bedingung für den Erhalt von Betreuungsgutschriften ist jedoch eine Erwerbstätigkeit der Erziehungsberechtigten. Im Kontext der inklusiven Betreuung benötigen viele Erziehungsberechtigte eine Entlastung, um eine längerfristige Erschöpfung vorzubeugen. Des Weiteren hat vorschulische, inklusive Betreuung grosses Potenzial, die spätere Inklusion im Kindergarten und in der Schule positiv zu beeinflussen. Dies zeigt einerseits die Forschung\* und andererseits zeigt es sich in Kantonen mit inklusiven Kindertagesstätten, wo verhaltensauffällige Kinder vom Kindergarten zurück in

die inklusive Kita geschickt werden, um später in der Regelklasse gut inkludiert werden zu können. Die frühe Inklusion lohnt sich also sowohl für Kinder als auch für die öffentliche Hand – unabhängig der Erwerbstätigkeit der Erziehungsberechtigten.

Der Anspruch an Betreuungsgutschriften für die inklusive Betreuung sollte daher bei Kindern mit Behinderungen ausnahmsweise nicht unmittelbar an eine Erwerbstätigkeit gekoppelt sein. Dies ist in der Ausformulierung im Gesetz und in der Verordnung entsprechend zu berücksichtigen.

Ein weiterer wichtiger Punkt: ein grundsätzliches Problem des vorgeschlagenen Modells betrifft den Ausschluss von Kindern, die auf medizinische Hilfe angewiesen sind. Der Ausschluss verstösst klar gegen das verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbot (vgl. Antwort unter 1) und stellt die betroffenen Familien vor genau die Herausforderungen, die es mit der vorliegenden Vorlage gemäss Erläuterungen zu verhindern gilt (Kapitel 1 zur Ausgangslage verweist dabei auf die gesellschaftspolitischen und volkswirtschaftlichen Gründe für familienergänzende Betreuungsstrukturen und die Notwendigkeit, die Benachteiligung von Familien mit Kindern mit besonderen Bedürfnissen zu beenden).

Beispiele aus anderen Kantonen zeigen zudem, dass die Betreuung von Kindern mit schwereren Behinderungen und medizinischem Bedarf durchaus möglich ist. Wie die Betreuung dieser Kinder gewährleistet wird, da unterscheiden sich die kantonalen Modelle (spezialisierte, inklusive Kindertagesstätten oder zusätzliche Ressourcen in regulären Kitas), aber ein Ausschluss dieser Kinder soll mit der vorliegenden Vorlage verhindert werden (Argument wird in 2.2 weiter ausgeführt).

\* Der Verweis auf die Forschung bezieht sich auf eine Studie im Auftrag der Stiftung Kifa Schweiz: Zimmermann, Marc (2019). Expertise über Kosten und Finanzierung eines Programms zur inklusiven Vorschulbetreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen im Kanton Luzern. Hochschule Luzern.

2.2 Sind Sie mit dem Vorschlag einverstanden, dass alle Kinderbetreuungseinrichtungen ein Angebot zur Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen schaffen können und keine Beschränkung auf ausgewählte oder spezialisierte Einrichtungen vorgesehen ist? (vgl. Kapitel II Ziffer 1)?

Ja  Nein  keine Angabe

Nur wenn der Kanton in der Ausführung sicherstellt, dass die Kitas fachlich und von den Rahmenbedingungen her in der Lage sind, Kinder mit besonderen Bedürfnissen so zu betreuen, dass die Betreuung den Kindern gerecht wird und die gewünschte Förderung / Inklusion erfolgen kann.

Nur wenn der Kanton des Weiteren sicherstellt, dass auch Kinder mit medizinischem Unterstützungsbedarf - die hier explizit ausgeschlossen werden - in einer familienergänzenden, inklusiven Betreuungsstruktur Platz finden und dort die Mehrkosten nicht zulasten der Eltern fallen.

Das hier vorgeschlagene Modell bietet Wahlfreiheit für die Institutionen, aber nicht für die Familien – sie erhalten nur einen Platz für ihr Kind, wenn sie auch eine Kita finden, die bereit ist, ihr Kind aufzunehmen. Der Vorteil in diesem Modell liegt darin, dass Kinder mit Behinderungen nicht von Kitas betreut werden, die das gar nicht wollen, aber von den Vorschriften her dazu gezwungen werden. Der Nachteil ist hingegen, dass gewisse Kinder keinen Platz finden. Dieses Modell kann einen diskriminierenden Charakter haben, wenn gewisse Familien für ihre Kinder dadurch wegen der Behinderung keinen Platz erhalten.

Sollte dieses Modell gewählt werden, braucht es, um Diskriminierungen zu verhindern, flankierende Massnahmen:

- 1) In der Umsetzung muss sichergestellt werden, dass die Kitas fachlich und von den Rahmenbedingungen her in der Lage sind, Kinder mit besonderen Bedürfnissen so zu betreuen, dass die Betreuung den Kindern gerecht wird und die gewünschte Förderung / Inklusion erfolgen kann.
- 2) Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf die Deckelung des Unterstützungsbedarfs zu richten: Es ist zwar zu begrüssen, dass dieser Unterstützungsbedarf durch eine unabhängige Stelle ermittelt werden soll. Allerdings sollte dieser Unterstützungsbedarf von der individuellen Situation des Kindes bestimmt werden und nicht bei 2 bzw. 4 Stunden gedeckelt sein. Die Leidtragenden

einer zu knappen Unterstützung sind abgesehen von den Kindern auch die Betreuungspersonen, die bei mangelnder Zusatz-Unterstützung vor einer grossen Herausforderung stehen. Andere Kantone zeigen, dass die Inklusion von Kindern mit zusätzlichem Betreuungsbedarf bis Faktor 3 gelingen kann.

- 3) Das System der Wahlfreiheit für die Institutionen, aber nicht für die Familien, führt dazu, dass es immer Kinder geben kann, die aufgrund der Behinderung nirgendwo einen Platz finden werden. Um Diskriminierungen zu verhindern, sollte es daher mindestens eine Kita im System des Kantons Schaffhausen geben, welche alle Kinder in einem inklusiven System aufnimmt. In zahlreichen anderen Kantonen gibt es solche inklusiven Kitas (z.B. Kitas Imago in Dübendorf und Baar, Peter Pan in Wittenbach SG, La Coccinelle in FR oder Kita Tannezapfe in Langnau am Albis). Üblicherweise nehmen solche Kitas alle Kinder auf, welche Eltern auch zu Hause betreuen können. Wenn Inklusion über eine solche Institution auch dann gewährleistet ist, wenn andere Institutionen keinen Platz offerieren, wird namentlich die Diskriminierung von zwei Gruppen verhindert bzw. deren Inklusion gefördert:
- a) Kinder mit einem medizinischen Bedarf: Problematisch an den Erläuterungen ist, dass das Angebot mit Gutschriften nicht für Kinder gelten soll, welche auf «medizinische Hilfe» angewiesen sind. Zum einen gibt es bereits heute im Kanton Schaffhausen Kinder mit medizinisch-pflegerische Bedarf, welche in regulären Kitas betreut werden. Sehr viele medizinische Handlungen können einfach gelernt werden und beeinträchtigen auch nicht immer den Kita-Alltag (z.B. Kinder mit Epilepsie). Die Gleichung, dass medizinisch-pflegerische Unterstützung automatisch medizinisches Fachpersonal braucht, ist in diesem Sinne nicht korrekt. Es gibt durchaus aber auch Kinder, welche in einer Regel-Kita weniger gut betreut werden können. Die Erfahrung in den oben erwähnten Institutionen zeigt aber, dass dies durchaus auf inklusive Art und Weise (d.h. zusammen mit Kindern ohne Behinderungen und mit leichteren Behinderungen) in einer Kita gelingen kann, die sich dafür ausrichtet. Genau wie Eltern können auch Kita-Mitarbeitende sehr Vieles lernen, wobei die Erfahrung von der Betreuung und Pflege früherer Kinder hilft. Die frühe Inklusion solcher Kinder kann ihnen stark bei der sozialen Entwicklung helfen und auch dem Staat hohe Folgekosten ersparen (vgl. Argumentation unter 2.1).
  - b) Kinder mit Verhaltensauffälligkeiten (Kinder mit starkem Autismus): Sie dürften ansonsten besonders unter der Wahlfreiheit für die Institutionen bzw. der fehlenden Wahlfreiheit der Eltern leiden. Die Erfahrung zeigt, dass die frühe Inklusion solcher Kinder die Entwicklung stark fördern und damit auch extreme Folgekosten später verhindern kann. Bedingung ist aber, dass eine Kita ein entsprechendes Setting rechtzeitig anbieten kann und dieses auch finanziert wird.

Gemäss einer Rechtsauskunft und einem Rechtsgutachten von Karin Anderer gebieten sowohl die Bundesverfassung als auch von der Schweiz ratifizierte internationale Konventionen, dass der Staat familienergänzende Betreuungsmöglichkeiten für Kinder mit Behinderungen sicherstellen muss. In gewissen Fällen gibt es dafür auch einen individuellen justiziablen Anspruch. Entsprechend wäre ein System, in dem gewisse Kinder auf Basis der Art ihrer Behinderung keinen Zugang zur familienergänzenden Betreuung haben, problematisch.

Insofern ist es für ein diskriminierungsfreies System trotz Wahlfreiheit der Institutionen wichtig, dass mindestens eine Kita alle Kinder aufnimmt, unabhängig von der Frage, ob und welche Behinderung sie haben.

2.3 Stimmen Sie dem vorgeschlagenen Modell zu, wonach die Höhe der zusätzlichen Betreuungsgutschriften anhand des individuellen zusätzlichen Betreuungsbedarfs bemessen wird (vgl. Kapitel II Ziffer 2 und 4)?

Ja    Nein    keine Angabe

Wir stimmen diesem Modell grundsätzlich zu und begrüßen die Finanzierung anhand des individuellen Betreuungsbedarfs und dass dieser durch eine unabhängige Stelle ermittelt werden soll.

Wichtig erscheint uns aber einerseits, dass die behinderungsbedingten Mehrkosten vom Kanton übernommen werden und er sich nicht nur daran beteiligt, da sonst Kitas für den Aufwand aufkom-

men müssen oder Eltern von Kindern mit Behinderungen mehr bezahlen als andere Eltern. Andererseits ist wichtig, dass in der Umsetzung zwischen Betreuungs-, Koordinations- und Coachingkosten differenziert wird und dass die Kostengutsprachen den realen Kosten der Ausführenden (Kitas, HFE) entsprechen.

Allerdings sollte dieser Unterstützungsbedarf von der individuellen Situation des Kindes bestimmt werden und nicht bereits bei 2 bzw. 4 Stunden gedeckelt sein (vgl. 2.2). Die Leidtragenden einer zu knappen Unterstützung sind abgesehen von den Kindern auch die Betreuungspersonen, die bei mangelnder Zusatz-Unterstützung vor einer grossen Herausforderung stehen. Andere Kantone zeigen, dass die Inklusion von Kindern mit zusätzlichem Betreuungsbedarf, bis Faktor 3 gelingen kann. Auch wenn im vorliegenden Modell auf ein System mit Betreuungsfaktoren verzichtet wird, soll sichergestellt werden, dass Kinder nicht aufgrund des «zu hohen» Betreuungsbedarf von der Betreuung ausgeschlossen werden oder weitere Mehrkosten nicht gedeckt und somit zulasten der Eltern fallen.

2.4 Bejahen Sie die Bestätigung einer medizinischen Ursache als Grund für den zusätzlichen Betreuungsbedarf durch eine Ärztin bzw. einen Arzt (vgl. Kapitel II Ziffer 2)?

Ja  Nein  keine Angabe

Im Grundsatz bejahen wir, dass der individuelle Bedarf des Kindes anhand einer Indikation festgestellt wird. KITApplus empfiehlt, dass Kinder mit besonderen Bedürfnissen resp. besonderem Betreuungsbedarf von der Heilpädagogischen Früherziehung begleitet werden. Die Indikation wird in diesem Fall im Rahmen der Anmeldung zur HFE festgestellt. Die längerfristige Begleitung durch die HFE stellt die Gewährleistung der notwendigen fachlichen Inputs und die systemische Sichtweise sicher und ermöglicht auch eine Anpassung der Indikation, wenn sich der Unterstützungsbedarf verändert mit der Zeit.

Eine Bestätigung einer Ärztin / eines Arztes ist letztlich eine Überprüfung der Arbeit der HFE. Meist fehlt einer Ärztin / einem Arzt das spezifische Wissen über die Betreuung im Kontext der jeweiligen Kita. Somit ist eine fachliche Einschätzung durch die Ärztin / den Arzt nur sehr beschränkt möglich. Für die Einschätzung des inklusiven Betreuungsbedarfs im Kontext der Kita erachten wir die HFE als fachlich besser geeignet.

2.5 Sind Sie damit einverstanden, dass der zusätzliche Koordinationsaufwand in der Kinderbetreuungseinrichtung durch eine Erhöhung des Stundenansatzes Mehrbetreuung zur Abgeltung des Betreuungsaufwandes berücksichtigt wird (vgl. Kapitel II Ziffer 3 und 4)?

Ja  Nein  keine Angabe

Unbedingt. Dies ist unabdingbar, damit der zusätzliche Koordinationsaufwand nicht zu Lasten der Kitas geht.

2.6 Stimmen Sie den Bedingungen zu, an welche die Beteiligung des Kantons geknüpft ist (vgl. Kapitel II Ziffer 5)?

Ja  Nein  keine Angabe

Unter Ziffer 5 werden drei Punkte erwähnt und unsere Beurteilung fällt unterschiedlich aus:

Wir sind damit einverstanden, dass der Kanton bei effektiv tieferen Kosten auch den tieferen Betrag bezahlt. Mit der ebenfalls unter Ziffer 5 erwähnten gedeckelten Kostenübernahme sind wir wie unter

Frage 2.2 und 2.3 beschrieben, nicht einverstanden, da sie bestimmte Kinder ausschliesst. Zur ebenfalls erwähnten Kostenübernahme durch Dritte gilt es folgendes zu beachten:

Hier gilt es festzuhalten, dass die Invalidenversicherung seit der Einführung des neuen Finanzausgleichs keine Beiträge mehr an Institutionen für die Betreuung überweist und somit wird diese Bestimmung obsolet. Die Kantone haben damals für diesen Bereich die volle Verantwortung übernommen. Entsprechende Anfragen von KITApplus in anderen Kantonen wurden von der Invalidenversicherung abschlägig beantwortet.

2.7 Befürworten Sie die Möglichkeit, dass eine heilpädagogische Fachperson die Kinderbetreuungseinrichtung bezüglich der besonderen Betreuung des Kindes bei Bedarf beraten kann (vgl. Kapitel II Ziffer 6)?

Ja    Nein    keine Angabe

Aufgrund unserer Erfahrungen mit dem Programm KITApplus empfehlen wir eine verbindliche Begleitung durch die HFE. Die Begleitung durch die HFE stellt die Gewährleistung der notwendigen fachlichen Inputs und die systemische Sichtweise sicher (fachlicher Aussenblick). Das Kita-Coaching ist als neue Dienstleistung der HFE zu verstehen und entsprechend zu finanzieren.

***Vielen Dank für Ihre Rückmeldung.***

Schaffhausen, 22. August 2023