

S O D K – Konferenz der kantonalen
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
C D A S – Conférence des directrices et directeurs
cantonaux des affaires sociales
C D O S – Conferenza delle direttrici e dei direttori
cantionali delle opere sociali



EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
Conferenza svizzera dei direttori cantionali della pubblica educazione
Conferenza svizra dals directurs chantunals da l'educaziun publica

EMPFEHLUNGEN

der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen
und -direktoren (SODK) und
der Schweizerischen Konferenz der kantonalen
Erziehungsdirektoren (EDK)

ZUR QUALITÄT UND FINANZIERUNG DER FAMILIEN- UND SCHULERGÄNZENDEN KINDERBETREUUNG

15. November 2022

HERAUSGEBERIN	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)
ARBEITSGRUPPE	Ruth Bachmann, Abteilungsleiterin Kindheit-Jugend-Familie und Integration, LU; Anne Bühler Moulin, responsable du Secteur d'accueil à la journée, VD; Esther Christen, Leiterin Abteilung Familien, BE; Marikita Gschwend, Mitarbeiterin Fachbereich Kinder- und Jugendhilfe, ZH; Diana Neuber, Projektleiter/in Schulentwicklung, Schule und Sport, Stadt Winterthur; Iris Pulver, Departementssekretärin Sozialdepartement, Stadt Zürich; Sonja Tobler, Fachmitarbeiterin Aufsicht und Bewilligung von Kinder- und Jugendeinrichtungen, SG; Martin Allemann, Fachbereichsleiter Familie und Gesellschaft, GS SODK; Reto Furter, Leiter Koordinationsbereich Obligatorische Schule, Kultur und Sport, GS EDK; Didier Leyvraz, Juristischer Adjunkt, GS SODK; Philipp Walker, Bereichsleiter Bildung, Familie und Gleichstellung, Ecoplan; Sarina Steinmann, Senior Projektleiterin, Ecoplan; und Svenja Strahm, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Ecoplan.
BESCHLUSS	Genehmigt durch die Plenarversammlung der SODK am 11. November 2022 und der Plenarversammlung der EDK am 28. Oktober 2022
REDAKTION	Generalsekretariat SODK Generalsekretariat EDK
GESTALTUNG	sofies Kommunikationsdesign, Zürich
DRUCK	Bubenberg Druck- und Verlags- AG, Bern
BEZUGSADRESSE	SODK Generalsekretariat – Speichergasse 6 – Postfach – 3001 Bern EDK Generalsekretariat – Speichergasse 6 – Postfach – 3001 Bern
E-MAIL	office@sodk.ch edk@edk.ch
WEBSITE	www.sodk.ch www.edk.ch
COPYRIGHT	© SODK EDK, November 2022

DIE EMPFEHLUNGEN SIND ALS DOWNLOAD VERFÜGBAR UNTER:

<https://www.sodk.ch/de/dokumentation/empfehlungen/>

<https://www.edk.ch/de/dokumentation/rechtstexte-beschluesse/empfehlungen>

EMPFEHLUNGEN

der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen
und -direktoren (SODK) und
der Schweizerischen Konferenz der kantonalen
Erziehungsdirektoren (EDK)

ZUR QUALITÄT UND FINANZIERUNG DER FAMILIEN- UND SCHULERGÄNZENDEN KINDERBETREUUNG

15. November 2022

1	EINLEITUNG	7
2	AUSGANGSLAGE	9
2.1	Rechtliche Grundlagen	9
2.1.1	Internationales Recht	9
2.1.2	Bundesrecht	9
2.1.3	Kantonales Recht	10
2.2	Empfehlungen SODK 2011 und gemeinsame Erklärung SODK / EDK 2018	10
3	EMPFEHLUNGEN SODK / EDK ZUR QUALITÄT	11
3.1	Aktueller Stand betreffend Qualitätsvorgaben in den Kantonen	11
3.2	Überblick Qualitätsdimensionen	12
3.3	Qualifikation des Betreuungspersonals	13
3.4	Betreuungsschlüssel	16
3.5	Pädagogisches Konzept	18
3.6	Qualitätsmanagement und Qualitätsentwicklung	20
3.7	Infrastruktur	21
3.8	Anstellungsbedingungen	22
4	EMPFEHLUNGEN SODK / EDK ZUR FINANZIERUNG	23
4.1	Zielsetzung Finanzierung	23
4.2	Gemeinsame Finanzierung	24
4.3	Zugänglichkeit zu Subventionen	25
4.4	Ausgestaltung des Tarif-/Finanzierungssystems	26
5	ALLE EMPFEHLUNGEN AUF EINEN BLICK	27

1 EINLEITUNG

Die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung fördert die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit und trägt zur Existenzsicherung von Familien, zur Chancen- und Bildungsgerechtigkeit sowie zur Gleichstellung von Frau und Mann bei. Sie ist in mancherlei Hinsicht eine Investition in die Zukunft: indem sie die sprachliche und soziale Integration von Kindern unterstützt und einen Grundstein für Bildungs- und Lebenserfolg legt, indem sie die Aufnahme oder Erweiterung der Erwerbstätigkeit der Eltern begünstigt und dadurch deren Einkommen und Humankapital erhöht, indem sie die Produktivität der Volkswirtschaft steigert und einen Beitrag zur Behebung des Fachkräftemangels leistet.

Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) haben Empfehlungen zur Weiterentwicklung der familien- und schulergänzenden Betreuung in den Kantonen erarbeitet. Mit den vorliegenden Empfehlungen der SODK und der EDK werden die bisherigen Empfehlungen der SODK aktualisiert und präzisiert. Zusätzlich umfasst deren Geltungsbereich neben der familienergänzenden Betreuung im Frühbereich neu auch die schulergänzende Kinderbetreuung. Die Empfehlungen dienen der Weiterentwicklung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung und gelten als Orientierungsrahmen ohne rechtsverpflichtenden Charakter. Die Empfehlungen richten sich – soweit anwendbar – auch an die Kinderbetreuung in Tagesfamilien.

Mit einer Anhörung von zentralen Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft hatte im Mai 2021 die von der SODK und EDK einberufene Arbeitsgruppe aus kantonalen und kommunalen Fachpersonen¹ ihre Arbeit aufgenommen. Gemeinsam wurden in vier Workshops die nachstehenden Inhalte erarbeitet. Im Fokus der Arbeiten standen dabei Themen der Qualität und der Finanzierung, namentlich die:

- Empfehlung von **qualitativen Standards** in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zur Förderung einer besseren Vereinbarkeit und Chancengerechtigkeit;
- Empfehlung von **Finanzierungsstandards** zur Erhöhung der Zugänglichkeit der Angebote und der stärkeren finanziellen Entlastung der Eltern.

1 Diese bestand aus Fachpersonen des Bildungs- und Sozialbereichs aus den Kantonen Bern, Luzern, St. Gallen, Wallis und Zürich. Ebenfalls nahmen Personen aus den Städten Zürich und Winterthur teil (vgl. Impressum).

Die Empfehlungen decken bezüglich Qualität die wichtigsten Dimensionen ab und sollen als Zusammenspiel begriffen werden. Es geht demnach nicht darum, allen Kantonen in jedem Teilbereich dieselben Werte aufzuerlegen, sondern Bandbreiten zu definieren. Am einfachsten lässt sich der Grundgedanke mit einem Spider vergleichen: Kantone mit einer grossen Fläche sind gut unterwegs, solche mit einer kleinen haben noch Anpassungsbedarf.

Die Empfehlungen wurden im Rahmen eines Soundingboards im Januar 2022 mit rund 30 Fachpersonen aus den zuständigen kantonalen und kommunalen Verwaltungsstellen diskutiert. Als Grundlage für die Diskussion erhielten die Eingeladenen die Möglichkeit, im Rahmen einer Umfrage Rückmeldungen zu den einzelnen Empfehlungen zu geben und diese aus einer fachlichen Optik zu validieren. Gestützt auf die schriftlichen Rückmeldungen und die Diskussion wurden die Empfehlungen überarbeitet, die dann Ende Januar wiederum mit den Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft diskutiert wurden.

Nach Beratungen in den jeweiligen Vorständen und Plenarversammlungen wurden die Empfehlungen am 11. November 2022 durch die SODK respektive am 28. Oktober 2022 durch die EDK zuhanden der Kantone verabschiedet. Ein regelmässiges Monitoring soll aufzeigen, wie die Empfehlungen in den Kantonen umgesetzt werden, im Sinne eines Berichts mit informativem Charakter ohne verpflichtenden Konsequenzen für die Kantone.

2 AUSGANGSLAGE

2.1 RECHTLICHE GRUNDLAGEN

2.1.1 Internationales Recht

Familienergänzende Kinderbetreuung ist unter anderem Thema in folgenden zwei UNO-Konventionen, die seit 1997 in Kraft sind: Das Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (SR 0.107) sowie das Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW; SR 0.108).

2.1.2 Bundesrecht

Gemäss der Bundesverfassung (BV) berücksichtigt der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie und kann Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen (Artikel 116 Absatz 1). Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung kann sich nebst Artikel 116 BV auch auf Artikel 110 Absatz 1 Buchstabe a BV (Schutz der Arbeitnehmenden) und Artikel 8 Absatz 3 BV (Gleichstellung von Frau und Mann) stützen.² Die Sozialziele in Artikel 41 BV schreiben Bund und Kantone zudem vor, dass sie sich ergänzend zur elterlichen Sorge für die Entwicklung und Integration der Kinder einsetzen und Art. 67 BV hält fest, dass Bund und Kantone bei der Erfüllung ihrer generellen Aufgaben den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung tragen.

Die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung obliegt der primären Zuständigkeit der Kantone. Der Bund tritt nur subsidiär auf und regelt die wichtigsten Grundvoraussetzungen in der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO). Zudem finanziert der Bund im Rahmen des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG) befristete Impulsprogramme.

Die **Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977 (PAVO, SR 211.222.338)** oder auch Pflegekinderverordnung genannt, ist die einzige rechtliche Grundlage auf Bundesebene, die Bewilligung und Aufsicht der Betreuungseinrichtungen regelt. Im Rahmen der Bewilligungsvoraussetzungen werden zudem erste Eckpfeiler zur Qualität gesetzt. Insbesondere wird festgehalten, dass das Personal «nach Persönlichkeit, Gesundheit, erzieherischer Befähigung und Ausbildung für die Aufgabe geeignet»³ sein muss. Ebenfalls sind Grundanforderungen an die Ernährung, die Hygiene und die Sicherheit aufgeführt.

2 Die Kompetenzen des Bundes im Bereich familien- und schulergänzende Kinderbetreuung, Rechtsgutachten im Auftrag der Jakobs Foundation, Mahon und Huruy, Januar 2021 und Rechtsgutachten des Bundesamts für Justiz vom 25. Oktober 2001, VPB 66.1.

3 Art. 15 Absatz 1 Buchstabe b PAVO

Neben der PAVO regelt das **Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG, SR 861)** die Finanzhilfen für die familienergänzende Kinderbetreuung. Die KBFHG bietet Finanzhilfen für die Schaffung von Betreuungsplätzen, für Subventionserhöhungen von Kantonen und Gemeinden sowie für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern. Das KBFHG ist befristet und bleibt voraussichtlich bis am 30. Juni 2023 in Kraft. Im Rahmen der Bearbeitung der parlamentarischen Initiative der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates 21.403 (Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung) befasst sich das Parlament zurzeit mit der zukünftigen Ausgestaltung der Bundesfinanzhilfen.

2.1.3

Kantonales Recht

Ergänzend zur PAVO bestehen in den Kantonen kantonspezifische Rechtsgrundlagen zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Bis auf wenige Ausnahmen sind die Kantone zuständig für die Bewilligung und Aufsicht sowie die Reglementierung. Des Weiteren bietet eine Mehrheit der Kantone Informationen und Beratungen für den Aufbau von Einrichtungen an.⁴

Ferner sieht die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat mit 15 angeschlossenen Kantonen) vor, dass für die obligatorische Schule ein bedarfsgerechtes Angebot an Tagesstrukturen geschaffen wird, dessen Benutzung jedoch freiwillig bleibt und für die Erziehungsberechtigten grundsätzlich kostenpflichtig ist.⁵

2.2

EMPFEHLUNGEN SODK 2011 UND GEMEINSAME ERKLÄRUNG SODK / EDK 2018

Die interkantonale Koordinationsverantwortung für die Betreuung von Kindern im Frühbereich liegt bei der SODK und im Schulbereich bei der EDK. Die SODK hat im Jahr 2011 Empfehlungen zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich publiziert.⁶ Die darin festgehaltenen Leitsätze – Wohl des Kindes im Zentrum, Freiwilligkeit der Nutzung der Angebote, Aufgabe der öffentlichen Hand und der Wirtschaft, soziale und pädagogische Zielsetzungen – haben weiterhin Gültigkeit. 2018 wurden von der SODK zusammen mit der EDK in einer gemeinsamen Erklärung die bereits 2008 formulierten Leitsätze und Eckwerte einer interkantonalen Politik im Bereich der Kinderbetreuung bestätigt.

4 Für einen Überblick siehe Ecoplan (2020), Überblick zur Situation der familienergänzenden Betreuung in den Kantonen

5 Art. 11, Abs. 2 HarmoS-Konkordat vom 14. Juni 2007

6 Vgl. Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) (Hrsg.) 2011, Empfehlungen der SODK zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich, 24. Juni 2011

3 EMPFEHLUNGEN SODK / EDK ZUR QUALITÄT

3.1 AKTUELLER STAND BETREFFEND QUALITÄTSVORGABEN IN DEN KANTONEN

Rund zwei Drittel der Kinder in der Schweiz werden heute familien- und schulergänzend betreut. Davon besuchen über die Hälfte der betreuten Kinder eine Kindertagesstätte, eine schulergänzende Betreuungseinrichtung oder eine Tagesfamilie.⁷ Dementsprechend übernehmen die institutionellen Betreuungsangebote eine zentrale Aufgabe bei der Bildung, Betreuung und Förderung. Ob die Angebote diese Aufgabe zum Wohl der Kinder und zu deren bestmöglichen positiven Entwicklung erfüllen können, hängt entscheidend von der Qualität der Betreuung ab. Diverse Studien zeigen, dass sich insbesondere eine qualitativ hochwertige Struktur- und Prozessqualität der Betreuungsangebote positiv auf die sprachliche, sozio-emotionale und kognitive Entwicklung von Kindern auswirken.

Bis anhin gibt es in der Schweiz jedoch keine einheitlichen Qualitätsvorgaben. Zwar sind auf Bundesebene in der PAVO im Rahmen der Bewilligungsvoraussetzungen erste Eckpfeiler zur Qualität festgehalten. Die Regulierung der Kinderbetreuungsangebote gehört jedoch in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Wie die Untersuchung von Ecoplan aus dem Jahr 2020 zeigt, bestehen heute in 24 Kantonen entsprechende Vorgaben auf kantonaler Ebene. Nur zwei Kantone (Luzern und Aargau) haben die Regulierung an die Gemeinden delegiert.

In den einzelnen kantonalen und kommunalen Rechtsgrundlagen werden grundsätzlich die zentralen Einflussfaktoren für die Qualität der Betreuung geregelt. Zu diesen zählen sowohl für Kindertagesstätten als auch für Einrichtungen der schulergänzenden Betreuung ein gutes Betreuungsverhältnis zwischen Kindern und Betreuungspersonal, der Einsatz von gut ausgebildetem Personal sowie ein gemeinsames und klar definiertes pädagogisches Verständnis. Letzteres wird in einem pädagogischen Konzept genauer umschrieben. Darüber hinaus legen die Grundlagendokumente für institutionelle Kinderbetreuung auch Qualitätsvorgaben zu den Räumlichkeiten, den Sicherheits- und Hygienestandards sowie der Ernährung fest. Die Regulierungsdichte ist dabei für die Betreuung im Vorschulalter dichter als für die schulergänzenden Kinderbetreuungsangebote.

Während in den Kantonen und Gemeinden eine gewisse Einigkeit darüber besteht, welche Faktoren die Betreuungsqualität beeinflussen und entsprechend geregelt werden müssen, gibt es grosse Unterschiede in der Ausgestaltung der jeweiligen konkreten Vorgaben. Entsprechend gross ist die Regulierungsvielfalt.

7 BFS (2020), Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2018

3.2 ÜBERBLICK QUALITÄTSDIMENSIONEN

Die Bedeutung einer hohen Qualität der Kinderbetreuung ist sowohl aus wissenschaftlicher als auch aus gesellschaftspolitischer Sicht unbestritten. Zur Frage, wie Qualität genau definiert und gemessen werden kann, existieren diverse wissenschaftliche Grundlagen. In der Regel wird zwischen strukturellen und prozessualen Qualitätsaspekten unterschieden:

- Die **Strukturqualität** umfasst die Rahmenbedingungen wie die Infrastrukturqualität, den Betreuungsschlüssel, die Qualifikation und die Arbeitsbedingungen des Personals sowie die Öffnungszeiten;
- Die **Prozessqualität** umfasst Aspekte wie die Interaktion zwischen den Kindern, deren Betreuer/-innen und der Umwelt, welche in der Regel im Rahmen des pädagogischen Konzepts festgelegt werden. Aber auch Aspekte des Qualitätsmanagements zählen dazu.

Die Arbeitsgruppe erachtet für die **zentralen Qualitätsfaktoren** eine übergeordnete Regelung als sinnvoll. Identifiziert wurden folgende vier Einflussfaktoren:

- Die **Qualifikation des Personals**, d. h. gut ausgebildete Fachkräfte sowohl in der Bildung und Betreuung als auch in der Leitung von Betreuungsangeboten sind für die Qualität der Betreuung zentral. Hierzu gehört auch eine adäquate Ausbildung für die Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen.⁸
- Der **Betreuungsschlüssel** regelt, wie viele Kinder pro Betreuungsperson betreut werden dürfen.
- Das **pädagogische Konzept** regelt die pädagogischen Grundsätze der Bildung und Betreuung, sodass die Kinder und Jugendlichen ihrem Alter, ihren Fähigkeiten und Bedürfnissen entsprechend betreut und gefördert werden.
- Das **Qualitätsmanagement** umfasst die laufende Prüfung und Weiterentwicklung der Qualität der Betreuungseinrichtungen.

Für diese vier Einflussfaktoren wurden Standards definiert, die in den nachfolgenden Abschnitten erläutert werden. Hervorzuheben ist, dass sich die Qualität aus dem Zusammenspiel der verschiedenen Faktoren ergibt. Bei der Regulierung können demnach Lücken in einem der Faktoren zumindest teilweise durch gezielte Forderungen in einem anderen Faktor kompensiert werden. Weiter gilt, dass die nachstehend nicht vertieft behandelte Infrastrukturqualität sowie die Arbeitsbedingungen das Fundament für eine gute Qualitätsentwicklung bilden und deshalb nicht weniger wichtig sind. Betreffend Infrastruktur sind die Vorgaben in den Kantonen in der Regel bereits weit entwickelt, weshalb an in den vorliegenden Empfehlungen davon abgesehen

8 Unter anderem Säuglinge, Kinder mit physischen, psychischen oder geistigen Behinderungen oder Kinder, welche einer besonderen Unterstützung im Hinblick auf ihre sprachliche und/oder soziale Integration bedürfen.

wird, in die Details zu gehen, da dies den Ausbau und die Qualitätsentwicklung in anderen Bereichen behindern könnte. Die Regelung der Arbeitsbedingungen, insbesondere des Lohnes, obliegt in erster Linie den Sozialpartnern.

3.3 QUALIFIKATION DES BETREUUNGSPERSONALS

Die Qualität der familien- und schulergänzenden Angebote hängt wesentlich von den betreuenden Personen ab. Kinder und Jugendliche sind auf engagierte und ausreichend qualifizierte Betreuungspersonen angewiesen, die feinfühlig auf ihre individuellen Bedürfnisse reagieren, sie entsprechend fördern und auf ihrem Bildungsweg begleiten. Ein wesentliches Qualitätsmerkmal ist daher die **Ausbildung der Fachkräfte**. In allen kantonalen und kommunalen Grundlagendokumenten wird entsprechend geregelt, welche Ausbildungen auf Sek II und Tertiärstufe vorausgesetzt werden, damit eine Person als fachlich qualifizierte Betreuungsperson anerkannt wird. Als Referenz dient den meisten Kantonen und Gemeinden die Ausbildungsliste von SavoirSocial.⁹ Auch Personen mit ausländischen Abschlüssen gelten als fachlich qualifiziertes Betreuungspersonal, sofern ihre Diplome vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) anerkannt werden.

Empfehlung 1: Qualifikation des Betreuungspersonals

Als **fachlich qualifizierte Betreuungspersonen** gelten ausschliesslich Personen mit einer abgeschlossenen anerkannten (sozial-) pädagogischen Ausbildung gemäss Ausbildungsliste von SavoirSocial sowie Lehrpersonen mit einem durch die EDK anerkannten Diplom.

Als **Betreuungspersonen ohne Fachqualifikation** gelten Personen, die entweder

- das 3. Lehrjahr zur Fachperson Betreuung Kinder (FaBeK mit Eidgenössischem Fähigkeitszeugnis als Abschluss) absolvieren und mindestens 18 Jahre alt sind, *oder*
- über eine fachfremde abgeschlossene Ausbildung verfügen, ausreichend Fachwissen und Erfahrung in der Kinderbetreuung aufweisen (mindestens 2 Jahre) und in der Regel mindestens 22 Jahre alt sind.

Als **Unterstützungspersonen** gelten alle weiteren Personen, insbesondere Lernende bis zum 3. Lehrjahr, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Zivildienstleistende.¹⁰

9 Vgl.: https://savoirsocial.ch/wp-content/uploads/2021/03/FaBe-Betriebe-Mindestanforderungen_D_neue-Vorlage.pdf

10 Sofern sie nicht über eine anerkannte Ausbildung oder die Voraussetzung für das pädagogische Assistenzpersonal verfügen.

Betreuungspersonen ohne Fachqualifikation umfassen neben Lernenden im 3. Lehrjahr sowohl pädagogische Assistenzpersonen als auch solche, die eine branchenspezifische Tertiärausbildung oder eine verkürzte Grundbildung absolvieren. Über ausreichend Fachwissen und Erfahrung verfügen Personen, die mindestens zwei Jahre Praxiserfahrung in der Kinderbetreuung haben, beispielsweise als ausgebildete Betreuungspersonen in Tagesfamilien oder Spielgruppenleiter/-innen, und in der Regel mindestens 22 Jahre – in Ausnahmefällen, bei entsprechender Praxiserfahrung, mindestens 20 Jahren – alt sind.

Eine regelmässige **Aus- und Weiterbildung des Personals** ist in allen Funktionen von zentraler Bedeutung. Die Ausbildung sichert die berufliche Fachkompetenz, durch die Weiterbildung werden die Kompetenzen gezielt weiterentwickelt und aktuelles Fachwissen erworben. Die geeignete Aus- und Weiterbildung ist abhängig von den Bedürfnissen und Kompetenzen der Mitarbeitenden sowie der Institution. In mehreren Kantonen werden auch Vorgaben zur Aus- und Weiterbildung gemacht. Dabei wird häufig festgelegt, dass die Betriebe den Mitarbeitenden Aus- und Weiterbildung ermöglichen sollen. In einzelnen Kantonen wird der Besuch von Aus- und Weiterbildungsangeboten je nach Funktion gar vorausgesetzt.

Empfehlung 2: Möglichkeiten zur Aus- und Weiterbildung

Die Betreuungseinrichtungen ermöglichen ihren Mitarbeitenden regelmässige Aus- und Weiterbildungen. Bei der Berechnung des Stellenschlüssels ist entsprechend Zeit dafür vorgesehen und die Finanzierung der Aus- und Weiterbildung ist in den Vollkosten pro Platz berücksichtigt. Die Aus- und Weiterbildung liegt in erster Linie in der Verantwortung der Branchenverbände und der Bildungsinstitutionen. Die Kantone unterstützen subsidiär.

Nicht nur beim Betreuungspersonal, sondern auch bei der betriebswirtschaftlichen und pädagogischen **Leitung der Betreuungseinrichtung** ist die Ausbildung entscheidend. In den meisten Kantonen müssen die Leitungspersonen über spezifische Qualifikationen verfügen. Dabei wird in den Vorgabedokumenten meist nicht zwischen betriebswirtschaftlicher und pädagogischer Leitung unterschieden. Gefordert werden zwischen zwei bis fünf Jahre Berufserfahrung sowie eine Weiterbildung in Betriebswirtschaft oder eine Führungsausbildung. Die Ausbildung ist allerdings in einigen Kantonen erst ab einer bestimmten Grösse vorausgesetzt. Hingegen wird insbesondere in der lateinischen Schweiz die tertiäre Ausbildung höher gewichtet und in einzelnen Kantonen für die Leitung einer Betreuungseinrichtung explizit vorausgesetzt.

Empfehlung 3: Qualifikation des Leitungspersonals

Personen in Leitungsfunktionen verfügen über folgende Qualifikationen:

- **Für die betriebswirtschaftliche Leitung:** Betriebswirtschaftliche Aus- oder Weiterbildung oder Ausbildung als Schulleiterin oder Schulleiter;
- **Für die pädagogische Leitung:** Sozial-pädagogische Grundausbildung, eine fachspezifische Weiterbildung und ausreichend Berufserfahrung in der Arbeit mit Kindern;

Zusätzlich verfügen sowohl die **betriebswirtschaftliche und pädagogische Leitung über folgende Kompetenzen** und persönliche Eignung für eine Führungsaufgabe: Organisatorische Fähigkeiten, physische und psychische Belastbarkeit, Kommunikations- und Kontaktfähigkeit, Verantwortungs- und Entscheidungskompetenz, Personalführungskompetenzen.

Die betriebswirtschaftliche Leitung und die pädagogische Leitung können durch verschiedene Personen wahrgenommen werden. Die Ausbildungsanforderungen richten sich nach dem im Einzelfall zu verantwortenden Leitungsaufgaben. Für die Leitungsperson/en muss eine Stellvertretung gewährleistet sein.

Damit den Kindern und Jugendlichen ein stabiles Umfeld garantiert werden kann, ist es wichtig, dass die Angebote der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung professionell geführt werden. Entsprechend müssen auf Leitungsebene auch betriebswirtschaftliche Kompetenzen vorhanden sein. Dazu zählen Kenntnisse in den Bereichen Rechnungswesen, Personalwesen, Planung und Organisation und Kommunikation. Die betriebswirtschaftlichen Kompetenzen werden idealerweise im Rahmen einer entsprechenden Aus- oder Weiterbildung erworben.

Die pädagogischen Kompetenzen werden hingegen durch eine (sozial-)pädagogische Grundbildung und durch fachspezifische Weiterbildungen sowie durch ausreichend Berufserfahrung im Anschluss an die Ausbildung erlangt. In der Regel werden vier Jahre Berufserfahrung als ausreichend erachtet. Wenn die Personen bereits die notwendigen Kompetenzen mitbringen oder durch ein Coaching begleitet werden, ist aber auch eine Leitung mit weniger Berufserfahrung denkbar. Gleiches gilt im Weiteren allenfalls bei Anbietern mit mehreren Standorten, die gewisse Aufgaben zentral abdecken können.

Nebst den pädagogischen und betriebswirtschaftlichen Kompetenzen sind für die Übernahme einer Führungsaufgabe auch Führungskompetenzen und persönliche Eignungen notwendig.

Insgesamt sind viele Personen in Leitungs- oder Betreuungsfunktionen beschäftigt. Damit alle Mitarbeitenden ihre Funktion zufriedenstellend wahrnehmen können, ist auf eine ausgewogene **Personalzusammensetzung** zu achten. Dies umfasst ein adäquates Verhältnis zwischen fachlich qualifizierten Betreuungspersonen und solchen

ohne Fachqualifikation, wie es im nachfolgenden Abschnitt zum Betreuungsschlüssel definiert wird. Im Hinblick auf die Qualitätsentwicklung sind Personen mit einer tertiären Ausbildung in der familienergänzenden Bildung und Betreuung wichtig. Weiter sind auch die Verhältnisse zwischen Leitenden und Mitarbeitenden, Auszubildenden und Auszubildenden sowie die gesammelten Erfahrungen und erworbenen Kompetenzen von Bedeutung. Ebenfalls gilt zu beachten, dass die Anzahl der Vorpraktika-Stellen nicht höher ist als die anschliessend zu vergebenden Lehrstellen. Gleichzeitig darf ein Vorpraktikum nicht als Vorbedingung für eine Lehrstelle gelten.

Empfehlung 4: Personalzusammensetzung

Die Personalzusammensetzung ist unter Berücksichtigung der Grösse der Organisation und deren Leistungen ausgewogen. Im Personalschlüssel sind explizit auch Stellenprozente für nicht unmittelbar pädagogische Arbeiten / Overhead (Teammeeting, Ausbildungselemente etc.) einzuplanen.

Nebst der unmittelbaren pädagogischen Arbeit umfasst die Tätigkeit der Betreuungspersonen auch Aufgaben, die nicht die direkte pädagogische Arbeit mit Kindern betreffen. Dazu gehören Sitzungen, Ausbildungsverantwortung, Elternarbeit, Vor- und Nachbearbeitung und Dokumentation oder Arbeiten im Rahmen des Qualitätsmanagements. Diese Tätigkeit beansprucht bis zu 20% der Arbeitszeit einer Betreuungsperson. Diese gilt es im Personalschlüssel zu berücksichtigen.

3.4

BETREUUNGSSCHLÜSSEL

Der Betreuungsschlüssel definiert, wie viele Kinder durchschnittlich von einer Betreuungsperson betreut werden. Er ist eines der wichtigsten Merkmale der Strukturqualität. Verschiedene Studien belegen, dass sich eine niedrige Zahl an Kindern je Betreuungsperson positiv auf das Wohlbefinden und die Entwicklung der Kinder auswirkt. Der tiefere Betreuungsschlüssel erlaubt der Fachkraft, stärker auf das einzelne Kind einzugehen und es individuell zu fördern.

Die wissenschaftlich empfohlenen Betreuungsschlüssel sind in erster Linie abhängig vom Alter der betreuten Kinder und von der Qualifikation der Betreuungspersonen. Dabei werden für Kinder bis 5 Jahre deutlich niedrigere Betreuungsverhältnisse vorgeschlagen als für Kinder ab 5 Jahren.¹¹ Das Alter der Kinder wird auch in den meisten kantonalen und kommunalen Vorgaben in unterschiedlicher Ausprägung berücksichtigt. Grundsätzlich gilt, je jünger die betreuten Kinder, desto weniger Kinder pro Betreuungsperson sind erlaubt. Die exakten Zahlen unterscheiden sich jedoch von Kanton zu Kanton. Für Kleinkinder liegen die Vorgaben zwischen 1:2 und 1:5, während sie für Kinder vor dem Eintritt in den Kindergarten zwischen 1:5 und 1:12 liegen.

11 Siehe bspw. Bock Famulla, K. et al. (2019), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2019

Die kantonalen Werte lassen sich aber nur bedingt vergleichen, da teilweise unterschiedliche Vorgaben bezüglich der Ausbildung bzw. zum Verhältnis zwischen ausgebildetem und nicht ausgebildetem Betreuungspersonal bestehen.

Insgesamt gilt jedoch, dass die in der Schweiz geltenden Vorgaben zum Betreuungsschlüssel die in der Literatur empfohlenen Werte nicht erreichen.

Empfehlung 5: Betreuungsschlüssel

Anzahl Kinder pro Betreuungsperson:

- | | |
|--|-----------------------------------|
| • Im Alter bis 1.5 Jahre: | 2–3 Kinder pro Betreuungsperson |
| • Im Alter von 1.5–4 Jahren
(bis Kindergarteneintritt): | 4–6 Kinder pro Betreuungsperson |
| • Im Alter von 4–8 Jahren (Zyklus 1): | 10–12 Kinder pro Betreuungsperson |
| • Im Alter von 8–12 Jahren (Zyklus 2): | 12–14 Kinder pro Betreuungsperson |
| • Im Alter ab 12 Jahren (Zyklus 3): | 14–16 Kinder pro Betreuungsperson |

Dabei gilt:

- Nur Betreuungspersonen können dem Betreuungsschlüssel angerechnet werden. Unterstützungspersonen wie Praktikantinnen und Praktikanten sowie Lernende im ersten und zweiten Lehrjahr sowie Zivildienstleistende gelten nicht als Betreuungspersonal und werden im Betreuungsschlüssel nicht berücksichtigt.
- Verantwortung trägt immer eine Betreuungsperson mit Fachqualifikation, daher ist immer mindestens eine Person mit Fachqualifikation pro Gruppe anwesend.
- Von Betreuungspersonen ohne Fachqualifikation dürfen nicht die gleichen Leistungen erwartet werden wie von Betreuungspersonen mit Fachqualifikation.
- Der Anteil an Betreuungspersonen mit Fachqualifikation am gesamten Betreuungspersonal liegt bei mindestens 60%, anzustreben ist ein Wert von 80%.
- Der erhöhte Betreuungsbedarf von Kindern mit körperlichen und/oder geistigen Behinderungen wird im Betreuungsschlüssel und bei der Finanzierung berücksichtigt.

Alternativ zur Definition des Betreuungsschlüssels über die Anzahl Kinder pro Betreuungsperson kann der Betreuungsschlüssel auch über die Beanspruchung der Betreuungsplätze festgelegt werden. In diesem Fall gilt:

- Kinder unter 1.5 Jahren beanspruchen 1.5–2 Betreuungsplätze
- Kinder im Alter von 1.5 bis 4 Jahren beanspruchen 1 Betreuungsplatz
- Kinder im Alter von 4 bis 8 Jahren beanspruchen 0.4–0.5 Betreuungsplätze
- Kinder im Alter von 8 bis 12 Jahren beanspruchen 0.33–0.43 Betreuungsplätze
- Kinder im Alter ab 12 Jahren beanspruchen 0.29–0.38 Betreuungsplätze

Bei beiden Ansätzen wurden bewusst Bandbreiten und nicht fixe Werte als Richtwerte definiert. Dadurch wird den unterschiedlichen kantonalen Anforderungen bezüglich Ausbildung und Mindestanteilen an Personal mit Fachqualifikation Rechnung getragen.

Höhere Ausbildungsanforderungen und eine höhere Vorgabe bezüglich des Anteiles an Betreuungspersonen mit Fachqualifikation ermöglichen demnach eine grössere Anzahl Kinder pro Betreuungsperson.

Ebenfalls wird auf eine genauere Definition des erhöhten Betreuungsbedarfs von Kindern mit körperlichen und/oder geistigen Behinderungen verzichtet. Hierfür wird auf die Empfehlungen von Procap verwiesen.¹²

3.5 PÄDAGOGISCHES KONZEPT

Im pädagogischen Konzept werden die meist in einem Leitbild festgehaltenen Grundsätze der Betreuungseinrichtung präzisiert und aufgezeigt, wie sie in der alltäglichen Arbeit umzusetzen sind. Es gewährt interessierten Eltern Einsicht in die Arbeitsweise der Betreuungsinstitution und bietet dem Personal Orientierung. Das pädagogische Konzept legt im Grundsatz fest:

- Wie das Personal mit den Kindern und Jugendlichen umgeht, sie bildet, betreut und fördert;
- Wie sich die unterschiedlichen Kompetenzen und Qualifikationen der Mitarbeitenden ergänzen und wie sie eingesetzt werden;
- Wie die Überprüfung bzw. Entwicklung der Qualität gewährleistet wird.

Der Inhalt des pädagogischen Konzepts bildet somit einen wichtigen Grundstein für eine qualitativ hochwertige Betreuung. Durch spezifische inhaltliche Vorgaben haben die Kantone bzw. Gemeinden die Möglichkeit, auf die Prozessqualität der Betreuungseinrichtungen direkt Einfluss zu nehmen. Entsprechend sind kantonale bzw. kommunale Vorgaben zum pädagogischen Konzept die Regel. Mit wenigen Ausnahmen werden dabei auch inhaltliche Ansprüche gestellt. Sie sind in der Regel aber nur allgemein formuliert. Detaillierte Anforderungen an die Inhalte und die Prüfung des pädagogischen Konzepts werden hingegen nur selten formuliert.

12 Vgl. Procap (2021), Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen

Empfehlung 6: Pädagogisches Konzept

Jedes Betreuungsangebot hält in seinem pädagogischen Konzept fest, nach welchen Grundsätzen und in welcher Art und Weise sie die Kinderbetreuung umsetzt. Das pädagogische Konzept beinhaltet Informationen zu folgenden relevanten Aspekten, wobei für einzelne Punkte auch eigene weiterführende Konzepte erarbeitet werden können:

- zum Kernauftrag sowie zu den Grundsätzen des pädagogischen Handelns bei Kindern und Jugendlichen, Grundhaltungen und Wertvorstellungen (pädagogischer Ansatz);
- zum Tagesablauf mit vertieften Ausführungen zu den Themen Aktivitäten, Bewegung, Schlafen, Ruhen, Rückzug, Körperpflege und Mahlzeiten und wie sich die betreuten Kinder und Jugendlichen einbringen können (Partizipation);
- wie eine empathische und kontinuierliche Beziehung zu den Kindern und Jugendlichen durch das Betreuungspersonal gestaltet wird (Interaktionen und Beziehungen);
- zur Art und Weise, wie das Betreuungspersonal auf die spezifischen Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen eingeht und eine am Entwicklungsstand der Kinder und Jugendlichen orientierte Förderung sichert (Umgang mit Diversität);
- wie in der Regel die Inklusion von Kindern mit körperlichen, psychischen oder geistigen Behinderungen gewährleistet wird;
- wie die frühe Sprachförderung gewährleistet wird;
- wie das Kindeswohl und die körperliche Unversehrtheit der Kinder und Jugendlichen gewährleistet werden (Prävention und Kindsschutz);
- zur Gestaltung des Innen- und Aussenbereichs gemäss pädagogischem Angebot und wie sich die betreuten Kinder und Jugendlichen einbringen können (Partizipation);
- zur Zusammenarbeit mit den Eltern, den Lehrkräften, der Schulleitung und weiteren Fachstellen und -behörden;
- zur Art und Weise der Eingewöhnung und der Übergänge inkl. Übergänge in andere Betreuungsformen (vertikale und horizontale Übergänge);
- zur systematischen Qualitätsentwicklung und deren Überprüfung.

3.6

QUALITÄTSMANAGEMENT UND QUALITÄTSENTWICKLUNG

Das Qualitätsmanagement hat zum Ziel, die Betreuungsqualität in den Angeboten sicherzustellen und eine kontinuierliche Weiterentwicklung zu ermöglichen. Um dies optimal zu erreichen, ist ein Zusammenwirken der verschiedenen Beteiligten wie Eltern, Institutionsleitung, Trägerschaft und Behörden notwendig. Die Beteiligten stehen in unterschiedlicher Beziehung zum Kind und der Institution. Durch deren Berücksichtigung wird eine umfassende Wahrnehmung der Betreuungsqualität in einer Kindertagesstätte sichergestellt. Somit ergeben sich vier unterschiedliche Ebenen der Aufsicht im Rahmen des Qualitätsmanagements:

- **Individuelle Aufsicht** (Eltern)
Eltern beobachten das Wohlbefinden ihrer Kinder, tauschen sich regelmässig mit Betreuungs- und Leitungspersonen aus (Übergaben) und haben notfalls eine Anlaufstelle bei einer Eskalation;
- **Fachspezifische Aufsicht** (operative Leitung)
Die operative Leitung ist verantwortlich für das frühzeitige Erkennen von Problemen sowie deren Bearbeitung. Sie informiert die Trägerschaft im Rahmen eines intern definierten Verfahrens über Ergebnisse, Fortschritte und Problemstellungen der Leistungserbringung im Allgemeinen sowie über besondere Vorkommnisse. Die Institutionsleitung informiert die Eltern über interne und externe Beschwerdemöglichkeiten und hält diese im Betriebskonzept oder im Betriebsreglement fest;
- **Interne Aufsicht** (strategische Führung, Trägerschaft)
Die interne Aufsicht durch die Trägerschaft hat den Auftrag zu prüfen, ob die Institutionsleitung das betriebliche und pädagogische Konzept umsetzt und den Betrieb im Sinn der Trägerschaft führt. Konkret kontrolliert sie daher die Arbeit der Institutionsleitung in den Bereichen Betreuung, Betrieb, Personal und Finanzen;
- **Behördliche Aufsicht** (kantonale oder kommunale Aufsichtsbehörde)
Die Aufgaben der Aufsichtsbehörde umfassen die Sicherstellung, dass die rechtlichen Voraussetzungen eingehalten werden, die Prüfung von Organisation, Konzeption, Ausrichtung und Selbstevaluation der Kinderbetreuungseinrichtung; die Sicherstellung, dass die Verantwortung der Aufsichtsebenen «interne Aufsicht» und «fachspezifische Aufsicht» geregelt ist.

Ebenfalls können Audit-Stellen sowie andere externe Beratungsstellen eine Rolle im Qualitätsmanagement übernehmen, indem sie entsprechende Vorgaben für Zertifizierungen prüfen oder die Einrichtungen in der Qualitätsentwicklung beraten.

Mit Ausnahme der behördlichen Aufsicht gibt es heute keine Übersicht über die kantonalen Regelungen bezüglich des Qualitätsmanagements und der Qualitätsentwicklung. Einzig für die Betreuung in Kindertagesstätten existiert ein Qualitätslabel¹³, das Vorgaben zu Qualitätsmanagement und -entwicklung verlangt.

Empfehlung 7: Qualitätsmanagement und Qualitätsentwicklung

Qualitätsmanagement umfasst sowohl die pädagogische als auch die betriebliche Qualität. Entsprechende Qualitätskriterien sind im pädagogischen Konzept oder im Betriebskonzept enthalten. Die betriebliche Qualität beinhaltet im Gegensatz zur Betreuungsqualität (pädagogische Qualität) die Prozesse und Zuständigkeiten in Bezug auf die Finanzen, das Personal und andere betriebswirtschaftlichen Kerngrössen.

Die Qualität wird durch die Einrichtungen (internes Qualitätsmanagement) und die Behörden (externes Qualitätsmanagement im Rahmen der Aufsicht und Bewilligung) regelmässig geprüft und weiterentwickelt.

Für die Prüfung und Weiterentwicklung der Qualität stellt die Einrichtung sicher, dass in regelmässigen Abständen eine interne Reflexion im Team, bei der Leitung und der Trägerschaft stattfinden. Es wird auf interne Probleme aufmerksam gemacht und gemeinsam werden Verbesserungsmöglichkeiten identifiziert.

Ebenfalls soll durch eine regelmässige Befragung bei den Eltern die Qualität aus einer externen Perspektive überprüft werden.

Die Prüfung der Qualität durch die Behörde findet im Rahmen der Aufsichtstätigkeit gemäss der PAVO und der kantonalen Vorgaben statt. Wichtig ist dabei, dass die Zuständigkeiten sowie die Art und Weise der Bewilligung und Aufsicht klar geregelt sind. Wie in der PAVO vorgesehen, können die Kantone die Aufsicht und Bewilligung an die Gemeinden delegieren. Bei einer Delegation behält der Kanton aber die Oberaufsicht und hat sie angemessen wahrzunehmen.

3.7

INFRASTRUKTUR

Nebst den genannten zentralen Faktoren bilden eine gute Infrastrukturqualität sowie gute Rahmenbedingungen für das Personal das Fundament. Im Gegensatz zu vielen anderen Regulierungen lassen sich die Qualitätsvorgaben zur Infrastruktur anhand klarer Kriterien einfach messen. Die Kantone und Gemeinden verfügen in der Regel über entsprechende Vorgaben, die im Rahmen des Bewilligungsprozesses und der Aufsicht geprüft werden.

Empfehlung 8: Infrastruktur und Betrieb

Die Räumlichkeiten müssen für die Betreuung geeignet sein. Dabei gilt:

- Rückzugsmöglichkeiten für Kinder und Personal müssen verfügbar sein;
- Die Ausstattung und die Raumaufteilung sind den Bedürfnissen der Kinder angepasst;
- Ein Aussenraum ist vorhanden oder in unmittelbarer Nähe leicht erreichbar;
- Für eine angemessene Raumakustik und Luftqualität sowie gute Lichtverhältnisse ist gesorgt.

Ferner gilt es die Anforderungen an die Sicherheit, die Hygiene, den Brandschutz, und die Prävention von psychischen, physischen und sexuellen Grenzverletzungen einzuhalten.

3.8**ANSTELLUNGSBEDINGUNGEN**

Im Gegensatz zur Infrastrukturqualität bestehen kaum Vorgaben zu den Anstellungsbedingungen in familienergänzenden Betreuungseinrichtungen. Über die Regelung der Arbeitsbedingungen, insbesondere des Lohnes, verständigen sich die Sozialpartner. Dabei gilt es auch auf die tripartite Kommission (Vertretern von Behörden, Arbeitgebern und Gewerkschaften) zu verweisen, deren Aufgabe es ist, die Einhaltung von branchenüblichen Löhnen zu kontrollieren. Ein besonderes Augenmerk liegt auf den missbräuchlichen Praktika vor Lehrbeginn, gegen diese sich auch die SODK einsetzt.¹⁴

Aus pädagogischer Sicht ist eine konstante Bezugsperson für die Kinder wichtig. Eine hohe Fluktuation wirkt sich negativ auf die Beziehungsqualität aus. Auch wenn eine hohe Fluktuation unterschiedliche Ursachen haben kann, so ist unbestritten, dass eine der Ausbildung, Qualifikation und Funktion angemessene Entlohnung und die damit verbundene Wertschätzung für die geleistete Arbeit einen zentralen Faktor für eine lange Verweildauer im Anstellungsverhältnis darstellt.

Empfehlung 9: Anstellungsbedingungen

Die Betreuungsanbieter, deren Branchenverbände und die zuständigen Behörden stellen sicher, dass branchenübliche Anstellungsbedingungen gelten und Löhne bezahlt werden, die der Ausbildung, Qualifikation und Funktion entsprechen.

14 Die Vorstandsgremien der beiden Direktorenkonferenzen SODK und VDK haben im Jahr 2017 in einem Schreiben an ihre Mitglieder sowie den kantonalen Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden und Arbeitsmarktbehörden festgehalten, dass die Bestrebungen des Bundes und der Kantone unterstützt werden, um die diesbezügliche Situation zu verbessern.

4 EMPFEHLUNGEN SODK / EDK ZUR FINANZIERUNG

4.1 ZIELSETZUNG FINANZIERUNG

Die Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung stellt heute für viele Familien eine Herausforderung dar. Zwar unterstützen die öffentliche Hand sowie teilweise die Arbeitgeber die Eltern bei der Nutzung von familien- und schulergänzender Kinderbetreuung, die Kosten werden in der Schweiz jedoch zum grössten Teil durch die Eltern getragen. Wie viel die Eltern für die Kinderbetreuung konkret bezahlen, hängt einerseits vom Anteil der subventionierten Plätze und andererseits vom spezifischen Subventionssystem der Gemeinde oder des Kantons ab. Im Schnitt geben Haushalte mit Kindern von 0 bis 12 Jahren rund 465 Franken pro Monat und Kind für die Betreuung in Kindertagesstätten und schulergänzenden Betreuungseinrichtungen aus, wobei dieser Betrag stark nach Wohnort, Alter des Kindes und Einkommensklasse der Eltern variiert.¹⁵ Im europäischen Vergleich sind die von den Eltern in der Schweiz getragenen Kosten für die Kinderbetreuung sehr hoch.

Trotz der bereits vorhandenen Subventionen bleibt die finanzielle Beteiligung der Eltern an den Kosten demnach beachtlich. Dadurch wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erschwert, da ein substanzieller Anteil des erwirtschafteten Familieneinkommens durch die Kinderbetreuungskosten und höheren Steuern absorbiert wird und am Ende das verfügbare Einkommen der Familie trotz Erwerbstätigkeit beider Elternteile nicht markant steigt. Wie bereits frühere Studien¹⁶ zeigen, führen solche Umstände dazu, dass Eltern ihr Arbeitspensum gesamthaft nicht erhöhen oder Mütter nach der Geburt der Kinder nicht mehr in die Arbeitswelt zurückkehren. Solche Abhalteeffekte¹⁷ gilt es mit geeigneten Finanzierungsstrukturen zu verhindern, insbesondere auch um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken.

Empfehlung 10: Zugänglichkeit des Betreuungsangebots

Die Finanzierungsstrukturen sind so auszugestalten, dass für alle Familien ein zugängliches Angebot von guter Qualität zur Verfügung steht und keine Abhalteeffekte auftreten.

Die Zugänglichkeit bezieht sich neben der geografischen Lage insbesondere auf die Finanzierungs- und Tarifsysteme. Auch Mittelstandsfamilien sollen sich eine institutionelle familien- und schulergänzende Kinderbetreuung leisten können, ohne dass ein grosser Anteil des Familieneinkommens dafür aufgewendet werden muss. Wichtig ist dieses übergeordnete Ziel auch mit Blick auf die im ersten Abschnitt geforderten höheren Qualitätsstandards, die sich auch auf die Kosten auswirken werden. In Bezug auf die schulergänzende Betreuung ist darauf hinzuweisen, dass das Angebot ver-

15 BFS (2020), Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2018

16 Büro BASS (2007), Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern

17 Credit Suisse (2021), So viel kostet ein Kitaplatz in der Schweiz

schiedene Betreuungsmodule zu umfassen hat (neben der Mittagsbetreuung auch die Randstundenbetreuung und die Ferienbetreuung), um den Anforderungen einer verbesserten Vereinbarkeit zu entsprechen.

4.2 GEMEINSAME FINANZIERUNG

Die Kosten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung sind grundsätzlich aufgeteilt zwischen den Familien, die diese Betreuungsangebote nutzen, der öffentlichen Hand und gegebenenfalls den Arbeitgebenden. Der Bund tritt subsidiär auf und beteiligt sich im Rahmen seiner gesetzlichen Möglichkeiten an der Mitfinanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung (aktuell im Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung).

Der Bericht von Ecoplan¹⁸ gibt einen Überblick über die kantonalen Regelungen in Bezug auf die Zuständigkeiten bei der Finanzierung, den Finanzierungsformen, der Höhe der Subvention sowie den Elterntarifen in der Schweiz. Die Finanzierung der familienergänzenden Betreuungsangebote im Vorschulbereich lag 2020 in 11 Kantonen ausschliesslich bei den Gemeinden. In 9 Kantonen teilten sich die Kantone und die Gemeinden die finanzielle Verantwortung. In drei Westschweizer Kantonen und dem Tessin werden neben den Gemeinden und dem Kanton zudem die Unternehmen bei der Finanzierung mit in die Verantwortung genommen. Bei den Tagesstrukturen zeigt sich ein ähnliches Bild.¹⁹

Heute wird eine gut ausgebaute Kinderbetreuung nicht mehr nur als Instrument der Sozialpolitik oder der Standortpolitik verstanden. Vielmehr ist sie eine wichtige Grundlage für eine erhöhte Bildungsgerechtigkeit sowie für die Gleichstellung und zur Bekämpfung des Fachkräftemangels. Von einer qualitativ guten und zugänglichen Kinderbetreuung profitieren demnach alle Staatsebenen. Darum fordern verschiedene Akteure eine stärkere und dauerhafte Einbindung des Bundes in die Finanzierung.

Empfehlung 11: Gemeinsame Finanzierung

Die Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung wird nebst den Elternbeiträgen als gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie allfälligen Dritten wahrgenommen. Die Kantone prüfen, inwiefern die Wirtschaft in die Finanzierung eingebunden werden kann.

18 Ecoplan (2020), Überblick zur Situation der familienergänzenden Betreuung in den Kantonen

19 Infrac (2021), Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife

Der Bund soll weiterhin finanzielle Beiträge leisten, damit Angebotslücken geschlossen werden können. Zudem sollen Bundesbeiträge zur Reduktion der Betreuungskosten aller Eltern eingesetzt werden. Die Mitfinanzierung des Bundes ist mit einem einfachen Finanzierungssystem, ohne grossen administrativen Aufwand umzusetzen.

In Bezug auf die Bundesbeiträge stellen die Kantone den zweckgebundenen Einsatz der Subventionen sicher. Weiterhin sollen die Kantone und Gemeinden durch die Finanzierung von einkommensabhängigen Tarifen sozialpolitische Ziele verfolgen. Entsprechend sind die Kantone und Gemeinden frei bei der Festlegung der Subventionshöhe und der Finanzierungsform. Zudem sorgen die Kantone für eine Kostentransparenz bei den Trägerschaften.

4.3

ZUGÄNGLICHKEIT ZU SUBVENTIONEN

In den Kantonen haben sich im Verlauf der Zeit unterschiedliche Subventionsmechanismen herausgebildet. Einerseits werden die Betreuungsangebote direkt über einmalige oder wiederkehrende Pauschalbeiträge oder in Abhängigkeit der erbrachten Leistungen durch die öffentliche Hand unterstützt. Andererseits wurden in den vergangenen Jahren auch vermehrt Subventionsmechanismen eingeführt, bei denen die Subventionsbeiträge direkt an die Eltern und nicht an die Einrichtungen ausbezahlt werden. Auch Mischformen zwischen leistungsgebundenen und leistungsungebundenen Finanzierungen bestehen. Die Subventionssysteme sind meistens ein Resultat eines langjährigen politischen Prozesses. Dieser historisch gewachsenen Subventionierungsvielfalt ist entsprechend Rechnung zu tragen. Heute profitieren allerdings nicht alle Bezugsberechtigten von Subventionen, weil kein subventionierter Platz in ihrer Nähe verfügbar ist, die gewünschte Einrichtung keinen Leistungsvertrag mit dem Kanton oder der Gemeinde hat oder die Eltern ihre Kinder ausserhalb des Wohnortes betreuen lassen. Dies ist aus Sicht des Kindes und der Familiensituation unbefriedigend.

Empfehlung 12: Zugänglichkeit zu Subventionen

Die Kantone sind bei der Wahl der Subventionsform frei. Im vorschulischen Bereich ist zu gewährleisten, dass alle Eltern eines Wohnkantons, eines Gemeindegemeinschafts oder zumindest einer Wohngemeinde bei Bedarf Anspruch auf gleichwertige Leistungen haben. Dies unabhängig vom Ort der Betreuungsnutzung, von der Betreuungsform oder der Betreuungseinrichtung (Bewilligung vorausgesetzt) sowie von der Rechtsform der Trägerschaft.

Aus diesen Gründen ist es wichtig, dass die Kantone und Gemeinden sich untereinander absprechen und die Finanzierung regeln. Nur so kann eine Gleichbehandlung der Eltern unabhängig von der Wahl der Betreuungseinrichtung, der Betreuungsform und des Betreuungsorts erreicht werden.

4.4

AUSGESTALTUNG DES TARIF-/FINANZIERUNGSSYSTEMS

Die Unterschiede in den Subventionsmechanismen wirken sich auch auf die Tarif-/Finanzierungssysteme aus, bspw. bei der Ausgestaltung der dem einkommensabhängigen Tarif zugrundeliegenden Bemessungsgrundlage (massgebendes Einkommen). Ob das Tarifsystem auf sogenannten Normkosten (nicht effektive Kosten, sondern erwarteter Durchschnittswert des Betreuungsplatzes) oder auf minimalen und maximalen Subventionsbeiträgen beruht: es muss in jedem Fall sichergestellt werden, dass die Normkosten und Subventionsbeiträge fortlaufend überprüft und nötigenfalls angepasst werden, sobald sich die Gesamtkosten der Anbieter ändern. Dies ist insbesondere bei privatrechtlichen Anbietern wichtig, damit diese ihren Betreuungsauftrag ohne existenzielle Gefährdung wahrnehmen können.

Bestehen kantonale oder auch kommunale Vorgaben zur Subventionshöhe, berücksichtigen sie die regionalen Unterschiede bei den wichtigsten Kostenfaktoren wie Löhne und Miet- und Raumkosten. Eine schweizweite einheitliche Festlegung ist daher nicht zielführend. Allerdings sollten bei der Ausgestaltung der Subventionierung gewisse Grundsätze eingehalten werden.

Empfehlung 13: Grundsätze kantonaler und kommunaler Subventionierung

Die Tarif-/Finanzierungssysteme sind so auszugestalten, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten berücksichtigt und die Erwerbstätigkeit sowie die soziale und sprachliche Integration gefördert werden. Weiter gilt es negative Erwerbsanreize zu verhindern. Ebenfalls sind die Vorgaben so auszugestalten, dass die privatrechtlichen Anbieter ihre Leistungen ohne Existenzgefährdung erbringen können.

Durch die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten wird sichergestellt, dass das Haushaltsbudget entlastet wird. Dies insbesondere auch für Einelternhaushalte, von Haushalten mit mehreren Kindern sowie von Haushalten mit Kindern mit erhöhtem Betreuungsbedarf.

Der Einbezug der Erwerbstätigkeit bei der Berechnung der Subventionshöhe dient der Förderung der Erwerbstätigkeit. Personen in Ausbildung oder auf Arbeitssuche sind dabei einer Erwerbsperson gleichzustellen. Nebst der Erwerbstätigkeit soll durch die Subventionierung auch die soziale und sprachliche Integration gefördert werden, sodass kein Kind aufgrund der sozialen Herkunft in seiner Bildungskarriere benachteiligt wird.

Letztlich ist die kantonale Subventionierung so auszugestalten, dass keine negativen Erwerbsanreize resp. Schwelleneffekte auftreten. Von negativen Erwerbsanreizen wird dann gesprochen, wenn ein höheres Bruttoeinkommen zu einem tieferen frei verfügbaren Einkommen führt. Für die Betroffenen lohnt sich aus finanzieller Sicht

eine Erhöhung des Erwerbseinkommens, z. B. durch Ausweitung des Arbeitspensums, nicht, weil sie letztlich finanziell schlechter gestellt werden. Die negativen Anreize treten dann auf, wenn aufgrund einer Einkommenserhöhung der Subventionsanspruch um ein Mehrfaches der Einkommenserhöhung reduziert wird. Insbesondere durch eine lineare Ausgestaltung der Tarif-/Finanzierungssysteme können negative Erwerbsanreize verhindert werden.

5 ALLE EMPFEHLUNGEN AUF EINEN BLICK

Empfehlung 1: Qualifikation des Betreuungspersonals

Als **fachlich qualifizierte Betreuungspersonen** gelten ausschliesslich Personen mit einer abgeschlossenen anerkannten (sozial-) pädagogischen Ausbildung gemäss Ausbildungsliste von SavoirSocial sowie Lehrpersonen mit einem durch die EDK anerkannten Diplom.

Als **Betreuungspersonen ohne Fachqualifikation** gelten Personen, die entweder

- das 3. Lehrjahr zur Fachperson Betreuung Kinder (FaBeK mit Eidgenössischem Fähigkeitszeugnis als Abschluss) absolvieren und mindestens 18 Jahre alt sind, *oder*
- über eine fachfremde abgeschlossene Ausbildung verfügen, ausreichend Fachwissen und Erfahrung in der Kinderbetreuung aufweisen (mindestens 2 Jahre) und in der Regel mindestens 22 Jahre alt sind.

Als **Unterstützungspersonen** gelten alle weiteren Personen, insbesondere Lernende bis zum 3. Lehrjahr, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Zivildienstleistende.²⁰

Empfehlung 2: Möglichkeiten zur Aus- und Weiterbildung

Die Betreuungseinrichtungen ermöglichen ihren Mitarbeitenden regelmässige Aus- und Weiterbildungen. Bei der Berechnung des Stellenschlüssels ist entsprechend Zeit dafür vorgesehen und die Finanzierung der Aus- und Weiterbildung ist in den Vollkosten pro Platz berücksichtigt. Die Aus- und Weiterbildung liegt in erster Linie in der Verantwortung der Branchenverbände und der Bildungsinstitutionen. Die Kantone unterstützen subsidiär.

20 Sofern sie nicht über eine anerkannte Ausbildung oder die Voraussetzung für das pädagogische Assistenzpersonal verfügen.

Empfehlung 3: Qualifikation des Leitungspersonals

Personen in Leitungsfunktionen verfügen über folgende Qualifikationen:

- **Für die betriebswirtschaftliche Leitung:** Betriebswirtschaftliche Aus- oder Weiterbildung oder Ausbildung als Schulleiterin oder Schulleiter;
- **Für die pädagogische Leitung:** Sozial-pädagogische Grundausbildung, eine fachspezifische Weiterbildung und ausreichend Berufserfahrung in der Arbeit mit Kindern;

Zusätzlich verfügen sowohl die **betriebswirtschaftliche und pädagogische Leitung über folgende Kompetenzen** und persönliche Eignung für eine Führungsaufgabe: Organisatorische Fähigkeiten, physische und psychische Belastbarkeit, Kommunikations- und Kontaktfähigkeit, Verantwortungs- und Entscheidungskompetenz, Personalführungskompetenzen.

Die betriebswirtschaftliche Leitung und die pädagogische Leitung können durch verschiedene Personen wahrgenommen werden. Die Ausbildungsanforderungen richten sich nach dem im Einzelfall zu verantwortenden Leitungsaufgaben. Für die Leitungsperson/en muss eine Stellvertretung gewährleistet sein.

Empfehlung 4: Personalzusammensetzung

Die Personalzusammensetzung ist unter Berücksichtigung der Grösse der Organisation und deren Leistungen ausgewogen. Im Personalschlüssel sind explizit auch Stellenprozente für nicht unmittelbar pädagogische Arbeiten / Overhead (Teammeeting, Ausbildungselemente etc.) einzuplanen.

Empfehlung 5: Betreuungsschlüssel

Anzahl Kinder pro Betreuungsperson:

- | | |
|--|-----------------------------------|
| • Im Alter bis 1.5 Jahre: | 2–3 Kinder pro Betreuungsperson |
| • Im Alter von 1.5–4 Jahren
(bis Kindergarteneintritt): | 4–6 Kinder pro Betreuungsperson |
| • Im Alter von 4–8 Jahren (Zyklus 1): | 10–12 Kinder pro Betreuungsperson |
| • Im Alter von 8–12 Jahren (Zyklus 2): | 12–14 Kinder pro Betreuungsperson |
| • Im Alter ab 12 Jahren (Zyklus 3): | 14–16 Kinder pro Betreuungsperson |

Dabei gilt:

- Nur Betreuungspersonen können dem Betreuungsschlüssel angerechnet werden. Unterstützungspersonen wie Praktikantinnen und Praktikanten sowie Lernende im ersten und zweiten Lehrjahr sowie Zivildienstleistende gelten nicht als Betreuungspersonal und werden im Betreuungsschlüssel nicht berücksichtigt.
- Verantwortung trägt immer eine Betreuungsperson mit Fachqualifikation, daher ist immer mindestens eine Person mit Fachqualifikation pro Gruppe anwesend.
- Von Betreuungspersonen ohne Fachqualifikation dürfen nicht die gleichen Leistungen erwartet werden wie von Betreuungspersonen mit Fachqualifikation.
- Der Anteil an Betreuungspersonen mit Fachqualifikation am gesamten Betreuungspersonal liegt bei mindestens 60%, anzustreben ist ein Wert von 80%.
- Der erhöhte Betreuungsbedarf von Kindern mit körperlichen und/oder geistigen Behinderungen wird im Betreuungsschlüssel und bei der Finanzierung berücksichtigt.

Empfehlung 6: Pädagogisches Konzept

Jedes Betreuungsangebot hält in seinem pädagogischen Konzept fest, nach welchen Grundsätzen und in welcher Art und Weise sie die Kinderbetreuung umsetzt. Das pädagogische Konzept beinhaltet Informationen zu folgenden relevanten Aspekten, wobei für einzelne Punkte auch eigene weiterführende Konzepte erarbeitet werden können:

- zum Kernauftrag sowie zu den Grundsätzen des pädagogischen Handelns bei Kindern und Jugendlichen, Grundhaltungen und Wertvorstellungen (pädagogischer Ansatz);
- zum Tagesablauf mit vertieften Ausführungen zu den Themen Aktivitäten, Bewegung, Schlafen, Ruhen, Rückzug, Körperpflege und Mahlzeiten und wie sich die betreuten Kinder und Jugendlichen einbringen können (Partizipation);
- wie eine empathische und kontinuierliche Beziehung zu den Kindern und Jugendlichen durch das Betreuungspersonal gestaltet wird (Interaktionen und Beziehungen);
- zur Art und Weise, wie das Betreuungspersonal auf die spezifischen Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen eingeht und eine am Entwicklungsstand der Kinder und Jugendlichen orientierte Förderung sichert (Umgang mit Diversität);
- wie in der Regel die Inklusion von Kindern mit körperlichen, psychischen oder geistigen Behinderungen gewährleistet wird;
- wie die frühe Sprachförderung gewährleistet wird;
- wie das Kindeswohl und die körperliche Unversehrtheit der Kinder und Jugendlichen gewährleistet werden (Prävention und Kindsschutz);
- zur Gestaltung des Innen- und Aussenbereichs gemäss pädagogischem Angebot und wie sich die betreuten Kinder und Jugendlichen einbringen können (Partizipation);
- zur Zusammenarbeit mit den Eltern, den Lehrkräften, der Schulleitung und weiteren Fachstellen und -behörden;
- zur Art und Weise der Eingewöhnung und der Übergänge inkl. Übergänge in andere Betreuungsformen (vertikale und horizontale Übergänge);
- zur systematischen Qualitätsentwicklung und deren Überprüfung.

Empfehlung 7: Qualitätsmanagement und Qualitätsentwicklung

Qualitätsmanagement umfasst sowohl die pädagogische als auch die betriebliche Qualität. Entsprechende Qualitätskriterien sind im pädagogischen Konzept oder im Betriebskonzept enthalten. Die betriebliche Qualität beinhaltet im Gegensatz zur Betreuungsqualität (pädagogische Qualität) die Prozesse und Zuständigkeiten in Bezug auf die Finanzen, das Personal und andere betriebswirtschaftlichen Kerngrössen.

Die Qualität wird durch die Einrichtungen (internes Qualitätsmanagement) und die Behörden (externes Qualitätsmanagement im Rahmen der Aufsicht und Bewilligung) regelmässig geprüft und weiterentwickelt.

Empfehlung 8: Infrastruktur und Betrieb

Die Räumlichkeiten müssen für die Betreuung geeignet sein. Dabei gilt:

- Rückzugsmöglichkeiten für Kinder und Personal müssen verfügbar sein;
- Die Ausstattung und die Raumaufteilung sind den Bedürfnissen der Kinder angepasst;
- Ein Aussenraum ist vorhanden oder in unmittelbarer Nähe leicht erreichbar;
- Für eine angemessene Raumakustik und Luftqualität sowie gute Lichtverhältnisse ist gesorgt.

Ferner gilt es die Anforderungen an die Sicherheit, die Hygiene, den Brandschutz, und die Prävention von psychischen, physischen und sexuellen Grenzverletzungen einzuhalten.

Empfehlung 9: Anstellungsbedingungen

Die Betreuungsanbieter, deren Branchenverbände und die zuständigen Behörden stellen sicher, dass branchenübliche Anstellungsbedingungen gelten und Löhne bezahlt werden, die der Ausbildung, Qualifikation und Funktion entsprechen.

Empfehlung 10: Zugänglichkeit des Betreuungsangebots

Die Finanzierungsstrukturen sind so auszugestalten, dass für alle Familien ein zugängliches Angebot von guter Qualität zur Verfügung steht und keine Abhalteeffekte auftreten.

Empfehlung 11: Gemeinsame Finanzierung

Die Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung wird nebst den Elternbeiträgen als gemeinsame Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie allfälligen Dritten wahrgenommen. Die Kantone prüfen, inwiefern die Wirtschaft in die Finanzierung eingebunden werden kann.

Empfehlung 12: Zugänglichkeit zu Subventionen

Die Kantone sind bei der Wahl der Subventionsform frei. Im vorschulischen Bereich ist zu gewährleisten, dass alle Eltern eines Wohnkantons, eines Gemeindezusammenschlusses oder zumindest einer Wohngemeinde bei Bedarf Anspruch auf gleichwertige Leistungen haben. Dies unabhängig vom Ort der Betreuungsnutzung, von der Betreuungsform oder der Betreuungseinrichtung (Bewilligung vorausgesetzt) sowie von der Rechtsform der Trägerschaft.

Empfehlung 13: Grundsätze kantonaler und kommunaler Subventionierung

Die Tarif-/Finanzierungssysteme sind so auszugestalten, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Erziehungsberechtigten berücksichtigt und die Erwerbstätigkeit sowie die soziale und sprachliche Integration gefördert werden. Weiter gilt es negative Erwerbsanreize zu verhindern. Ebenfalls sind die Vorgaben so auszugestalten, dass die privatrechtlichen Anbieter ihre Leistungen ohne Existenzgefährdung erbringen können.

