

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

EMPFEHLUNGEN

der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen
und -direktoren (SODK)

ZUR FAMILIENERGÄNZENDEN BETREUUNG IM FRÜHBEREICH

24. Juni 2011

| | |
|----------------------|---|
| HERAUSGEBERIN | Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) |
| AUTOR/INNEN | Esther Christen, wiss. Mitarbeiterin Fachstelle Familie, Kantonales Sozialamt Bern; Alexandre Grandjean, Juristischer Berater, Direktion für Gesundheit und Soziales des Kantons Freiburg, Generalsekretariat; Sabine Hasler, Ressortleiterin Familie, Kinder und Jugendliche, Kantonales Sozialamt Graubünden; Birgitta Michel Thenen, Koordinationsstelle für familienergänzende Kinderbetreuung, Kantonales Sozialamt Zug; Rudolf Schaffner, Vorsteher, Kantonales Sozialamt Basel-Land und Claudia Wiedemann Zaugg, Zuständige Bereich Familie, Kinder und Jugendliche, Amt für Gesellschaftsfragen, Abt. Grundlagen, Kontrakte, Projekte der Stadt St. Gallen (Vertretung Städteinitiative Sozialpolitik), Margrith Hanselmann, Generalsekretärin SODK und Veronika Neruda, Fachbereichsleiterin SODK (Leitung). |
| BESCHLUSS | Genehmigt durch die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK am 24. Juni 2011 |
| REDAKTION | Generalsekretariat SODK |
| GESTALTUNG | sofie's Kommunikationsdesign, Zürich |
| DRUCK | Schaub + Rüedi Druck AG, Bern |
| BEZUGSADRESSE | SODK Generalsekretariat – Speichergasse 6 – Postfach – 3000 Bern 7 |
| E-MAIL | office@sodk |
| COPYRIGHT | © SODK, Juni 2011 |

EMPFEHLUNGEN

der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen
und -direktoren (SODK)

ZUR FAMILIENERGÄNZENDEN BETREUUNG IM FRÜHBEREICH

24. Juni 2011

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | VORBEMERKUNGEN | 6 |
| 1.1 | Ziele und Zielgruppe der Empfehlungen | 8 |
| 1.2 | Inhalt und Ausgestaltung der Empfehlungen | 8 |
| 2 | AUSGANGSLAGE/HINTERGRUND | 9 |
| 2.1 | Steigende Nachfrage nach FEB | 9 |
| 2.2 | Rechtliche Grundlagen | 11 |
| 2.2.1 | Internationales Recht | 11 |
| 2.2.2 | Bundesrecht | 12 |
| 2.3 | Situation FEB im Frühbereich in den Kantonen | 13 |
| 3 | LEITSÄTZE | 15 |
| 3.1 | Wohl des Kindes im Zentrum | 15 |
| 3.2 | Freiwilligkeit der Nutzung der Angebote der familienergänzenden Betreuung | 15 |
| 3.3 | FEB ist auch Aufgabe der öffentlichen Hand und der Wirtschaft | 15 |
| 3.4 | Familienergänzende Betreuung hat soziale und pädagogische Zielsetzungen | 16 |
| 4 | ZIELGRUPPEN UND ZIELE FEB IM FRÜHBEREICH | 17 |
| 4.1 | Kinder | 17 |
| 4.2 | Eltern | 18 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 5 | EMPFEHLUNGEN SODK ZU FEB IM FRÜHBEREICH | 19 |
| 5.1 | Rechtliche Grundlagen und Planung | 19 |
| 5.1.1 | Rechtliche Grundlagen | 19 |
| 5.1.2 | Planung | 20 |
| 5.2 | Qualität | 20 |
| 5.2.1 | Zuständigkeit für Qualität | 21 |
| 5.2.2 | Qualitätsvorgaben | 21 |
| 5.3 | Finanzierung | 24 |
| 5.3.1 | Beitrag öffentliche Hand | 24 |
| 5.3.2 | Kooperation mit der Wirtschaft / Arbeitgeberseite | 24 |
| 5.3.3 | Form der Beiträge der öffentlichen Hand | 25 |
| 5.3.4 | Festlegung der Normkosten | 27 |
| 5.3.5 | Tarifgestaltung | 28 |
| 5.4 | Weitere sozial- und familienpolitische Aspekte | 29 |
| 5.4.1 | Koordination mit dem kantonalen System der Bedarfsleistungen / Sozialhilfe | 29 |
| 5.4.2 | Steuerliche Abzüge für Kinderbetreuungskosten | 30 |
| 5.4.3 | Teilobligatorium / selektives Obligatorium | 31 |
| 5.4.4 | Ergänzende Angebote der Frühförderung | 32 |
| 6 | ANHANG | 33 |
| 6.1. | Definitionen / Begriffe | 33 |
| 6.2 | Grundlagen / Weiterführende Literatur | 36 |

1 **VORBEMERKUNGEN**

Familienpolitik hat in der sozialpolitischen Diskussion einen wichtigen Stellenwert. Dies gründet darin, dass Familien bedingt durch die spezifischen Umstände ihrer Lebensform einer besonderen Unterstützung und Förderung und eines besonderen Schutzes bedürfen. Die Familie, als primäres soziales Beziehungsnetz erfüllt wichtige Aufgaben, die insbesondere für den sozialen Zusammenhalt und die Solidarität innerhalb einer Gesellschaft von grundlegender Bedeutung sind. Es sind dies zum Beispiel Erziehungs- und Sozialisationsfunktionen oder die gegenseitige materielle, soziale und emotionale Unterstützung. Ziel einer wirkungsvollen und nachhaltigen Familienpolitik muss es deshalb sein, Rahmenbedingungen zu schaffen, um Familien in der Erfüllung ihrer Aufgaben zu stärken und insbesondere auch in ihrer Existenzsicherung zu unterstützen.

Die zentralen Rahmenbedingungen der Familienpolitik in der Schweiz sind der Föderalismus und die Subsidiarität. In der Familienpolitik – wie auch in der Sozialpolitik – verfügen die Kantone und die Gemeinden über weit reichende Kompetenzen. In der Bundesverfassung sind Themen der Familienpolitik in erster Linie programmatisch verankert (Grundrechte und Sozialziele), der Bund selber hat fast keine Kompetenzen¹. Dies hat zur Folge, dass in vielen familienpolitischen Fragen eine Vielfalt an Regelungen und Ausgestaltungen besteht, so z.B. im Bereich der familienergänzenden Betreuung. Die Familienpolitik ist deshalb auch seit Jahren einer der Schwerpunkte der Tätigkeiten der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK).

Angebote an familienergänzender Betreuung (im Folgenden FEB) sind eines der zentralen Instrumente der Familienpolitik. Sie unterstützen die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit und tragen somit zur Existenzsicherung von Familien bei. FEB ist eine Investition in die Zukunft: sie hilft mit, die Startchancen von Kindern zu verbessern, in dem sie beispielsweise deren sprachliche und soziale Integration fördert. Dies ist umso wichtiger als die ersten Lebensjahre den Grundstein für Bildungs- und Lebenserfolg legen.

Zusammen mit der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) hat die SODK 2007 eine Erklärung zu familienergänzenden Tagesstrukturen² verabschiedet, welche sechs Leitsätze und Eckwerte einer künftigen interkantonalen Politik im Bereich der Kinderbetreuung beinhaltet. Gemäss dieser Erklärung liegt die primäre Verantwortung für die interkantonale Koordination im Bereich von Tagesstrukturen für Kinder im Frühbereich (0 bis 4 Jahre) bei der

1 Diese beschränken sich im Wesentlichen auf die Bereiche Mutterschaftsversicherung, Familienzulagen (Art. 116 BV) und Wohnbauförderung (Art. 108 BV).

2 Die Erklärung ist auf der Website der SODK zu finden (Fachbereiche / Familien und Gesellschaft / Familienergänzende Betreuung im Frühbereich).

SODK. In dieser Erklärung begründet sich das heutige Engagement der SODK zu FEB im Frühbereich. Das Generalsekretariat SODK prüfte in der Folge u.a. auf Basis verschiedener in der Schweiz publizierter Studien zu FEB, frühkindlicher Bildung und Frühförderung³ Handlungsfelder und -optionen für die SODK und unterbreitete der Jahreskonferenz SODK 2009 Vorschläge für das weitere Vorgehen.

Auf Bundesebene war die Schaffung einer Verfassungsgrundlage für die familienergänzende Betreuung Thema in der nationalrätlichen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK)⁴. Diese entschied 2008 auf eine Verankerung auf Verfassungsebene zu verzichten und stattdessen die SODK einzuladen, eine interkantonale Vereinbarung zur Regelung von Minimalanforderungen im Bereich der familienergänzenden Betreuung im Frühbereich auszuarbeiten.

Auf Basis ihrer Vorarbeiten erteilte die SODK Jahreskonferenz 2009 dem Generalsekretariat SODK den Auftrag, Empfehlungen an die Kantone zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich auszuarbeiten. In Zusammenarbeit mit einer Arbeitsgruppe bestehend aus Fachleuten aus Kantonen und Städten, namentlich Esther Christen, wiss. Mitarbeiterin Fachstelle Familie, Kantonales Sozialamt Bern; Alexandre Grandjean, Juristischer Berater, Direktion für Gesundheit und Soziales des Kantons Freiburg, Generalsekretariat; Sabine Hasler, Ressortleiterin Familie, Kinder und Jugendliche, Kantonales Sozialamt Graubünden; Birgitta Michel Thenen, Koordinationsstelle für familienergänzende Kinderbetreuung, Kantonales Sozialamt Zug; Rudolf Schaffner, Vorsteher, Kantonales Sozialamt Basel-Land und Claudia Wiedemann Zaugg, Zuständige Bereich Familie, Kinder und Jugendliche, Amt für Gesellschaftsfragen, Abt. Grundlagen, Kontrakte, Projekte der Stadt St. Gallen (Vertretung Städteinitiative Sozialpolitik) sowie der SODK Generalsekretärin Margrith Hanselmann und unter der Leitung von Veronika Neruda, Fachbereichsleiterin SODK wurden 2010 die vorliegenden Empfehlungen erarbeitet.

Die Plenarversammlung SODK hat die Empfehlungen am 24. Juni 2011 zu Händen der Kantone verabschiedet.

3 Bestandsaufnahme und Empfehlungen der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF zu familien- und schulergänzender Kinderbetreuung, 2009 – Frühkindliche Bildung in der Schweiz, eine Grundlagenstudie im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission, Januar 2009 – Eidg. Kommission für Migrationsfragen EKM, Studie und Empfehlungen zur frühen Förderung, 2009.

4 Die Kommission diskutierte den Bericht ihrer Subkommission zu fünf parlamentarischen Initiativen im Bereich der familien- und schulergänzenden Tagesstrukturen (05.429 – 05.432 und 05.440), welche die Schaffung einer Verfassungsgrundlage für diese Angebote verlangen.

1.1 ZIELE UND ZIELGRUPPE DER EMPFEHLUNGEN

Die folgenden Empfehlungen sollen

- die politische und fachliche Diskussion in den einzelnen Kantonen zum Thema der familienergänzenden Betreuung im Frühbereich unterstützen,
- Anregungen für laufende oder geplante kantonale Projekte in diesem Bereich bieten,
- einen Beitrag zur Förderung einer gewissen interkantonalen Koordination und Abstimmung zu FEB im Frühbereich leisten
- und damit langfristig zur Förderung der Qualität des Angebots und der Rahmenbedingungen von FEB im Frühbereich durch die Kantone beitragen.

Sie richten sich deshalb insbesondere an die in den Kantonen mit FEB im Frühbereich befassten Stellen sowohl auf politischer Ebene als auch auf der Ebene der kantonalen Verwaltungen.

1.2 INHALT UND AUSGESTALTUNG DER EMPFEHLUNGEN

Die Empfehlungen beziehen sich auf die Rolle der Kantone in der familienergänzenden Betreuung im Frühbereich (0-4 Jahre), in Einrichtungen (Kindertagesstätten) sowie in Tagesfamilien.

Der Schwerpunkt der Empfehlungen liegt somit weder auf der dieser Thematik übergeordneten Frage der frühen Förderung noch derjenigen der frühkindlichen Bildung. Die Empfehlungen beziehen sich auch nicht auf Angebote der schulergänzenden Betreuung (obwohl hier gewisse Überschneidungen, insbesondere bei den Zielen und den Zielgruppen, existieren), sonderpädagogische Massnahmen im Frühbereich, Ferienangebote oder Spielgruppen (Mehr zu einzelnen Begriffen und Definitionen zu der Thematik ist unter 6.1 zu finden).

Das Dokument beinhaltet eine kurze Schilderung der Ausgangslage der Thematik, definiert vier Leitsätze zum Thema der FEB im Frühbereich sowie deren Zielgruppen und Ziele. Anschliessend werden Empfehlungen der SODK zu den Bereichen rechtliche Grundlagen und Planung, Qualität, Finanzierung und zu weiteren sozial- und familienpolitischen Aspekten formuliert.

Um der Vielfalt und den unterschiedlichen Realitäten in den Kantonen in diesen Empfehlungen so weit möglich gerecht zu werden, bewegen sie sich vor allem auf der Ebene von Grundsätzen, Leitideen und Anregungen.

Ergänzt werden die Empfehlungen durch den von der SODK 2010 in Auftrag gegebenen Bericht «Familienergänzende Betreuung im Frühbereich, Stand in den

Kantonen»⁵, welcher ein aktuelles Bild über die Situation von FEB im Frühbereich in den Kantonen zeichnet und eine Übersicht über die Praxis in den Kantonen gibt. Grundlage für diesen Bericht sind die Daten aus der Informationsplattform «Vereinbarkeit Beruf und Familie: Massnahmen der Kantone und Gemeinden» des SECO/BSV. Diese Daten wurden im Juni 2010 aktualisiert.

2 AUSGANGSLAGE / HINTERGRUND

2.1 STEIGENDE NACHFRAGE NACH FEB

Gemäss Bundesamt für Statistik hat die Nutzung familienergänzender Kinderbetreuungsangebote in den letzten Jahren deutlich zugenommen: Waren es 2001 noch drei von zehn Haushalten mit jüngstem Kind unter 15 Jahren, sind es 2009 vier von zehn. Diese Zunahme schlägt sich vor allem in vermehrter Nutzung institutionalisierter Angebote wie Kinderkrippen, Tagesschulen, Mittagstischen oder Nachschulbetreuung nieder. Am häufigsten werden die Kinder durch Verwandte wie die Grosseltern betreut, danach kommen Krippen und Horte; an dritter Stelle liegen Tagesmütter oder Tagesfamilien.⁶ Ausgehend von den bisherigen Rahmenbedingungen hat die NFP 52-Studie «aktuelle und zukünftige Nachfragepotentiale» für den Vorschulbereich berechnet und herausgefunden, dass bei freier Wahl der Betreuungsart sogar fast die Hälfte aller Haushalte mit Kindern im Alter von null bis vier Jahren eine Betreuung in der Kindertagesstätte oder bei einer Tagesfamilie nachfragen würden.⁷

Die Gründe dafür liegen insbesondere im gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel, andererseits ist familienergänzende Betreuung auch von sozialpolitischer und volkswirtschaftlicher Bedeutung.

Der **gesellschaftliche Wandel** der letzten Jahrzehnte⁸ brachte eine steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen. Deren Erwerbsbeteiligung nimmt jedoch in der Regel mit der Gründung einer Familie stark ab, die Frauen gehen dem Arbeitsmarkt wieder verloren. Dies ist insbesondere im Falle der gut ausgebildeten Frauen ein Verlust für die Wirtschaft, denn diese ist auf gut ausgebildete Arbeitskräfte an-

5 Die Studie ist auf der Website der SODK zu finden (Fachbereiche / Familien und Gesellschaft / Familienergänzende Betreuung im Frühbereich).

6 www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/05/blank/key/Vereinbarkeit/05.html.

7 Stern; Banfi; Tassinari: Krippen und Tagesfamilien in der Schweiz. Aktuelle und zukünftige Nachfragepotentiale, Bern 2006.

8 Vgl. z.B. Familiäre Lebensformen im Wandel, BFS 2005.

gewiesen. FEB ist ein Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit und hilft mit, dass gut ausgebildete Eltern ihr berufliches Potential auch nach einer Familiengründung einsetzen und nutzen können. Die steigenden Scheidungsraten brachten wiederum eine zunehmende Zahl an Einelternfamilien mit sich. Einelternfamilien haben ein besonders hohes Armutsrisiko. Eine grosse Zahl an Einelternfamilien ist auf Sozialhilfe angewiesen. Für die Sozialhilfe ist die arbeitsmarktliche Integration das Hauptziel. Diese ist jedoch nur möglich, wenn auch entsprechende FEB-Angebote zur Verfügung stehen. Die Zunahme der Lebenshaltungskosten im Vergleich zur Lohnentwicklung in den letzten Jahrzehnten führte zudem dazu, dass ein Familienbudget, welches auf lediglich einem Durchschnittseinkommen basiert, nicht selten an oder gar unter das Existenzminimum gelangt. Viele Familien sind deshalb auf das Einkommen beider Eltern angewiesen. FEB schafft für sie die Rahmenbedingung zur besseren Vereinbarkeit von Familien und Erwerbstätigkeit und leistet einen Beitrag zu Existenzsicherung und besserer sozialer Sicherung von Familien und zur Bekämpfung von Familienarmut.

Eine steigende Nachfrage nach familienergänzender Kinderbetreuung, insbesondere auch im Frühbereich ist die Folge. Dies stellt die Familienpolitik vor neue Herausforderungen und erfordert eine Anpassung der bisherigen familienpolitischen Instrumente an die neuen Familien-Realitäten. Die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit sind dabei zentrale Themen.

Daneben sprechen auch weitere **sozialpolitische Überlegungen** für die Förderung der FEB: so kann diese die soziale und/oder sprachliche Integration von Kindern aus bildungsfernen oder anderssprachigen Familien fördern und damit die Chancengleichheit und den Schulerfolg unterstützen. Der frühe Kontakt von anderssprachigen Kindern mit der lokalen Sprache und der einheimischen Bevölkerung erhöht ihre Integration in die lokale Gesellschaft und ihre Startchancen im Bildungssystem. Angebote der familienergänzenden Betreuung können zudem die Erziehungsarbeit der Eltern unterstützen und damit z.B. im Falle von überforderten Eltern eine präventive Funktion zum Schutz des Kindes erfüllen: Mit Investitionen in FEB können so teilweise spätere, kostenintensive (schulische) sonderpädagogische Massnahmen vermieden werden. Ungeachtet ihrer sozialen Herkunft kann eine qualitativ gute FEB grundsätzlich allen Kindern positive Lern- und Erfahrungseffekte bieten und soziale Kompetenzen fördern, z.B. im Austausch mit anderen Kindern.

Investitionen in familienergänzende Betreuungsstrukturen sind von wichtiger **volkswirtschaftlicher Bedeutung**. Ausschlaggebend für den volkswirtschaftlichen Nutzen von FEB im Frühbereich sind insbesondere folgende Elemente: Eltern profitieren von höheren Einkommen (verbesserte Möglichkeit für eine zusätzliche Erwerbstätigkeit, langfristig besserer Lohn), von einer damit verbundenen besseren sozialen Sicherung sowie von verbesserten Arbeitsmarktchancen und einer höheren gesellschaftlichen Integration. Arbeitgebende wiederum finden eher Arbeitskräfte (bessere Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte, steigende Attraktivität

als Arbeitgebende, Standortvorteil, Sicherung des unternehmenseigenen Wissens, wenn der Ausstieg während der Familienphase vermieden wird). Insbesondere gut ausgebildete Frauen können dadurch dem Arbeitsmarkt erhalten bleiben. Die Verbesserung der Rahmenbedingungen von Familien ist somit eine Investition in die Zukunft. Und schliesslich können damit zusätzliche Steuereinnahmen gewonnen (durch erhöhte Einkommen der Eltern und Einkommen der in den Kindertagesstätten Beschäftigten) und öffentliche Ausgaben im Bereich der Existenzsicherung eingespart werden.

2.2 RECHTLICHE GRUNDLAGEN

Die familienergänzende Betreuung basiert in der Schweiz in erster Linie auf folgenden Rechtsgrundlagen:

2.2.1 Internationales Recht

Familienergänzende Betreuung von Kindern ist unter anderem Thema in zwei UNO-Konventionen, die für die Schweiz im Jahr 1997 in Kraft getreten sind.

Das **Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes (SR 0.107)** verpflichtet die Vertragsstaaten, bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen und ihm den Schutz und die Fürsorge zu gewähren, die zu seinem Wohlergehen notwendig sind. Verlangt wird, dass die für die Fürsorge und den Schutz des Kindes verantwortlichen Institutionen sowie andere Dienste in fachlicher Hinsicht geeignet sind und einer ausreichenden Aufsicht unterstehen (Art. 3). Weiter werden die Vertragsstaaten in die Pflicht genommen, die Eltern in der Aufgabe der Kindererziehung zu unterstützen und für den Aufbau von Institutionen, Einrichtungen und Diensten für die Betreuung von Kindern zu sorgen (Art. 18 Abs. 2). Ebenfalls verpflichtet die Konvention die Staaten, Massnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass Kinder berufstätiger Eltern das Recht haben, die für sie in Betracht kommenden Kinderbetreuungsdienste und Einrichtungen zu nutzen (Art. 18 Abs. 3).

Auch das **Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW; SR 0.108)** hält die Vertragsstaaten dazu an, Einrichtungen zur Kinderbetreuung zu fördern (Art. 11 Abs. 2 lit. c). Eltern soll ermöglicht werden, Familie, berufliche Aufgaben und Teilnahme am öffentlichen Leben zu vereinbaren. Dies mit dem Ziel, Frauen wegen Eheschliessung und Mutterschaft nicht zu diskriminieren und ihnen das Recht auf Arbeit zu gewährleisten.

2.2.2

Bundesrecht

Art. 316 des Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) hält fest, dass die Aufnahme von Pflegekindern bewilligungspflichtig ist und unter Aufsicht steht. Der Erlass von Ausführungsbestimmungen wurde an den Bundesrat delegiert. Darauf gestützt erging im Jahr 1977 die **Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption vom 19. Oktober 1977 (PAVO; SR 211.222.338)**. Die PAVO regelt die Aufnahme in Institutionen (Heime und Kinderbetreuungseinrichtungen) oder bei Familien (Pflegefamilien und Tageseltern) und Aufnahme zur Adoption. Schwerpunkte der PAVO bilden die Bewilligung des Pflegeverhältnisses und dessen Aufsicht durch die zuständigen Behörden. Die bundesrechtliche Verordnung stellt für diese Bereiche Minimalanforderungen auf; es handelt sich um eine Art Rahmen- beziehungsweise Grundsatzgesetzgebung. Sie ist so konzipiert, dass die Kantone grundsätzlich keine Ausführungsbestimmungen erlassen müssen. Den Kantonen ist es jedoch freigestellt, zum Schutz von Unmündigen Bestimmungen zu erlassen, die über die Bundesverordnung hinausgehen. Von dieser Möglichkeit haben die Kantone in unterschiedlichem Mass Gebrauch gemacht. Die PAVO stammt aus dem Jahre 1977 und wurde seither, mit Ausnahme der für Adoptionen relevanten Bestimmungen und solchen über die Aufnahme von ausländischen Kindern, keiner Revision unterzogen. Den Entwicklungen der vergangenen dreissig Jahre, insbesondere im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung, vermag die Verordnung daher nicht mehr Rechnung zu tragen und wird deshalb zur Zeit einer Revision unterzogen.

Das **Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861)** ist am 1. Februar 2003 in Kraft getreten. Das Gesetz ist befristet und läuft im Jahr 2015 ab. Es bildet zusammen mit der Ausführungsverordnung die Grundlage eines Impulsprogramms, das die Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder fördern und den Eltern eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung ermöglichen soll. Gestützt auf das Bundesgesetz können folgenden Einrichtungen Finanzhilfen gewährt werden: Kindertagesstätten, Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung von Kindern bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit, sowie Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien. Was die Betreuung in Tagesfamilien betrifft, so werden Finanzhilfen für Aus- oder Weiterbildungsmassnahmen sowie für Projekte zur Verbesserung der Koordination oder der Qualität der Betreuung gewährt. Weder die Eltern der Kinder noch die Tagesfamilien selbst werden subventioniert. Es hat sich gezeigt, dass die Anstossfinanzierung ein effizientes Instrument zur Förderung der Schaffung von neuen Betreuungsplätzen ist. Innerhalb der ersten sieben Jahre sind mit Hilfe des Bundes 25'000 neue Betreuungsplätze geschaffen worden. Damit konnte das Angebot um mehr als 50 Prozent erhöht werden. 2009 stimmte das Parlament einer letzten Verlängerung des Impulsprogramms bis 2015 zu. Dafür wurde ein Kredit von 120 Millionen Franken bewilligt.

Im **Bundesgesetz über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern vom 25. September 2009**, welches am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, ist zudem bei der direkten Bundessteuer für die Kosten der Drittbetreuung von Kindern ein Abzug vorgesehen. Dieser beträgt höchstens 10 000 Franken, und gilt für jedes Kindes, das das 14. Altersjahr noch nicht vollendet hat und mit der steuerpflichtigen Person, die für seinen Unterhalt sorgt, im gleichen Haushalt lebt, soweit diese Kosten in direktem kausalem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person stehen. Einen entsprechenden Abzug müssen die Kantone innert zwei Jahren nach Inkrafttreten auch im kantonalen Recht einführen, wobei sie die Obergrenze frei festlegen können. Vierundzwanzig Kantone haben bereits einen ähnlichen Abzug in ihren Steuergesetzen verankert.

2.3

SITUATION FEB IM FRÜHBEREICH IN DEN KANTONEN

Der von der SODK in Auftrag gegebene Bericht «Familienergänzende Betreuung im Frühbereich, Stand in den Kantonen»⁹ zeigt auf, dass die Vorgaben, Unterstützung und Beteiligung der Kantone im Bereich der FEB im Frühbereich sehr unterschiedlich ausgestaltet sind:

Der Bericht stellt fest, dass die **Datenlage** im FEB-Bereich sehr heterogen ist, wobei für die Kitas grundsätzlich mehr Daten als für die Tagesfamilien vorliegen.

Grundsätzlich verfügen alle Kantone über Vorgaben für die **Bewilligung und Aufsicht** von Kindertagesstätten und Tagesfamilien. In fünf Deutschschweizer Kantonen besitzen diese jedoch keinen offiziellen Charakter, bzw. sind nicht öffentlich zugänglich (AG, AR, NW, SZ, UR). In den Kantonen AG, BL, FR, NW, OW, ZG und ZH vier Kantonen laufen zurzeit **gesetzliche Arbeiten** im FEB-Bereich, bzw. sind solche geplant.

Was **Qualitätsvorgaben** anbelangt, so besteht ein gewisser Unterschied zwischen Kindertagesstätten und Tagesfamilien. In allen Kantonen bestehen Qualitätsvorgaben für die Kindertagesstätten. In den Deutschschweizer Kantonen AG, AI, AR, BL, UR sind diese jedoch nicht offiziell, bzw. öffentlich zugänglich. Die Qualitätsvorgaben für Kitas sind sehr unterschiedlich ausgestaltet: Es gibt Kantone, die Qualitätsvorgaben zu (fast) allen Themen machen, während andere nur einzelne Themen regeln. Bei den Vorgaben zum pädagogischen Konzept kann zwischen Kantonen unterschieden werden, die ein solches Konzept für Kitas vorschreiben, ohne spezifische Angaben zum Inhalt und Kantonen, die präzisieren, welche Grundsätze beachtet werden müssen. Die Vorgaben zum Betreuungsschlüssel in Kitas unterscheiden

9 Die Studie ist auf der Website der SODK zu finden (Fachbereiche / Familien und Gesellschaft / Familienergänzende Betreuung im Frühbereich).

sich nicht gross zwischen den Kantonen, hingegen findet man grosse Differenzen beim Anteil an ausgebildetem Personal pro Gruppe. Bei den Tagesfamilien machen nur ca. zwei Drittel der Kantone Qualitätsvorgaben. Dabei wird in erster Linie der Betreuungs Schlüssel reglementiert. Die überwiegende Mehrheit der Kantone bieten Hilfestellungen in Form von **Information, Koordination und Beratung** an.

In erster Linie werden Kitas und Tagesfamilien über die Elternbeiträge finanziert. Beim Beitrag an die **Finanzierung** durch die öffentliche Hand liegt die Hauptverantwortung bei den Gemeinden. Etwa die Hälfte der Kantone beteiligt sich an der Finanzierung von Kitas und Tagesfamilien. Die Finanzierung von privat geführten Betreuungsangeboten erfolgt in der Regel über wiederkehrende Betriebsbeiträge, einmalige Starthilfebeiträge (oder projektorientierte Beiträge) sowie Betreuungsbeiträge, welche zum Ziel haben, dass sich alle Eltern FEB leisten können (zur Terminologie der verschiedenen Finanzierungsformen vgl. 5.3.3). In den letzten Jahren werden vermehrt Betreuungsbeiträge als Finanzierungsform gewählt. Mit Ausnahme zweier Kantone gewähren alle Kantone einen **steuerlichen Abzug für die Kosten der Kinderbetreuung**. Dieser ist wiederum von Kanton zu Kanton verschieden.

Gemäss Bericht haben bisher nur wenige Kantone bzw. Städte Projekte im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften entwickelt. Es besteht auch noch relativ wenig interkantonale bzw. interkommunale **Kooperation**. Mit der zunehmenden Mobilität von Arbeitnehmenden dürfte die interkommunale und interkantonale Kooperation in Zukunft wohl an Bedeutung gewinnen.

Der **Handlungs- und Regelungsbedarf** für die Kantone im Bereich FEB wird in den nächsten Jahren eher zunehmen. Dazu könnte z.B. die momentan in Arbeit stehende Revision der PAVO beitragen, welche möglicherweise mehr Kompetenzen und Verantwortung bei den Kantonen im Bereich der Tagesbetreuung festschreiben könnte. Weiter ist zu überlegen, welche Folgen das Auslaufen des Impulsprogramms des Bundes im Jahr 2015 für das Angebot in den Kantonen hat.

Die vorliegenden Empfehlungen wollen deshalb Handlungsoptionen für die Kantone in diesem sozial- und familienpolitisch wichtigen Dossier aufzeigen.

3 LEITSÄTZE

Die vorliegenden Empfehlungen richten sich an folgenden Leitsätzen aus, welche in erster Linie auf der Erklärung der EDK und SODK zu familienergänzenden Tagesstrukturen von 2007¹⁰ basieren.

3.1 WOHL DES KINDES IM ZENTRUM

Im Zentrum aller Tätigkeiten und Massnahmen der Kantone im Bereich der familienergänzenden Betreuung im Frühbereich steht das Wohl des Kindes.

Das Kindeswohl wird im UNO-Übereinkommen über die Rechte der Kinder vom 20. November 1989 festgeschrieben.¹¹ Es beinhaltet einerseits Schutz und Fürsorge des Kindes und andererseits Förderung und Mitsprache des Kindes. Familienergänzende Kinderbetreuung soll das körperliche, soziale, emotionale und intellektuelle Wohlbefinden der Kinder sichern.

3.2 FREIWILLIGKEIT DER NUTZUNG DER ANGEBOTE DER FAMILIENERGÄNZENDEN BETREUUNG

Die Nutzung von familienergänzenden Betreuungsangeboten ist freiwillig und liegt im Ermessen und in der Eigenverantwortung der Eltern.

Eltern sollen grundsätzlich frei entscheiden können, wie sie die Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit aufteilen und ob und in welchem Umfang sie familienergänzende Betreuungsangebote in Anspruch nehmen wollen. Frauen ebenso wie Männer sollen, wenn sie in die Familienphase eintreten, wählen können, entweder vollumfänglich die Betreuung ihrer Kinder selber an die Hand zu nehmen oder diese mit einer Erwerbstätigkeit zu verbinden. (vgl. dazu auch 5.4.3). Die familienergänzende Kinderbetreuung erleichtert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und fördert die Gleichstellung der Frauen und Männer in der Erwerbs- und Familienarbeit.

3.3 FEB IST AUCH AUFGABE DER ÖFFENTLICHEN HAND UND DER WIRTSCHAFT

Die öffentliche Hand (Bund, Kantone, Gemeinden) übernimmt subsidiär Mitverantwortung für die Bereitstellung von Tagesstrukturen. Sie fördert die Zusam-

10 Die Erklärung ist auf der Website der SODK zu finden (Fachbereiche / Familien und Gesellschaft / Familienergänzende Betreuung im Frühbereich).

11 www.admin.ch/ch/d/sr/i1/0.107.de.pdf.

menarbeit zwischen den verschiedenen Politikbereichen und mit der Wirtschaft und setzt sich für eine umfassende familienpolitische Sichtweise ein. Sie richtet die Betreuungsangebote an den lokalen Bedürfnissen aus.

Die UNO-Kinderrechtskonvention verlangt von den Vertragsstaaten unter anderem für den Aufbau von Institutionen, Einrichtungen und Diensten für die Betreuung von Kindern zu sorgen (Art. 18 Abs. 2). Auch das UNO-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) hält die Vertragsstaaten dazu an, Einrichtungen zur Kinderbetreuung zu fördern (Art. 11 Abs. 2 lit. c). Die Sozialziele in Artikel 41 der Schweizerischen Bundesverfassung (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. Neben der öffentlichen Hand ist aber auch die Wirtschaft gefordert, ihren Beitrag zu familienfreundlichen Arbeitsbedingungen und insbesondere zur Förderung der familienergänzenden Betreuung zu leisten, profitiert sie doch ebenfalls von einem gut ausgebauten FEB-Angebot.

3.4

FAMILIENERGÄNZENDE BETREUUNG HAT SOZIALE UND PÄDAGOGISCHE ZIELSETZUNGEN

Familienergänzende Betreuungsangebote im Frühbereich beinhalten sowohl soziale als auch pädagogische Zielsetzungen.

Familienergänzende Betreuungsangebote sind als Beitrag zur frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) und gleichzeitig auch als sozial- und familienpolitisches Instrument zu verstehen. Sie können die soziale und/oder sprachliche Integration von Kindern aus bildungsfernen oder anderssprachigen Familien und damit die Chancengleichheit und den Schulerfolg fördern. Zudem können sie die Eltern aller Kinder in ihrer Erziehungsarbeit unterstützen und stärken und damit z.B. im Falle von überforderten Eltern eine präventive Funktion zum Schutz des Kindes erfüllen. Eine qualitativ gute FEB kann grundsätzlich allen Kindern ungeachtet der sozialen Herkunft positive Lern- und Erfahrungseffekte bieten und soziale Kompetenzen fördern, z.B. im Austausch mit anderen Kindern.

4 ZIELGRUPPEN UND ZIELE FEB IM FRÜHBEREICH

Die familienergänzende Betreuung im Frühbereich hat in erster Linie folgende Zielgruppen und Ziele:

4.1 KINDER

Familienergänzende Betreuung bietet Kindern eine stabile und qualitativ gute Betreuung.

Familienergänzende Betreuungsangebote sind für Kinder stabile, verlässliche und konstante Betreuungsmöglichkeiten während der Erwerbstätigkeit der Eltern oder wenn diese die Betreuung aus anderen Gründen nicht vollumfänglich selber wahrnehmen können.

Familienergänzende Betreuung bietet Kindern Erfahrungs- und Entwicklungsmöglichkeiten.

Allen Kindern, ungeachtet ihrer sozialen Herkunft kann die FEB ein Lern- und Erfahrungsfeld bieten. Im Zusammensein und im Austausch mit anderen Kindern, z.B. aus anderen Kulturkreisen können sie soziale Kompetenzen erwerben. Einzelkindern beispielsweise bietet FEB eine gute Möglichkeit zum Kontakt und Austausch mit anderen Kindern. Daneben werden sie durch FEB in der Entwicklung ihrer emotionalen, sozialen, kognitiven und motorischen Fähigkeiten unterstützt.

Familienergänzende Betreuung unterstützt die soziale Integration von Kindern.

Kinder aus sozial benachteiligten Familien profitieren überdurchschnittlich von qualitativ guten Angeboten der FEB. Ergebnisse der Pisa-Studien belegen, dass in der Schweiz, stärker als in anderen Ländern, Bildungschancen und Schulerfolg eng mit der sozialen Herkunft verknüpft sind. Ebenfalls zeigen Forschungsergebnisse¹² die Wichtigkeit der familialen Lernumgebung für die kognitive Leistungsfähigkeit und – in etwas geringerem Masse – für die soziale Entwicklung eines Kindes während der Vorschulzeit und den ersten beiden Schuljahren auf. Angebote der FEB können die durch die sozio-ökonomische Herkunft bedingten Benachteiligungen hinsichtlich der Bildungschancen ausgleichen helfen und dadurch einen Beitrag an die Verbesserung der Chancengerechtigkeit und zur sozialen Integration leisten. Damit können längerfristig hohe individuelle (z.B. Schulversagen, fehlende berufliche Integration etc.) und volkswirtschaftliche Kosten gespart werden.

12 Vgl. Bspw. Sylva, K. / Melhuish, E. / Sammons, P. / Siraj-Blachford; The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) project: Findings from the pre-school period, 2003.

Familienergänzende Betreuung fördert die sprachliche Integration von Kindern.

Der frühe Kontakt von anderssprachigen Kindern mit der lokalen Sprache und der einheimischen Bevölkerung erhöht ihre Integration in die lokale Gesellschaft und ihre Startchancen im Bildungssystem.¹³

4.2

ELTERN

Familienergänzende Betreuung ermöglicht finanziell schwachen Familien den Anteil der Erwerbstätigkeit zu erhöhen.

Die Zunahme der Lebenshaltungskosten im Vergleich zur Lohnentwicklung in den letzten Jahrzehnten führt dazu, dass ein Familienbudget, welches auf lediglich einem Durchschnittseinkommen basiert, nicht selten an oder gar unter das Existenzminimum gelangt. Viele Familien sind deshalb auf das Einkommen beider Eltern angewiesen. FEB schafft für sie die Rahmenbedingung zur besseren Vereinbarkeit von Familien und Erwerbstätigkeit und leistet einen Beitrag zu Existenzsicherung und besserer sozialer Sicherung von Familien und zur Bekämpfung von Familienarmut. Auch für Familien die auf Sozialhilfe angewiesen sind – darunter eine grosse Zahl an Einelternfamilien – sind FEB-Angebote von grosser Bedeutung. So ist für die Sozialhilfe die arbeitsmarktliche Integration das Hauptziel. Diese ist jedoch nur möglich, wenn auch entsprechende FEB-Angebote zur Verfügung stehen.

Familienergänzende Betreuung ermöglicht, dass gut ausgebildete Eltern der Wirtschaft erhalten bleiben.

In Wirtschaft und Gesellschaft wird vielfach bemängelt, dass gut ausgebildete Eltern, insbesondere Frauen – durch die Gründung einer Familie – dem Arbeitsmarkt verloren gehen. FEB ist ein Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit und hilft mit, dass gut ausgebildete Eltern ihr berufliches Potential auch nach Familiengründung einsetzen und nutzen können. Das Wissen bleibt somit der Unternehmung erhalten.

13 Vgl. J. Moret, R. Fibbi, (Hrsg. EDK); Kinder mit Migrationshintergrund von 0-6 Jahren: wie können Eltern partizipieren? 2010.

5 EMPFEHLUNGEN SODK ZU FEB IM FRÜHBEREICH

Um die Qualität des Angebots und der Rahmenbedingungen der FEB im Frühbereich zu fördern, richtet die SODK folgende Empfehlungen an die Kantone:

5.1 RECHTLICHE GRUNDLAGEN UND PLANUNG

Adäquate rechtliche Grundlagen und Planungsinstrumente tragen wesentlich dazu bei, fördernde Rahmenbedingungen für FEB im Frühbereich zu schaffen.

5.1.1 Rechtliche Grundlagen

Im Sinne einer innerkantonalen Einheitlichkeit und Transparenz wird empfohlen, dass die Kantone angemessene rechtliche Grundlagen für die Regelung von FEB im Frühbereich schaffen. Darin sollen insbesondere die Themen, Bewilligung und Aufsicht, Qualität, Zuständigkeiten, Planung und Finanzierung geregelt werden.

Um die Kohärenz des familienergänzenden Betreuungsangebotes im Frühbereich mit demjenigen der Schulergänzenden Betreuung (SEB) sowie mit den sonderpädagogischen Massnahmen im Frühbereich zu fördern und Übergänge zu erleichtern, empfiehlt sich eine Abstimmung der entsprechenden rechtlichen Grundlagen.

Kommentar:

*Zurzeit bestehen in sechs Kantonen (BS, FR, OW, GE, VD, ZG) eigenständige Gesetze zu FEB. In anderen Kantonen finden sich Regelungen entweder in Familien- oder Jugendgesetzen, in Gesetzen zu Sozialhilfe, Heimen oder Pflegekindern. Eine detaillierte **Übersicht** über die bestehenden rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten zu FEB im Frühbereich in den Kantonen (inkl. Links zu den einzelnen rechtlichen Grundlagen) ist im Bericht «FEB im Frühbereich, Stand in den Kantonen», Anhang A2 zu finden. Im Bericht «Regulierungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen und Hauptorten» des SECO finden sich ebenfalls Übersichten über die verschiedenen bestehenden rechtlichen Grundlagen sowie auch über die potentiellen Kostenfolgen dieser Regulierungen.*

*Gemäss Art. 3 der interkantonalen Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der **Sonderpädagogik** vom 25. Oktober 2007¹⁴ haben Kinder ab Geburt Anspruch auf sonderpädagogische Massnahmen. Hier besteht somit ein Koordinationsbedarf zwischen Instanzen, welche für die allgemeine familienergänzende Betreuung im Frühbereich einerseits und für die sonderpädagogischen Massnahmen in den Kantonen zuständig sind.*

*Im Falle von unterschiedlichen **Zuständigkeiten** für die Bereiche der familienergänzenden Betreuungsangebots im Frühbereich, der Schulergänzenden Betreuung (SEB) und der sonderpädagogischen Massnahmen im Frühbereich (z.B. FEB beim Sozialdepartement – SEB und sonderpädagogische Massnahmen beim Bildungsdepartement) ist eine gute Zusammenarbeit, eine Klärung der allfälligen Schnittstellen sowie ein regelmässiger Austausch der zuständigen Stellen unerlässlich.*

5.1.2 Planung

Eine regelmässige Erhebung des FEB-Angebots im Frühbereich wird empfohlen. Dadurch entsteht eine wichtige Grundlage für die Planung und Steuerung und für einen effizienten Mitteleinsatz. Eine aktuelle Übersicht über das Betreuungsangebot im Kanton verbessert zudem die Informationslage bei Eltern, Gemeinden, Unternehmen und Politik und unterstützt somit langfristig eine bedarfsgerechte Ausgestaltung des Betreuungsangebots.

Zusätzlich zur Angebotserhebung kann eine Nachfrageanalyse wertvolle Grundlagen für die Bedarfsplanung bilden.

Kommentar:

*Ein spezifisches Instrument zur regelmässigen Erhebung der FEB-Angebote ist der so genannte **Betreuungsindex**. Dieser wird in den Kantonen ZH¹⁵ und ZG¹⁶ eingesetzt und gibt detaillierte Auskunft über das familienergänzende Kinderbetreuungsangebot in den einzelnen Gemeinden und über den Versorgungs- und Finanzierungsgrad. Er macht aber keine Aussage zur Nachfrage.*

*Detaillierte Untersuchungen zur **Nachfrage** nach FEB im Frühbereich bestehen bereits in den Kantonen ZG, JU, TG, FR, GE und NE.*

*Eine detaillierte **Übersicht** über die bestehenden Berichte und Statistiken in den Kantonen zu Angebot und Nachfrage (inkl. Links zu den einzelnen Berichten) ist im Bericht «FEB im Frühbereich, Stand in den Kantonen», Anhang A3 zu finden.*

5.2 QUALITÄT

FEB-Angebote können ihren Nutzen nur entfalten, wenn ihre Qualität dem Wohl der betreuten Kinder gerecht wird. Aus diesem Grund ist dem Thema der Qualität grossen Stellenwert beizumessen.

15 www.kinderbetreuung.zh.ch/.

16 www.zug.ch/behoerden/direktion-des-innern/kantonales-sozialamt/generationen-und-gesellschaft/familienergaenzende-kinderbetreuung/die-nachfrage

5.2.1 Zuständigkeit für Qualität

Damit ein einheitlicher Vollzug und ein gutes und einheitliches Mindest-Qualitätsniveau sichergestellt sind, wird empfohlen die Zuständigkeit für die Qualitätssicherung der FEB-Angebote bei den Kantonen anzusiedeln. Dies umfasst sowohl die Zuständigkeit für die Betriebsbewilligung und Aufsicht, wie auch für die Definition von minimalen Qualitätsstandards. Daneben soll der Kanton auch Information und Beratung anbieten.

Kommentar:

*Die Mehrheit der Kantone bietet bereits verschiedene Hilfestellungen in Form von **Information, Koordination und Beratung** für den Aufbau von Kindertagesstätten an. Eine Übersicht über die Zuständigkeiten für die Qualität in den Kantonen sowie eine Zusammenstellung der Links zu den bestehenden online Informationsangeboten der Kantone findet sich im Bericht «FEB im Frühbereich in den Kantonen, Stand in den Kantonen» im Anhang A2.*

5.2.2 Qualitätsvorgaben

Die FEB-Qualitätsvorgaben durch den Kanton sollen Minimumstandards zu Strukturqualität und Prozessqualität enthalten.

Die Vorgaben zu **Strukturqualität** umfassen insbesondere die Themen:

- Infrastrukturqualität;
- Betreuungsschlüssel;
- Ausbildung Personal;
- Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen (z.B. Säuglinge, Massnahmen zur sprachlichen und sozialen Integration oder Umgang mit Kindern mit körperlichen und geistigen Behinderungen) sowie
- Löhne.

Die Vorgaben zu **Prozessqualität** umfassen insbesondere die Themen:

- Pädagogische Qualität und
- Qualitätsmanagement (im Sinne der Sicherstellung der Umsetzung des pädagogischen Konzepts).

Die Einhaltung der Qualitätsstandards ist idealerweise die Voraussetzung für eine finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand. Da sich der Markt der FEB-Angebote zurzeit in grosser Entwicklung und Diversifizierung befindet, sollen Qualitätsstandards wenn möglich so offen formuliert sein, dass die Entstehung von neuen Angebotsformen nicht behindert wird.

Kommentar:

Von Seiten der **Fach- und Branchenverbände und der Forschung** existieren u.a. folgende **Grundlagen zum Thema Qualität der FEB**, welche als Hilfsmittel für die Formulierung kantonaler Qualitätsvorgaben dienen können¹⁷:

- *Richtlinien des Verbands Kindertagesstätten der Schweiz KiTaS von 2008¹⁸ (diese sind im Sinne von Mindeststandards zu verstehen)*
- *Richtlinien Qualitätsstandard Tagesfamilien Schweiz (SVT) für die Vermittlung von Tageskindern und die Begleitung von Tagesfamilien vom 24. Mai 2008¹⁹*
- *Qualitätslabel des Schweizerischen Spielgruppenleiterinnen Verbandes (SSLV) für Spielgruppen²⁰*
- *Empfehlungen des Verbands Kindertagesstätten der Schweiz KiTaS zu Anstellungsbedingungen und Besoldung, Juni 2009²¹*
- *Fachfrau / Fachmann Betreuung, Lohnempfehlungen für Lernende 2011, SA-VOIRSOCIAL Dachorganisation der Arbeitswelt Soziales, 16.9.2010²²*
- *Charta zur Qualität familienergänzender Kinderbetreuung, Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz²³*
- *VPOD-Qualitätsrichtlinien für die Kindertagesbetreuung, 2009²⁴*
- *Verschiedene Grundlagen des Marie Meierhofer Instituts für das Kind Zürich MMI²⁵*
- *Gesellschaft für die seelische Gesundheit in der Frühen Kindheit (GAIMH): Empfehlungen zur Betreuung und Erziehung von Säuglingen und Kleinkindern in Krippen²⁶*
- *Quality4Children: Internationale Qualitätsstandards für die Betreuung von fremd untergebrachten Kindern auf der Basis der Kinderrechtskonvention der UNO²⁷*

17 Daneben sei zum Thema Qualität und frühkindliche Bildung auch auf die momentan laufenden Projekte zu den Themen Bildungskrippen (kindundbildung.ch und thkt GmbH), Orientierungspläne (Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz und UNESCO-Kommission) und Qualitätslabel für Kindertagesstätten (Verband Kindertagesstätten Schweiz) hingewiesen.

18 www.kitas.ch

19 www.tagesfamilien.ch

20 www.sslv.ch

21 www.kitas.ch

22 www.savoirsocial.ch

23 www.netzwerk-kinderbetreuung.ch

24 www.vpod.ch

25 www.mmizuerich.ch

26 www.gaimh.org

27 www.quality4children.ch

*Einige Deutschschweizer Kantone setzen die Einhaltung der KitaS Richtlinien für eine Betriebsbewilligung voraus (z.B. AG, SG, TG). Die Vorgaben anderer Kantone bewegen sich auf ähnlichem Niveau. In der Suisse Romande werden diese Minimumstandards vielerorts überschritten, insbesondere was die Ausbildung des Personals betrifft. Eine **Übersicht** darüber, zu welchen Themen die einzelnen Kantone Qualitätsvorgaben für Kitas oder Tagesfamilien haben, findet sich im Bericht «Familienergänzende Betreuung im Frühbereich, Stand in den Kantonen», Kapitel 3.5 «Qualitätsvorgaben». Darin findet sich ebenso eine Übersicht über die Vorgaben zu Betreuungsschlüssel und Anteil an ausgebildetem Personal in den einzelnen Kantonen.*

*Tagesfamilien sind in den Kantonen deutlich weniger reglementiert als Kitas. Zurzeit gibt es in etwa die Hälfte der Kantone keine Qualitätsvorgaben, andere haben diese an eine Vermittlungsstelle delegiert. Ein kantonales Beispiel zum Thema Qualität bei **Tagesfamilien** sind die Qualitätsstandards für die Vermittlung und Begleitung von Tagesfamilien des Kantons Luzern vom 29. Januar 2003²⁸*

*Vorgaben zu **Qualitätsmanagement** macht beispielsweise der Kanton Thurgau: Dieser hält in seinen Richtlinien für die Bewilligung und Aufsicht von Einrichtungen zur Tagesbetreuung von Kindern unter zwölf Jahren vom 29. März 2006 unter dem Thema Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung fest, dass das Qualitätsmanagement nach einem fachlich anerkannten System durchzuführen ist. Dem Kanton muss innerhalb von zwei Jahren nach Eröffnung der Institution eine Qualitätsmanagement-Dokumentation eingereicht werden. Auch der Kanton St. Gallen behandelt in seinen Richtlinien über das Betriebskonzept für Einrichtungen der Heimpflege für Kinder und Jugendliche vom 1. April 2007 das Thema Qualitätsmanagement.*

Der Kanton Bern liess in einer Studie²⁹ untersuchen, ob die kantonalen Bewilligungsvoraussetzungen für die Entwicklung des Angebotes hindernd sein können. Die Studie kam zum Ergebnis, dass es in der Regel nicht die administrativen organisatorischen oder baulichen Qualitätsvorgaben waren, welche die Entstehung von neuen Betreuungsplätzen verhindern. Die häufigsten Probleme bei Kita-Gründungen seien vor allem das Finden von geeigneten Räumlichkeiten und die Einsprachen im Zusammenhang mit Umnutzungsgesuchen.

28 www.kinderbetreuung.lu.ch/tagesfamilien.pdf

29 Michael Marti, Philipp Walker, Stephan Osterwald, Qualitätsvorschriften und Anzahl Betreuungsplätze, im Auftrag des Sozialamt des Kantons Bern und Generalsekretariat der Justiz- Gemeinde und Kirchendirektion, 2008.

5.3 FINANZIERUNG

Wie eingangs dargelegt sind FEB-Angebote im Frühbereich sowohl den Familien, der Gesellschaft, dem Staat und der Wirtschaft von Nutzen. Deshalb kann von ihnen allen ein Beitrag an die Finanzierung der FEB-Angebote erwartet werden.

5.3.1 Beitrag öffentliche Hand

Da FEB-Angebote im Frühbereich sowohl einen Nutzen für die Gemeinden, wie auch für die Kantone verspricht, soll deren Finanzierung nach Möglichkeit – und unter Vorbehalt der Finanzierungssysteme der Kantone mit ihren Gemeinden (Aufgabenteilung) – als gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden getragen werden. Es empfiehlt sich einen entsprechenden Verteilschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden festzulegen.

Kommentar:

Eine Studie³⁰ welche den volkswirtschaftlichen Nutzen von Kindertageseinrichtungen für die Region Bern errechnete, hat unter anderem auch die Nutzenwirkungen nach Finanzträgern getrennt ausgewiesen. Sie ergab dass der für die Gemeinden anfallende Nutzen vor allem durch ein Mehr an Steuereinnahmen sowie eingesparten Sozialhilfekosten besteht. Der Kanton profitiert vor allem durch höhere Einkommenssteuern und ebenfalls durch eingesparte Sozialhilfekosten (in Bern werden aufgrund des Lastenausgleichs die Sozialhilfekosten zu 50 Prozent vom Kanton getragen).

Eine Übersicht über die bestehenden Modelle der Kostenverteilung zwischen Kantonen und Gemeinden bei der Finanzierung von FEB-Angeboten findet sich im Bericht «Familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich, Stand in den Kantonen», Kapitel 3.6. Finanzierung.

5.3.2 Kooperation mit der Wirtschaft / Arbeitgeberseite

Eine Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit der Wirtschaft / Arbeitgeberseite zur Finanzierung der FEB-Angebote ist anzustreben und soll geprüft werden.

Kommentar:

Es besteht zurzeit noch wenig Kooperation der öffentlichen Hand und der Wirtschaft zur Finanzierung von FEB-Angeboten. Als Beispiele für die Mitfinanzierung der FEB-Angebote durch die Arbeitgeberseite können VD und FR erwähnt werden: Der Kanton Waadt hat eine von Kanton, Gemeinden (im Verhältnis zur Bevölkerungszahl) der Privatwirtschaft (obligatorischer Lastenausgleichsfonds für alle Arbeitgeber des Kantons) Geldspenden und weiteren Beiträge (Bundesbeiträge) finanzierte Stiftung

30 Tobias Fritschi, Silvia Strub und Heidi Stutz, Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern, Schlussbericht Im Auftrag des Vereins Region Bern VRB, 2007.

(Fondation pour l'accueil de jour des enfants FAJE³¹) eingerichtet, welche finanzielle Unterstützung an FEB-Angebote ausrichtet. Im Vorentwurf des neuen Gesetzes über die familienexternen Betreuungseinrichtungen des Kantons Fribourg vom 11. Juni 2010³² ist wiederum ein finanzieller Beitrag der Arbeitgeber vorgesehen (Art. 10). Dieser beläuft sich auf 0.4 Promille der für die Familienzulagen verbindlichen Lohnsummen und wird von den Arbeitgebern eingezogen und dem Kanton überwiesen. Der Kanton teilt diesen dann nach dem gleichen Verhältnis wie beim staatlichen Beitrag unter den Einrichtungen auf. Dies hätte zur Folge, dass auch der Kanton in seiner Funktion als Arbeitgeber Arbeitgeberbeiträge von etwa rund 500'000 Franken zu leisten hätte³³.

5.3.3 Form der Beiträge der öffentlichen Hand

Für die Form der Finanzierung der FEB im Frühbereich empfiehlt sich ein Mischsystem von:

- Betreuungsbeiträgen (Beiträge an einzelne Betreuungsverhältnisse, entweder an Eltern oder an die Betreuungsinstitution oder Vermittlungsinstitution)
- wiederkehrenden Betriebsbeiträgen (an Betreuungsinstitution oder Vermittlungsinstitution) und
- einmaligen Starthilfe- oder Projektbeiträgen (an Betreuungsinstitution oder Vermittlungsinstitution).

Kommentar:

Die obenstehende Terminologie basiert auf dem Kapitel «3.6 Finanzierung» im Bericht «Familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich, Stand in den Kantonen». Dieser weist darauf hin, dass das momentan häufig benutzte Begriffspaar der Objekt – und Subjektfinanzierung den reell existierenden Beitragsformen nicht immer gerecht wird und die Begriffe zum Teil sehr unterschiedlich benutzt werden. So werden unter Subjektfinanzierung oft nur Beiträge an die Eltern verstanden. Wenn Subjektfinanzierung aber als Finanzierung des Betreuungsverhältnisses verstanden wird, kann ein solcher Beitrag auch direkt an die betreuende Institution gehen.

31 www.faje-vd.ch/.

32 http://admin.fr.ch/de/data/pdf/dsas/loi_structures_accueil_d.pdf.

33 Vgl. Erläuternder Bericht zum Gesetzesentwurf über die familienexternen Betreuungseinrichtungen vom 11. Juni 2010: http://admin.fr.ch/de/data/pdf/dsas/lste_rapport_11_6_vern_de_pbx.pdf.

Die im Bericht (Tabelle 15, S. 29) vorgeschlagene Terminologie präsentiert sich wie folgt:

Übersicht über die verschiedenen Finanzierungsformen

| Beitragsform | Wiederkehrende Betriebsbeiträge | Einmalige Starthilfe oder Projektbeiträge | Betreuungsbeiträge | |
|-------------------------|--|--|---|--|
| Beitragsinhalt | Beitrag an allgemeine Betriebskosten | Beitrag an Startphase oder Innovation/ Projekte | Beitrag an einzelne Betreuungsverhältnisse | |
| Beitragsadressat | Betreuungsinstitution (KITA) oder Vermittlungsstelle (Tagesfamilien) | (Neue) Betreuungsinstitution (KITA) oder Vermittlungsstelle (Tagesfamilien) | Betreuungsinstitution (KITA) oder Vermittlungsstelle (Tagesfamilien) | Eltern |
| Beispiele | <ul style="list-style-type: none"> • Defizitgarantie • Defizitbeitrag • Beteiligung an Personlakosten • Bereitstellung von Infrastruktur | <ul style="list-style-type: none"> • Hauskauf • Kauf von Einrichtungsgegenständen • Gartenumbau • Bau eines Spielplatzes | <ul style="list-style-type: none"> • Ausgleichszahlung an die Betreuungsinstitution (KITA) oder Vermittlungsstelle (Tagesfamilien) | <ul style="list-style-type: none"> • Betreuungsgutscheine |

Ziel der **Betreuungsbeiträge** durch die öffentliche Hand ist es, dass sich alle Eltern die FEB-Angebote leisten können. D.h. sie entsprechen i.d.R. der Differenz zwischen den Normkosten / Vollkosten und dem aufgrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern festgesetzten Elternbeitrag. Die Finanzierung durch **Betreuungsbeiträge** bedingt somit die Festlegung von Normkosten.

Betreuungsbeiträge an Eltern werden in der Stadt Luzern seit April 2009 im Rahmen eines Pilotprojekts abgegeben. Bezugsberechtigt sind alle Erziehungsberechtigten mit Kindern im Vorschulalter ab dem vollendeten dritten Lebensmonat bis zum Kindergartenentritt und mit Wohnsitz in der Stadt Luzern (ab 2010 inklusive Littau), sofern sie die Bezugskriterien erfüllen.³⁴ Die Gemeinden im Kanton Uri haben im Januar 2011 das Modell der Betreuungsgutscheine für Eltern eingeführt.³⁵ Der Kanton Appenzell-Innerrhoden leistet Beiträge an die Inhaberinnen und Inhaber der elterlichen Sorgerechte, indem er ihnen eine Unterstützung von bis zu 60 Franken pro Tag und Kind erteilt. Auch in der Stadt Bern wurde im Mai 2011 an einer Volksabstimmung entschieden, so genannte Betreuungsgutscheine einzuführen. Wie diese genau ausgestaltet werden ist zurzeit noch offen.

Betreuungsbeiträge an Institutionen werden z.B. im Kanton Bern entrichtet. Dieser finanziert Angebote der FEB im Rahmen der Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV³⁶). Die von den Gemeinden bereitgestellten Angebote

34 www.stadt Luzern.ch.

35 www.gemeindeverband.ch.

36 www.sta.be.ch/belex/d/8/860_113.html.

können per Gesuch dem Lastenausgleich unterstellt werden. Über diesen Lastenausgleich wird die Differenz zwischen Normkosten und Elternbeiträgen für die tatsächlich erbrachten Leistungen abgegolten. Die Elternbeiträge werden anhand eines fixen Tarifsystems festgelegt. Der Kanton Basel-Stadt subventioniert bestimmte Angebote, indem er den Trägerschaften die anrechenbaren Tageskosten eines effektiv geleisteten Betreuungsverhältnisses abzüglich der Elternbeiträge vergütet. Zusätzlich hat der Kanton die Möglichkeit, Eltern von Kindern, welche nicht in subventionierten Einrichtungen betreut werden, ergänzende Beiträge auszurichten. Diese werden dann ausgerichtet, wenn die Platzierung durch die Vermittlungsstelle des Kantons bzw. der Gemeinde erfolgt. Die ergänzenden Beiträge werden direkt der betreffenden Institution ausgerichtet.

Sofern ein System von Betreuungsbeiträgen an Eltern im ganzen Kanton eingeführt wird, kann sich für Gemeinden mit Zentrumsfunktionen eine Entlastung von der Subventionierung auswärtiger Eltern ergeben. Dies ist beispielsweise in der Vorlage für das Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich im Kanton Basel-Land vom 3. November 2009³⁷ so vorgesehen.

***Wiederkehrende Betriebsbeiträge und Projektbeiträge** stellen sicher, dass Erneuerungen bzw. grössere Investitionen auch nach der Startphase sichergestellt werden können (z.B. Renovation der Räumlichkeiten, Anschaffungen im Spielbereich, Sonnenschutz, Sandkasten, Einrichtung von Babyzimmer usw.).*

***Beiträge zur Starthilfe** begründen sich damit, dass in der Startphase die Auslastung nicht immer gegeben ist und gleichzeitig gewisse Infrastrukturinvestitionen nötig sind und höhere Personalkosten anstehen. Mit Startfinanzierungen können zudem Anreize für neue Angebote geschaffen werden.*

5.3.4 Festlegung der Normkosten

Es wird empfohlen, Normkosten für FEB-Angebote zu definieren. Normkosten sind ein wichtiges Mittel zur Kostenkontrolle und sie dienen als Grundlage zur Finanzierung anhand von Betreuungsbeiträgen. Kriterium für die Definition der Normkosten ist die Einhaltung der Qualitätsvorgaben. Falls kantonale Normkosten festgelegt werden, sind regionale Unterschiede angemessen zu berücksichtigen.

Kommentar:

Sechs Kantone haben offizielle Normkosten für Kitas festgelegt. Die Kosten variieren zwischen 80 und 120 Franken pro Kind und Tag. Im Bereich der Tagesfamilien berechnen zurzeit fünf Kantone offizielle Normkosten. Die Kosten liegen zwischen rund 8 und 10 Franken pro Betreuungsstunde. Eine Übersicht über die verschiedenen Normkosten in Kitas und Tagesfamilien in den einzelnen Kantonen findet sich

im Kapitel «3.6 Finanzierung» des Berichts «Familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich, Stand in den Kantonen».

5.3.5 Tarifgestaltung

Es wird empfohlen, ein einheitliches Tarif-System zu definieren. Dabei gilt der Grundsatz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern.³⁸ Die Tarife müssen für alle Eltern bezahlbar sein. Ab einem gewissen Einkommen tragen die Eltern die Vollkosten.

Kommentar:

Wenn der Kanton die FEB-Angebote mitfinanziert ist im Sinne der innerkantonalen Gerechtigkeit ein einheitliches kantonales Tarifsysteem zu empfehlen. Ein kantonal einheitliches Tarifsysteem unterstützt die freie Wahl des Betreuungs-Ortes und trägt damit auch der zunehmenden innerkantonalen Mobilität in Bezug auf Wohn- Arbeits- und Betreuungsort Rechnung. Zudem wird so die soziale Durchmischung in Kindertagesstätten gefördert. Eine **Übersicht** über die verschiedenen Tarifvorgaben in Kitas und Tagesfamilien in den einzelnen Kantonen findet sich im Kapitel «3.6 Finanzierung» des Berichts «Familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich, Stand in den Kantonen».

Auch der Bericht «Maximaltarife in Kindertagesstätten» der eidgenössischen Preisüberwachung³⁹ kommt zum Schluss, dass harmonisierte Tarifvorgaben und Mindeststandards als Basis für eine überregionale Vergleichbarkeit der Tarife zu begrüssen wäre.

Die **Höhe der Kostenbeteiligung** der Eltern ist ein zentraler Faktor für die Nutzung der Angebote. Eltern werden ihren Bedarf an FEB nur geltend machen, wenn sie auch finanziell in der Lage sind, die daraus resultierenden Kosten zu tragen beziehungsweise wenn die daraus resultierenden finanziellen Vor- und Nachteile in einem günstigen Verhältnis stehen. Je höher der von den Eltern zu bezahlende Tarif ist, desto geringer ist der verfügbare Anteil des Zusatzeinkommens, das an einem zusätzlichen Arbeitstag erzielt wird.⁴⁰

Zurzeit werden verschiedene **Grundlagen für die Berechnung des Elternbeitrags** angewendet (z.B. steuerbares Einkommen, Nettoeinkommen, Bruttoeinkommen etc.) Diese haben je unterschiedliche Auswirkungen auf die verschiedenen Eink-

38 Vgl. SODK-EDK-Erklärung 2007.

39 www.preisueberwacher.admin.ch (Publikationen / Studien und Analysen / 2011).

40 Mehr dazu vgl. Monika Büttler, Wenn die Arbeit mehr kostet als sie einbringt, Studie im Auftrag der Conférence romande de l'égalité über die Auswirkungen der Besteuerung und Krippenkosten auf die Erwerbstätigkeit der Frauen, März 2009.

ommensklassen, was zu berücksichtigen ist. Sie wirken sich insbesondere in den unteren und mittleren Einkommensklassen aus. Ziel bei der Festlegung der Tarife muss sein, dass Kinder aller Bevölkerungsschichten Zugang zu FEB-Angeboten haben, was insbesondere unter dem Aspekt der Förderung der sprachlichen und sozialen Integration einer der wichtigsten Punkte darstellt.

*Es ist erwiesen, dass die Betreuung vor allem ab dem zweiten Kind teuer wird. Ebenso wurde aufgezeigt, dass Rabatte, die für Geschwister gewährt werden, alle Einkommensklassen in insgesamt ähnlicher Weise entlasten.⁴¹ Die Festlegung von angemessen hohen **Rabatten für Geschwister** scheint deshalb ein wichtiger Aspekt, um Familien mit mehreren Kindern den Zugang zu FEB-Angeboten zu erleichtern.*

5.4 WEITERE SOZIAL- UND FAMILIENPOLITISCHE ASPEKTE

5.4.1 Koordination mit dem kantonalen System der Bedarfsleistungen / Sozialhilfe

Die Wechselwirkung der Ausgaben der Eltern für FEB, des Tarifsystems und der Steuerabzüge für Kinderbetreuung mit dem kantonalen System der Bedarfsleistungen und der Sozialhilfe sind zu berücksichtigen. Es ist zu vermeiden dass Schwelleneffekte oder Zirkelberechnungen entstehen.

Kommentar:

Neben den Betreuungskosten sind es vor allem auch Steuer- und Sozialleistungssysteme, welche massgeblichen Einfluss darauf haben, ob und in welchem Umfang es für Eltern (oder einen Elternteil) lohnenswert ist zu arbeiten bzw. mehr zu arbeiten.⁴²

*Von einem **Schwelleneffekt** spricht man generell dann, wenn mehr Lohn zu einer Reduktion des frei verfügbaren Einkommens führt. An Stelle von Schwelleneffekt kann man auch von einem negativen Arbeitsanreiz oder von einer systembedingten Ungerechtigkeit sprechen. Ein Schwelleneffekt entsteht durch den Abbau oder die Anspruchsbeendigung einer bedarfsabhängigen Sozialleistung (Sozialhilfe, Prämienverbilligung, Alimentenbevorschussung, etc). Wenn die Leistung um einen höheren Betrag reduziert wird als der Lohn ansteigt, dann entsteht ein Schwelleneffekt. Auch die Ausgestaltung von Ausgaben wie z.B. Krippentariife kann zu Schwelleneffekten führen. Ein Schwelleneffekt entsteht in diesem Fall, wenn die Krippentariife stufenweise stärker ansteigen als der Lohn.*

*Aus der Anrechnung der Kinderbetreuungskosten bei Bedarfsleistungen (z.B. Familien- Ergänzungsleistungen) kann eine **Zirkelberechnung** resultieren:*

41 Idem.

42 Idem.

Diese entsteht, wenn Elterntarife einkommensabhängig sind, Bedarfsleistungen als Teil des Einkommens angerechnet werden und gleichzeitig die Bedarfsleistung die Betreuungskosten anrechnen. Mögliche Lösungen dazu sind die Festsetzung eines Minimalbetrags für die Tagesbetreuung bei Bezug der Bedarfsleistung oder die Abstützung der Berechnung des Elterntarifs auf das erzielte Einkommen.

*Als Beispiel zu diesem Thema kann der Kanton Basel-Stadt genannt werden. In BS traten am 1. Januar 2009 das neue Gesetz über die **Harmonisierung und Koordination** von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (SoHaG)⁴³ sowie die dazu gehörende Verordnung⁴⁴ in Kraft. Es handelt sich dabei um ein Rahmengesetz, das die Grundlage bildet für die Vereinheitlichung von Begriffen und Verfahren und die Definition einer Reihenfolge (Hierarchie der Leistungen) betreffend die bedarfsabhängigen, der Sozialhilfe vorgelagerten Sozialleistungen in BS. Per 1. Januar 2009 gelten für die Alimentenbevorschussung, Mietzinsbeiträge, Prämienverbilligungen, Tagesbetreuung, die ausserfamiliäre Unterbringung von Kindern und Jugendlichen sowie teilweise für die Ausbildungsbeiträge einheitliche Regeln zur Bestimmung der wirtschaftlichen Haushaltseinheit und des massgeblichen Einkommens.*

5.4.2 Steuerliche Abzüge für Kinderbetreuungskosten

Damit das erzielte (Zweit)einkommen nicht von Steuern und Betreuungskosten gleich wieder aufgebraucht wird, wird empfohlen in der kantonalen Steuergesetzgebung Abzüge für die effektiven Kinderbetreuungskosten für Kinder bis mindestens 14 Jahre vorzusehen. Die Abzüge sollen auf einen Maximalbetrag beschränkt sein, der sich an den kantonalen Normkosten orientiert.

Kommentar:

Neben den Elterntarifen stellen steuerliche Abzüge für die Kinderbetreuung ein wichtiges Instrument dar, um für Familien finanzielle Hürden in der Nutzung von FEB-Angeboten abzubauen. Denn je nach Höhe des Einkommens brauchen Steuern und Betreuungsgebühren ein Zweiteinkommen ab ca. 3 Tagen auf. Es bleibt weniger Geld übrig als wenn nur eine Person verdient und die Kinder zu Hause bleiben.⁴⁵ Steuerabzüge für externe Betreuung vom Einkommen entlasten vor allem Familien des Mittelstands.⁴⁶ Durch steuerliche Abzüge von Kinderbetreuungskosten entstehen zwar Steuerausfälle. Diese entstehen aber auch, wenn Eltern ihre Erwerbsarbeit zugunsten von Betreuungsarbeit reduzieren.

43 <http://grosserrat-bs.ch/dokumente/000368/000000368736.pdf>

44 www.wsu.bs.ch/harmonisierungsverordnung.pdf

45 Vgl. Studie der Westschweizer Gleichstellungskonferenz vom März 2009, «Wenn Arbeit mehr kostet als sie einbringt». Diese Studie misst die Auswirkungen der Besteuerung und der Krippenkosten auf die Erwerbstätigkeit der Haushalte in den Westschweizer Kantonen.

46 Vgl. Familien, Geld und Politik, Forschungsprojekt 4045-59627 im Rahmen des NFP 45, Zusammenfassung des Schlussberichts, Tobias Bauer, Silvia Strub, Heidi Stutz, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, 2004.

Ausser SZ und TI haben alle Kantone steuerliche Abzüge für die Kinderbetreuungskosten eingeführt. In den meisten Kantonen sind steuerliche Abzüge für die Kinderbetreuungskosten an das **Kriterium der Erwerbstätigkeit** geknüpft und auf einen **Maximalbetrag** beschränkt. Eine Ausnahme bilden die Kantone ZG (Abzug auch für eigene Betreuung möglich) und GE (Pauschalabzug pro Familie), sowie AR, OW und UR (kein festgelegter Maximalbetrag). Zudem unterscheiden sich die kantonalen Abzüge in ihrer **Bezugsdauer** (maximales Alter der Kinder, welches zum Abzug berechtigt). Die Bandbreite liegt hier zwischen keiner Altersgrenze (AR, OW) und der Grenze von 12 Jahren (GL, NE, VD, GE, AI, FR, GE, UR). Eine detaillierte Übersicht über die einzelnen kantonalen steuerlichen Abzüge für Kinderbetreuung findet sich im Kapitel 3.7 des Berichts «Familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich, Stand in den Kantonen».

Im Bundesgesetz über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern vom 25. September 2009, welches am 1. Januar 2011 in Kraft tritt, ist vorgesehen, dass die Kantone innert zwei Jahren nach Inkrafttreten einen Abzug für die Drittbetreuung von Kindern im kantonalen Recht einführen müssen, wobei sie die Obergrenze frei festlegen können. Dies betrifft die Drittbetreuung von Kindern, die das 14. Altersjahr noch nicht vollendet hat und mit der steuerpflichtigen Person, die für seinen Unterhalt sorgt, im gleichen Haushalt lebt, soweit diese Kosten in direktem kausalem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person stehen.

5.4.3 Teilobligatorium / selektives Obligatorium

Im Sinne des Bildungsrechts des Kindes könnte in besonderen Situationen eine verpflichtende Nutzung (Teilobligatorium / selektives Obligatorium) der FEB-Angebote für besondere Zielgruppen (z.B. zur Sprachförderung) in Betracht gezogen werden.

Kommentar:

Als Beispiel dafür ist das Projekt «Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten» des Kantons Basel-Stadt zu nennen.⁴⁷ Ziel des Projekts ist es, dass alle baselstädtischen Kinder mit ausreichenden Deutschkenntnissen ihre Kindergarten- beziehungsweise Schulkarriere starten können. Kinder mit ungenügenden Deutschkenntnissen sollen verpflichtet werden, eine Spielgruppe oder ein Tagesheim mit integrierter Sprachförderung zu besuchen. Das Obligatorium dient dazu, alle Kinder zu erreichen. Erfahrungen etwa mit Bildungsgutscheinen im Frühbereich haben gezeigt, dass gerade Eltern mit bildungsfernem Hintergrund die Möglichkeit einer frühen Förderung für ihre Kinder häufig nicht ergreifen. Mit dem selektiven Obligatorium wird das Bildungsrecht der Kinder höher gewichtet als die Erziehungsrechte der Eltern. Dieses Teilobligatorium soll frühestens 2013 umgesetzt werden.

5.4.4 Ergänzende Angebote der Frühförderung

Um Kindern ein entwicklungsförderndes Umfeld zu schaffen, wird empfohlen weitere Angebote der Frühförderung zu unterstützen und zu fördern, welche Kinder und Eltern in ihren Kompetenzen und Ressourcen stärken.

Kommentar:

Unter Frühförderung werden alle Angebote verstanden, welche sich sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Familie stattfinden und die sich an die Altersgruppe von 0 Jahren bis und mit Kindergartenbeginn richtet. Die Frühförderung umfasst aufgrund dessen neben qualitativ guter FEB auch Angebote wie Spielgruppen, niederschwellige lebens- und wohnortnahe aufsuchende Angebote, Eltern-Beratung, Elternbildungskurse oder soziokulturelle Begegnungszentren für Familien mit Kleinkindern.⁴⁸ Im Zentrum der Frühförderung stehen Anerkennung und Unterstützung der selbstbildenden Aktivitäten von Kleinkindern in ihrem natürlichen Lebensumfeld unter Einbezug der Eltern und Erziehungsberechtigten.

*Verschiedene Kantone, Städte sowie Gemeinden haben sich bereits grundlegend mit der Frühförderungsthematik auseinandergesetzt und entsprechende Grundlagenarbeit geleistet. Verschiedene **Frühförderungskonzepte** wie auch Projekte sind zurzeit in der Umsetzung. Als Beispiele können hier die Kantone Zürich und Basel-Stadt und die Städte Bern, Winterthur oder St. Gallen⁴⁹ genannt werden.*

*Angebote der Frühförderung bieten insbesondere auch **Familien mit Migrationshintergrund** wichtige Integrationsmöglichkeiten. Zu diesem Thema sei auf die Studie und Empfehlungen zur frühen Förderung der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM von 2009, auf den Bericht der EDK «Kinder mit Migrationshintergrund von 0-6 Jahren: Wie können Eltern partizipieren?» von 2010 sowie auf den Bericht der Tripartiten Agglomerationskonferenz «Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik» von 2009 hingewiesen. Diese enthalten spezifische Handlungsempfehlungen und Beispiele zu dieser Frage.*

48 Vgl. Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM; Studie und Empfehlungen zur frühen Förderung, 2009.

49 Frühförderungskonzept der Stadt St. Gallen, Amt für Gesellschaftsfragen, August 2010.

6 ANHANG

6.1. DEFINITIONEN / BEGRIFFE

Die Empfehlungen der SODK orientieren sich an folgenden Definitionen und Begriffen:

Familienergänzende Betreuung (FEB)⁵⁰

In der Deutschschweiz hat sich in den letzten Jahren weitgehend der Begriff «familienergänzend» für die Bezeichnung von Kinderbetreuung ausserhalb der eigenen Familie durchgesetzt. Familienergänzende Kinderbetreuung deckt die zeitlich begrenzte Abwesenheit von Mutter und/oder Vater ab und bietet Gelegenheit zum Spiel mit anderen Kindern.

Die Bezeichnung familienergänzende Kinderbetreuung hat gegenüber den parallel gebräuchlichen Begriffen «familienexterne» Kinderbetreuung oder «Fremdbetreuung» den Vorteil, dass damit die Funktion der Betreuungseinrichtungen präziser erfasst wird. Weder Kinderkrippen noch Tageseltern verstehen sich als Ersatz für die Herkunftsfamilie des Kindes. Der Begriff drückt vielmehr aus, dass diese Einrichtungen die Herkunftsfamilie konstruktiv ergänzen können und wollen.⁵¹

Formelle / informelle Betreuung⁵²

Institutionelle Betreuungsangebote wie Kindertagesstätten und Tagesfamilien werden als formelle familienergänzende Betreuung bezeichnet in Abgrenzung zu informellen Betreuungsformen wie der Betreuung durch Verwandte oder NachbarInnen.

Frühbereich⁵³

Als Frühbereich wird das Alterssegment vor Schuleintritt (i.d.R. von 0-4 Jahre) bezeichnet.

Frühförderung⁵⁴

Mit dem Begriff Frühförderung ist ganz allgemein die Unterstützung von Kindern in ihrem Lernprozess ab Geburt bis zum Eintritt in die Kindergartenstufe gemeint. Die Frühförderung bedeutet keine Vorverlegung des Kindergartens- oder Schuleintritts und sie beinhaltet keine Vermittlung von Kulturtechniken wie Lesen, Schrei-

50 Vgl. Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen; Bestandesaufnahme und Empfehlungen zu familien- und schulergänzender Kinderbetreuung, 2009.

51 Vgl. Peter Simone, Epple Ruedi; Glückliche Eltern – Betreute Kinder, 2000.

52 Vgl. Stern, S., Banfi, S., Tassinari, S.; Krippen und Tagesfamilien in der Schweiz. Aktuelle und zukünftige Nachfragepotentiale, 2006.

53 Vgl. SODK-EDK Erklärung, 2007.

54 Vgl. Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen; Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM; Frühe Förderung – Forschung, Praxis und Politik im Bereich der Frühförderung: Bestandesaufnahme und Handlungsfelder, 2009.

ben und Rechnen. Im Zentrum stehen das Erkennen und die Unterstützung der selbstbildenden Aktivitäten von Kindern in ihrem natürlichen Lebensumfeld. Im Rahmen der Frühförderung werden die motorischen, sprachlichen, sozialen und kognitiven Fähigkeiten eines Kindes gefördert.

Frühförderung umfasst alle Angebote sowohl inner- als auch ausserhalb der Familie welche sich an die Altersgruppe von 0 Jahren bis und mit Kindergarten Eintritt richtet. Dies umfasst sowohl die familienergänzende Kinderbetreuung (Kindertagesstätten, Krippen, Tagesfamilien etc.) wie auch Eltern-Beratung, Elternbildungskurse, bis hin zu soziokulturellen Begegnungszentren für Familien mit Kleinkindern oder niederschwellige lebens- und wohnortnahe aufsuchende Angebote.

Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE)⁵⁵

Frühkindliche Bildung umfasst ein pädagogisches Gesamtkonzept bestehend aus der gesundheitlichen und physischen Entwicklung von Vorschulkindern, deren emotionalem Wohlbefinden, einem positiven Zugang zum Lernen, Kommunikationsfähigkeiten sowie kognitivem und allgemeinem Wissen. Dies bedeutet, dass FEB nicht nur Familienersatz, Pflege und Hüten beinhaltet, sondern auch mit Fördern, Engagement und herausfordernde Aktivitäten verbunden sein soll. D.h. dem Begriff der frühkindlichen Bildung liegt weder ein schulisches Bildungskonzept zugrunde noch geht es dabei um die Frage nach dem Einschulungsalter.

Krippen / Kindertagesstätten (Kita)⁵⁶

Krippen oder Kindertagesstätten sind Institutionen zur Betreuung von Kindern ab drei Monaten bis Eintritt in den Kindergarten oder in die Schule. Sie bieten eine voll- oder teilzeitliche Betreuung von Kindern an.

Schulergänzende Betreuung (SEB)

Unter schulergänzender Betreuung werden Angebote für schulpflichtige Kinder wie zum Beispiel Mittagstische, Auffangzeiten am Morgen, betreute Zeiten an Nachmittagen und in Randstunden oder während den Ferien verstanden. Schulergänzende Angebote sind in der Regel personell und/oder räumlich und/oder organisatorisch schulnahe.⁵⁷

55 Vgl. UNESCO-Kommission Schweiz; Grundlagenstudie und Forderungen zur frühkindlichen Bildung in der Schweiz, 2009.

56 Vgl. Verband Kindertagesstätten der Schweiz KiTaS: Richtlinien des Verbands Kindertagesstätten der Schweiz KiTaS, 2008.

57 Vgl. beispielsweise Stadt Zug; Schulergänzende Betreuung, Zwischenbericht 2003.

Spielgruppe⁵⁸

Spielgruppen bieten dem Kind ab ca. drei Jahren bis zum Kindergarteneintritt mit dem Bildungsmittel Spiel wichtige Primärerfahrungen in einer konstanten Gruppe als Basis für eine gute Persönlichkeits- und Lernentwicklung.

Tagesbetreuung⁵⁹

Unter Tagesbetreuung werden alle Formen der Betreuung von Kindern ausserhalb der Familien während des Tages verstanden, unabhängig davon, ob die Betreuung durch eine Familie oder in einer Einrichtung (Kita) erfolgt.

Tageseltern / Tagesfamilien⁶⁰

Die Kinder werden in einer Tagesfamilie i.d.R. von einer Tagesmutter (Tagesväter gibt es selten) am Wohnort der Tagesfamilie betreut. Das betreute Kind ist in die Tagesfamilie integriert.

Tagesstrukturen⁶¹

Tagesstrukturen bezeichnen die Gesamtheit an bedarfsgerechten Betreuungsangeboten für Kinder und Jugendliche ab Geburt bis zum Ende der obligatorischen Schule (im Bereich der Sonderpädagogik bis 20 Jahre) ausserhalb der Familie. Tagesstrukturen sind durch folgende Kriterien gekennzeichnet:

- Sie garantieren die Obhut durch angemessen qualifizierte erwachsene Personen.
- Die Kinder und Jugendlichen erfahren eine ihrem Alter und Autonomiegrad entsprechende Betreuung und Förderung.
- Sie erfüllen in ihrem zeitlichen Umfang die lokal vorhandenen Bedürfnisse der Familien sowohl bezüglich der Stunden pro Tag als auch betreffend die Tage pro Jahr.

Vollzeitbetreuung⁶²

Der Begriff Vollzeitbetreuung wird als Oberbegriff in Abgrenzung zur Tagesbetreuung verwendet und umfasst die auf Dauer angelegte Betreuung in einer Pflegefamilie oder einer Institution (Heim).

58 Vgl. www.spielgruppe.ch (Website der IG-Spielgruppen Schweiz).

59 Vgl. Bundesamt für Justiz; Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern (KiBeV; Kinderbetreuungsverordnung), Erläuternder Bericht zum zweiten Vernehmlassungsverfahren, September 2010.

60 Vgl. www.tagesfamilien.ch (Website des Schweizerischen Verbands für Tagesfamilienorganisationen, SVT).

61 Vgl. SODK-EDK Erklärung 2008.

62 Vgl. Bundesamt für Justiz; Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern (KiBeV; Kinderbetreuungsverordnung), Erläuternder Bericht zum zweiten Vernehmlassungsverfahren, September 2010.

6.2 GRUNDLAGEN / WEITERFÜHRENDE LITERATUR

Bauer Tobias, Strub Silvia, Stutz Heidi; Familien, Geld und Politik, Forschungsprojekt 4045-59627 im Rahmen des NFP 45, Zusammenfassung des Schlussberichts, 2004.

Bildungsdirektion Kanton Zürich; Hintergrundbericht zur familienunterstützenden und familienergänzenden frühen Förderung im Kanton Zürich, 2009.

Biedermann Marc, Hölterhoff Marcel, Laufer Denise, Matuschke Markus im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen; Analyse und Vergleich der Kosten von Krippenplätzen anhand einer Vollkostenrechnung, 2009.

Bundesamt für Justiz; Verordnung über die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern (KiBeV; Kinderbetreuungsverordnung), Erläuternder Bericht zum zweiten Vernehmlassungsverfahren, September 2010.

Conférence latine des déléguées à l'égalité ; La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte. Une analyse réalisée en Suisse romande qui confirme les résultats d'une étude zurichoise en ce qui concerne le rendement élevé des structures d'accueil pour la collectivité, 2002.

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM; Empfehlungen zur frühen Förderung, 2009.

Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM; Frühe Förderung – Forschung, Praxis und Politik im Bereich der Frühförderung: Bestandesaufnahme und Handlungsfelder, 2009.

Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF; Bestandesaufnahme und Empfehlungen zu familien- und schulergänzender Kinderbetreuung, 2009.

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Preisüberwachung; Maximaltarife in Kindertagesstätten, 2011.

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, SECO; Regulierungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen und Kantonshauptorten, 2010.

Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt; Bericht zum Frühbereich Basel-Stadt. Gesamtkonzept und Massnahmenplan. Erarbeitet von der interdepartementalen Arbeitsgruppe Frühbereich. Basel, 2008.

Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt; Leitsätze Sprachförderung, 2008.

Fachstelle Gesellschaftsfragen der Stadt St. Gallen; Frühförderung. Wie kommt die Frühförderung zum Kind? 2007.

Gesellschaft f. Seelische Gesundheit in der Frühen Kindheit (GAIMH); Empfehlungen zur Betreuung und Erziehung von Säuglingen und Kleinkindern in Krippen, 2008.

Hellmann, J.; Qualität in Krippen. Marie Meierhofer-Institut für das Kind, 2002.

Hellmann, J.; Zur Entwicklung von Instrumenten für die interne und externe Qualitätsentwicklung von Tageseinrichtungen für kleine Kinder. In F. Peterander & O. Speck (Hrsg.), Qualitätsmanagement in sozialen Einrichtungen (S. 252-268), 2004.

Hellmann, J., Schälin, J., Simoni, H. & Nufer, H.; Entwicklungsbedürfnisse von Kindern und die Gruppenstruktur in Krippen. Marie Meierhofer-Institut für das Kind, 2003.

Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik vom 25. Oktober 2007.

Joëlle Moert, Rosita Fibbi (EDK Hrsg.); Kinder mit Migrationshintergrund von 0-6 Jahren: Wie können Eltern partizipieren? 2010.

Michael Marti, Philipp Walker, Stephan Osterwald, im Auftrag des Sozialamt des Kantons Bern und Generalsekretariat der Justiz- Gemeinde und Kirchendirektion; Qualitätsvorschriften und Anzahl Betreuungsplätze, 2008.

Monika Bütler im Auftrag der Conférence romande de l'égalité; Wenn die Arbeit mehr kostet als sie einbringt Studie über die Auswirkungen der Besteuerung und Krippenkosten auf die Erwerbstätigkeit der Frauen, 2009.

Müller Kucera K. und Bauer T.; Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus? Schlussbericht zuhanden des Sozialdepartements der Stadt Zürich, 2000.

Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz; Grundlagenpapier Bildungspläne für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung, 2010.

Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz; Charta zur Qualität familienergänzender Kinderbetreuung.

OECD; Starting strong – Early childhood Education and care, 2001.

OECD; Starting strong II – Early childhood Education and care, 2006.

Peter Simone, Epple Ruedi; Glückliche Eltern - Betreute Kinder, 2000.

Regierungsrat des Kantons Bern; Familienkonzept des Kantons Bern, 2009.

Simoni, H. unter Mitwirkung des Fachteams des Marie Meierhofer Institut für das Kind; Qualität in Praxis und Forschung. <undKinder>, 83, 101-108, 2009.

SODK – EDK; Erklärung zu familienergänzenden Tagesstrukturen, 2007.

SODK – EDK; Übersicht über Betreuungsangebote für Kinder von 0 bis 15 Jahren, 2007.

Stadt Bern; Frühförderungskonzept. Massnahmen zur Verbesserung der Bildungschancen sozial benachteiligter Kinder, 2006.

Stadt St. Gallen, Amt für Gesellschaftsfragen; Frühförderungskonzept, 2010.

Stadt Winterthur; Frühförderung in der Stadt Winterthur, 2008.

Städteinitiative Sozialpolitik; Thesen zur Frühförderung, 14. November 2008.

Stern, S.; Banfi, S.; Tassinari, S.; Krippen und Tagesfamilien in der Schweiz. Aktuelle und zukünftige Nachfragepotentiale, 2006.

Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blachford; The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) project: Findings from the pre-school period, 2003.

Tagesfamilien Schweiz; Richtlinien Qualitätsstandard Tagesfamilien Schweiz (SVT) für die Vermittlung von Tageskindern und die Begleitung von Tagesfamilien, 2008.

Tobias Fritschi, Silvia Strub und Heidi Stutz; Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern, Schlussbericht im Auftrag des Vereins Region Bern VRB, 2007.

Tripartite Agglomerationskonferenz TAK; Weiterentwicklung der schweizerischen Integrationspolitik - Kapitel II.1 Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung, 2009.

UNESCO-Kommission Schweiz; Grundlagenstudie und Forderungen zur frühkindlichen Bildung in der Schweiz, 2009.

Unicef; Report on early childhood education and care in economically advanced countries, 2008.

Universitäres Zentrum für frühkindliche Bildung, Fribourg; Wozu Bildung in der frühen Kindheit, 2011.

Verband Kindertagesstätten der Schweiz KiTaS: Richtlinien des Verbands Kindertagesstätten der Schweiz KiTaS, 2008.

