

10.05.10 / 13.08

Soziales und Gesundheit

Inklusion von Kindern mit besonderen Bedürfnissen im Vorschulalter

Grundsatzentscheid über die Übernahme von Inklusionskosten im Rahmen der Beitragsverordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung

Ausgangslage

Die Gemeinden im Kanton Zürich sind gemäss § 18 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes vom 14. März 2011 (KJHG; SR 852.1) dazu verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot an familienergänzender Betreuung von Kindern im Vorschulalter sicherzustellen. Deshalb leistet die Stadt Bülach auf Antrag hin Subventionsbeiträge an die Kosten der familien- und schulergänzenden Betreuung. Sie berücksichtigt bei der Beitragsberechnung die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten. Die rechtliche Grundlage auf kommunaler Ebene bilden die Beitragsverordnung über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (BVO) sowie die Ausführungsbestimmungen zur BVO (AB BVO).

Was in der bestehenden BVO und in den AB BVO bis anhin jedoch fehlt, sind Bestimmungen zur Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen (KmbB) im Vorschulalter und den damit verbundenen Inklusionskosten. KmbB sind Kinder, die in ihren Entwicklungs- und Bildungsmöglichkeiten beeinträchtigt sind. Ihre Bildungsbedürfnisse und die Bewältigung des Alltags in einer Kindertagesstätte (Kita) können ohne zusätzliche und fachliche Unterstützung nicht erfüllt werden. Diese Kinder sind auf speziellere und/oder intensivere Förderung, Betreuung und/oder Pflege angewiesen. Bei den Inklusionskosten handelt es sich um Mehrkosten, die für den erhöhten Betreuungsaufwand eines KmbB in einer Kita anfallen und von den Erziehungsberechtigten getragen werden müssen. In der Stadt Bülach ist die Finanzierung von Betreuungsmehrkosten bei KmbB für die familienergänzende Betreuung nicht geklärt und es existiert keine rechtliche Grundlage. Mit dieser Thematik wurde die Stadt Bülach erstmals konfrontiert, als im Sommer 2021 ein Antrag einer Bülacher Familie auf Übernahme der Inklusionskosten für die Betreuung eines KmbB in einer Kita eingereicht wurde. Der damalige Antrag hat gezeigt, dass in diesem Bereich zwingend Handlungsbedarf besteht.

Seit dem Beitritt der Schweiz zur UNO-Behindertenrechtskonvention (UNO-BRK) im Jahr 2014 sind Bund, Kantone und Gemeinden verpflichtet, alle erforderlichen Massnahmen zu treffen, damit Kinder mit Beeinträchtigungen gleichberechtigt mit anderen Kindern aufwachsen und gefördert werden können. Art. 8 der Bundesverfassung (BV) verleiht Kindern mit Beeinträchtigungen eine rechtsgleiche



und diskriminierungsfreie Behandlung (Gleichheitsgebot). So schützt Art. 8 Abs. 2 BV vor Diskriminierungen aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Beeinträchtigung. Die Inklusion von KmbB auch in familienergänzenden Betreuungsangeboten ist daher bezüglich des Rechts auf Gleichbehandlung aktueller denn je. Der Bedarf, dass auch KmbB Kitas oder Tagesfamilien besuchen können, steigt stetig, denn auch Eltern von KmbB sollen die Möglichkeit haben, im Berufsleben zu bleiben. Dabei spielen soziale, volkswirtschaftliche und auch rechtliche Faktoren eine wichtige Rolle. Um die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen, ist es deshalb notwendig, die Finanzierung der Inklusionskosten für die Betreuung eines KmbB im Vorschulalter kommunal zu regeln, da dazu bislang von Bund und Kanton keine gesetzliche Grundlage geschaffen wurde.

Mehraufwand Kitas

Der bei den Kitas durch das inklusive Angebot entstehende Mehraufwand aufgrund zusätzlicher Betreuungsleistungen und intensiverer Elternarbeit ist abhängig von den Bedürfnissen der Kinder. Die Erfahrungen aus der Pilotphase im Kanton Luzern haben gezeigt, dass 75 % der betroffenen Kinder einen Betreuungsfaktor von 1.5 benötigen (= Kinder mit einer schwachen Beeinträchtigung) und 20 % der Kinder den Faktor 2 (= Kinder mit einer mittleren bis stärkeren Beeinträchtigung). Somit ist bis zum Faktor 2 die Betreuung von 95 % aller KmbB abgedeckt. Bei einem Betreuungsfaktor von über 2 würde sich die Inklusion in einem normalen Kita-Betrieb wohl als schwierig oder teils auch als nicht machbar erweisen. Auch wäre es fraglich, ob dann noch ein Mehrwert für das Kind resultieren würde. Eine Überschlagsberechnung (auf Grundlage der Tarife einer Kita in der Region, welche KmbB betreut) zeigt, dass sich die Inklusionskosten betragsmässig in einer Spannbreite von Fr. 13.50 bis Fr. 81.50 (Faktor 1¹ - 1.5) bzw. Fr. 150.00 (Faktor 2) pro Betreuungstag bewegen.

Inklusionskosten pro Kind gemäss Tarifen der Kita:

Kinder	Faktor	Tarif für KmbB	Regel-Tarif	Inklusionskosten / Tag	Inklusionskosten / Monat (Basis 4.2 Wochen)
Grundtarif	1	Fr. 136.50	Fr. 123.-	Fr. 13.50	Fr. 56.70
Schwache Beeinträchtigung	1.5	Fr. 204.50	Fr. 123.-	Fr. 81.50	Fr. 342.30
Mittlere bis stärkere Beeinträchtigung	2	Fr. 273.-	Fr. 123.-	Fr. 150.-	Fr. 630.-

¹ Der Grundtarif für KmbB (Fr. 136.50) ist höher angesetzt als bei anderen Kindern (Fr. 123.-)



Jährliche Inklusionskosten pro Kind nach Anzahl Betreuungstagen:

Kinder	Faktor	Inklusionskosten pro Jahr bei 1 BT/W*	Inklusionskosten pro Jahr bei 2 BT/W	Inklusionskosten pro Jahr bei 3 BT/W	Inklusionskosten pro Jahr bei 4 BT/W	Inklusionskosten pro Jahr bei 5 BT/W
Grundtarif	1	Fr. 680.40	Fr. 1'360.80	Fr. 2'041.20	Fr. 2'721.60	Fr. 3'402.-
Schwache Beeinträchtigung	1.5	Fr. 4'107.60	Fr. 8'215.20	Fr. 12'322.80	Fr. 16'430.40	Fr. 20'538.-
Mittlere bis stärkere Beeinträchtigung	2	Fr. 7'560.-	Fr. 15'120.-	Fr. 22'680.-	Fr. 30'240.-	Fr. 37'800.-

*BT/W = Betreuungstage pro Woche

Die Anwendung der BVO in den letzten Jahren hat gezeigt, dass sich der durchschnittliche Betreuungsumfang bei zwei bis drei Betreuungstagen pro Woche bewegt. Vier bis fünf Betreuungstage pro Woche kommen erfahrungsgemäss sehr selten zum Einsatz. Ausserdem kann damit gerechnet werden, dass ein Grossteil der KmbB, die in einer normalen Kita betreut werden, den Faktor 1 oder 1.5 haben werden. Deshalb werden die jährlichen Inklusionskosten pro Kind schätzungsweise zwischen Fr. 1'360.80 und Fr. 12'322.80 liegen. Die Gesamt-Kosten für die Stadt Büllach können pro Jahr schwer abgeschätzt werden. Aus der Erfahrung ist davon auszugehen, dass die Kosten aufgrund der wenigen Fällen zwischen Fr. 0 (= kein unterstütztes Kind bzw. Eltern) und maximal knapp Fr. 25'000.- (= 2 unterstützte Kinder bzw. Eltern) liegen werden.

Nutzen und Wirkung

Eine Expertise vom 18. Oktober 2019 von Dr. Marc Zimmermann (Institut für Sozialmanagement, Sozialpolitik und Prävention, Hochschule Luzern; Soziale Arbeit) im Auftrag der Stiftung Kifa Schweiz über Kosten und Finanzierung eines Programms zur inklusiven Vorschulbetreuung von KmbB im Kanton Luzern hat gezeigt, dass durch das Ansetzen von Inklusionsleistungen bereits im Vorschulalter KmbB frühzeitig in die Regelstrukturen integriert werden können. Dadurch erhöht sich nicht nur der pädagogische Erfolg, sondern es werden auch zusätzliche, direkte Aufwendungen bei der Einschulung und den ersten Schuljahren vermieden. Es kann also davon ausgegangen werden, dass die Ausgaben



für inklusive Kita-Plätze eine Investition in die Zukunft der Kinder und der Gesellschaft darstellen, die auch finanzielle Rückflüsse bzw. Einsparungen bewirken.

Vorschlag der Finanzierung von Inklusionskosten

Auf Grundlage der oben genannten Erkenntnisse sollte folgender Grundsatzentscheid gefällt und die Übernahme der Inklusionskosten wie folgt geregelt werden:

1. Erziehungsberechtigte von KmbB haben, auch ohne die Voraussetzungen zur Rabattberechtigung zu erfüllen, Anspruch auf Beiträge an Inklusionskosten im Vorschulalter bis zu einem Betreuungsfaktor von max. 2, basierend auf dem Grundtarif der Betreuungseinrichtung. Die weiteren Voraussetzungen gemäss BVO (z. B. Wohnsitz in Bülach, Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung) müssen jedoch erfüllt sein.
2. Die Leistung von Beiträgen an Inklusionskosten erfolgt subsidiär zur Leistungserbringung anderer Kostenträger (u.a. IV, Ergänzungsleistungen, Krankenkasse, Unfallversicherung oder Sozialhilfe).
3. Mit dem Gesuch um Beiträge an Inklusionskosten ist eine Bestätigung einer Fachstelle (z. B. KJZ, Arzt/Ärztin, heilpädagogische Frühberatung, IV-Stelle) vorzulegen, mit welcher der Grad des erhöhten Betreuungsaufwands des Kindes festgestellt wird.

Bedarf an Betreuungsplätzen

Gemäss Kinderbetreuungsreport 2020 der Stadt Zürich wurden im Jahr 2020 183 KmbB in einer Kita oder Tagesfamilie betreut. Gemäss der Expertise von Dr. Zimmermann haben 5 % dieser Kinder eine schwere Beeinträchtigung und somit einen Faktor von mehr als 2. Somit haben 174 KmbB einen Betreuungsfaktor bis und mit 2. Im Jahr 2020 wohnten in der Stadt Zürich 23'034 Kinder von 0 bis 4 Jahren (Quelle: Bundesamt für Statistik BFS). Die 174 KmbB machen somit lediglich 0.75 % der Gesamtzahl aus.

Im Jahr 2020 lebten in Bülach 1'279 Kinder im Alter von 0 bis 4 Jahren. Wendet man den errechneten Prozentsatz von in Zürich betreuten KmbB bis und mit Faktor 2 auf die in Bülach wohnhaften Kinder im Vorschulalter an, so ergibt sich eine Gesamtzahl von 10 KmbB, welche Bedarf an einem inklusiven Kitaplatz haben könnten.

Seit Einführung der BVO im Jahr 2015 ist lediglich ein Antrag auf Übernahme der Inklusionskosten für die Betreuung eines KmbB eingereicht worden. Die Gründe hierfür könnten einerseits darin liegen, dass die betroffenen Eltern von vornherein damit rechnen, dass sie keine Unterstützung der Stadt erhalten werden und deshalb gar nicht erst einen Antrag stellen. Andererseits ist auch nicht auszuschliessen, dass



der errechnete Bedarf an Betreuungsplätzen in Bülach für KmbB nicht in diesem Umfang vorhanden ist.

Fazit

In Anbetracht der klaren Vorgaben der UNO-Behindertenrechtskonvention und der Bundesverfassung muss die Finanzierung von Inklusionskosten geregelt werden. Mit der Übernahme von Inklusionskosten wird frühzeitig in die Förderung der KmbB investiert und spätere Spezialangebote in der Schule sind möglicherweise weniger kostenintensiv. Mit der Mitfinanzierung der Inklusionskosten werden die Erziehungsberechtigten massgeblich darin unterstützt, im Berufsleben zu bleiben.

Der Stadtrat **beschliesst:**

1. Der Grundsatzentscheid über die Übernahme von Inklusionskosten für die familienergänzende Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen wird genehmigt.
2. Mitteilung an:
 - a) Rudolf Menzi, Stadtrat
 - b) Raphael Gubser, Leiter Soziales und Gesundheit
 - c) Bigna Mosca, Leiterin Gesellschaft

Stadtrat Bülach

Mark Eberli
Stadtpräsident

Christian Mühlethaler
Stadtschreiber