



# Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung

Eine Bestandesaufnahme der Eidg. Koordinations-  
kommission für Familienfragen EKFF



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF

# **Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung**

**Eine Bestandesaufnahme der Eidgenössischen  
Koordinationskommission für Familienfragen EKFF**

## Inhalt

<b>Einleitung</b>	4
<b>I Überlegungen der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF)</b>	6
<b>II Grundlagen: Organisation, Statistik, Politik und internationaler Vergleich</b>	10
1 Begriff «familien- und schulergänzende Kinderbetreuung»	10
1.1 Bemerkungen zu den Begriffen im Bereich der Kinderbetreuung	10
1.2 Differenzierung nach Betreuungsformen	10
1.3 Differenzierung nach Sprachregion	11
2 Organisation: Gesetzliche Regelungen und Verantwortlichkeiten	12
2.1 Bundesebene	12
2.2 Kantonsebene	12
2.3 Kommunalebene	12
2.4 Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und 13 zur Adoption (PAVO)	13
2.5 Die «Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule» (HarmoS-Konkordat)	13
3 Statistische Grundlagen: Was gibt es und was fehlt?	15
3.1 Zahlen und Fakten auf nationaler Ebene	15
3.2 Zahlen und Fakten auf kantonaler und kommunaler Ebene	16
3.3 Familienbericht 2004	17
3.4 Schwierigkeiten der Datenerhebung	17
3.5 Ausblick	17
3.6 Nutzung von familien- und schulergänzender Betreuung: Angebot und Nachfrage	17
3.7 Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung	18
4 Politische Positionen zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung auf nationaler Ebene	18
4.1 Parlamentarische Initiativen	18
4.2 Postulat: Krippen und Tagesschulen bezahlbar machen	19
4.3 Von der Objekt- zur Subjektfinanzierung	19
4.4 Betreuungsgutscheine: Pilotprojekt Luzern	20
4.5 Positionen der Parteien	20
5 Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im internationalen Vergleich: Die Beispiele Schweden und Frankreich	21
5.1 Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in Schweden	21
5.2 Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in Frankreich	22

<b>III</b>	<b>Zum Verhältnis von Nutzen, Kosten und Qualität</b>	<b>24</b>
1	Familien- und schulergänzende Betreuung im Spannungsfeld verschiedener Interessen	24
1.1	Die Forderung nach Kostenreduktion	24
1.2	Eckdaten des gesellschaftlichen Wandels	25
1.3	Kinderbetreuung (k)eine Privatsache?	25
1.4	Aktuelle Anliegen und Ziele der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung	26
2	Die Perspektiven des Nutzens	27
2.1	Schadet oder nützt familien- und schulergänzende Betreuung den Kindern?	27
2.2	Der Nutzen familien- und schulergänzender Betreuung als Teil des Bildungssystems	27
2.3	Was nützt familien- und schulergänzende Kinderbetreuung den Eltern?	29
2.4	Generiert familien- und schulergänzender Kinderbetreuung einen (volks-) wirtschaftlichen Nutzen?	29
3	Die Perspektive der Kosten	31
3.1	Was kostet familien- und schulergänzende Betreuung die Eltern und den Staat?	31
3.2	Kosten und Qualität	31
4	Die Perspektive der Qualität	32
4.1	Hohe Korrelation zwischen Qualität und Nutzen	32
4.2	Qualität innerhalb und ausserhalb der Familie	32
4.3	Qualitätskonzept und Qualitätsdimensionen	33
4.4	Qualitätsstandards in der Schweiz	34
4.5	Fachliche Qualifikation im Bereich der familienergänzende Betreuung	35
4.6	Fachliche Qualifikation im Bereich der schulergänzenden Betreuung	37
5	Perspektivenwechsel zur frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE)	38
	<b>Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF)</b>	<b>41</b>
<b>IV</b>		
	Literaturverzeichnis	44
	Impressum	48

# Einleitung

Das Thema der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung ist in der Schweiz seit einiger Zeit Gegenstand von intensiven gesellschaftspolitischen Debatten. Dabei kristallisieren sich soziale, demografische, pädagogische, wirtschaftliche, familienpolitische, gleichstellungspolitische und kulturelle Aspekte und Interessen heraus, die sich teils auch widersprechen.

Die Lebens- und Familienformen haben sich seit Mitte des 20. Jahrhunderts verändert. Damit verbunden ist auch das Hinterfragen der klassischen Geschlechterrollen und der Arbeitsteilung. Empirisch lässt sich der Wandel der Familienstrukturen an der Schrumpfung der Haushaltsgrösse, dem Rückgang der Eheschliessungen, der Zunahme der Scheidungen oder in höheren Frauenerwerbstätigkeitsquote feststellen. Kurzum: Wir können von einer Pluralisierung von Familien- und Lebensformen und von Rollenmustern sprechen. Diese hat auch zur Folge, dass der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung aus verschiedenen Blickwinkeln eine wichtige Bedeutung zukommt. Sie ermöglicht es, Familie und Beruf besser zu vereinbaren. Auch kann sie Kindern mit Migrationshintergrund oder Kindern aus sozial benachteiligten Familien bessere Bildungschancen eröffnen. Die Begegnung mit anderen Kindern und Erwachsenen wirkt sich positiv auf die soziale Entwicklung der Kinder aus. Nicht zuletzt hat die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung einen wirtschaftlichen Nutzen.

Die Meinungen bezüglich familien- und schulergänzender Kinderbetreuung gehen auseinander. Umstritten ist insbesondere die Frage, ob die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung als private oder öffentliche Angelegenheit betrachtet werden soll. Lange Zeit wurde die Kinderbetreuung als ausschliesslich private Angelegenheit, vor allem der Mütter, betrachtet. Familienergänzende Kinderbetreuungsangebote waren als Angebot für sozial Benachteiligte akzeptiert. Erst in neuerer Zeit erfolgte im Rahmen des Wandels der Familienformen eine Umdeutung hin zu einer gesamtgesellschaftlichen Angelegenheit. Bezüglich der Frage, für wen (Mutter, Vater, Kind), wann (in welcher Lebensphase), welche Form der Kinderbetreuung (Angebote im formellen/informellen Bereich, siehe unten) die beste ist, gehen die Meinungen auseinander. Dies

führt dazu, dass das Thema der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung aus verschiedenen Perspektiven diskutiert und erforscht wird. Im Zentrum der politischen Diskussion steht die Frage, ob die Kinderbetreuung Privatsache oder auch eine öffentliche Aufgabe darstellt. Auf diesem Hintergrund werden insbesondere folgende Fragen diskutiert: Ist die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung eine Chance für die Kinder oder schadet sie? Ab welchem Alter und in welchem zeitlichen Umfang ist sie tendenziell eher positiv, wann eher negativ? In welchem Alter brauchen die Kinder wie viel Zeit mit anderen Kindern und familienexternen Erwachsenen und wie viel Zeit mit der Familie? Die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung löst viele Fragen aus, die wiederum eine Vielzahl von unterschiedlichen Meinungen zur Folge hat. Generell fällt auf, dass in den vergangenen Jahren das Wohl des Kindes in der Diskussion vermehrt an Bedeutung gewonnen hat.

Eine differenzierte, umfassende und aktuelle Gesamtsicht aller Aspekte der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung fehlt jedoch. Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) will mit der vorliegenden Publikation diese Lücke schliessen helfen. Das Thema der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung ist allerdings sehr komplex und befindet sich selbst im Wandel. Deshalb kann die EKFF keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Wie es im Titel der vorliegenden Publikation bereits zum Ausdruck kommt, handelt es sich um eine Bestandesaufnahme. Sie dient der EKFF auch dazu, zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung Empfehlungen abzugeben und sich zu positionieren. Allerdings war es der EKFF nicht möglich, im Rahmen dieser Bestandesaufnahme eine eigene Datenerhebung durchzuführen.

Im *ersten Kapitel* stellt die EKFF grundsätzliche Überlegungen zum Thema familien- und schulergänzender Kinderbetreuung an. Das *zweite Kapitel* liefert Hintergrundinformationen zu den Themen Organisation, Statistik, Politik sowie einen internationalen Vergleich im Zusammenhang mit der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Nach einer Auseinandersetzung mit dem Begriff der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung wird

aufgezeigt, wie die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz organisiert ist. Es wird der Frage nachgegangen, welche gesetzlichen Regelungen es auf Bundes-, Kantons- und Kommunalebene gibt und wie die Verantwortlichkeiten verteilt sind. Im Abschnitt zu den statistischen Grundlagen wird festgehalten, welches Datenmaterial in Bezug auf die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung vorhanden ist und wo es Lücken gibt. Anschliessend werden (aktuelle) politische Geschäfte und Positionen auf nationaler Ebene diskutiert. Das zweite Kapitel wird mit einem Blick auf die Situation in den Ländern Schweden und Frankreich abgeschlossen.

Im *dritten Kapitel* folgt eine Auseinandersetzung mit den Themen Nutzen, Kosten und Qualität. Zuerst wird das Spannungsfeld der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung in Bezug auf Nutzen, Kosten und Qualität diskutiert. Danach werden die einzelnen Aspekte genauer beleuchtet. Unter dem Aspekt des Nutzens wird folgenden Fragen nachgegangen: Schadet oder nützt familien- und schulergänzende Kinderbetreuung den Kindern? Was ist der Nutzen der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung als Teil des Bildungssystems? Generiert familien- und schulergänzende Kinderbetreuung einen (volks)wirtschaftlichen Nutzen? Danach werden die Perspektiven der Kosten genauer betrachtet: Was kostet familien- und schulergänzende Kinderbetreuung? Wie ist der Zusammenhang zwischen Kosten und Qualität? Anschliessend werden Qualitätskonzepte und Qualitätsdimensionen sowie fachliche Qualifikationen im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung beleuchtet. Das Kapitel drei wird mit Überlegungen zu einem notwendigen Perspektivenwechsel zur frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) beendet.

Im *vierten Kapitel* formuliert die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) auf der Basis der vorangehenden Kapitel ihre Schlussfolgerungen und Empfehlungen zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung.

Die vorliegende Publikation basiert auf umfangreichen Vorarbeiten von Kathrin Barbara Zatti, einer Arbeitsgruppe der Kommission sowie Textbeiträgen von Viviane Marti, Heidi Simoni, Claudia

Ermert Kaufmann, Caroline Knupfer und Andrea Lanfranchi. Ihnen allen möchte ich im Namen der EKFF herzlich danken. Mein Dank geht insbesondere an Viviane Marti, wissenschaftliche Sekretärin der EKFF, die für die redaktionelle Bearbeitung der Publikation verantwortlich war. Ohne ihr ausserordentliches Engagement wäre diese Publikation nicht möglich gewesen. In den Dank einschliessen, möchte ich auch Anouk Friedmann und Oliver Grand, die wichtige Hinweise zu einzelnen Abschnitten der Publikation geleistet haben.

Jürg Krummenacher

Präsident der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF)

# I Überlegungen der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen

Familien leisten mit der Übernahme vielfältiger Erziehungs-, Pflege- und Betreuungsaufgaben und mit der materiellen Existenzsicherung der Familienmitglieder Unverzichtbares für die Gesellschaft. Sie bilden Humanvermögen (EKFF, 2003, p. 35) im doppelten Sinn des Wortes. Damit Familien ihre Leistungen in verantwortungsvoller Weise erbringen können, sind sie auf unterstützende, familienfreundliche Rahmenbedingungen angewiesen. Dazu zählt auch ein zeitgemässes institutionelles Betreuungsangebot für Kinder im Vorschul- und im Schulalter. Es muss vielfältigen Interessen und Bedürfnissen gerecht werden und bedarf deshalb auch einer differenzierten Kosten-Nutzen-Analyse.

## **Gesellschaftlicher Wandel**

Der Individualisierungsprozess und der soziale Wandel eröffnen den Menschen eine immer grössere Vielfalt an Auswahl- und Entscheidungsmöglichkeiten für die eigene Lebensgestaltung. Dies spiegelt sich auch in den Familien wider. Es zeigt sich eine Pluralisierung von Lebens- und Familienformen. Neben den klassischen Familienformen (verheiratete Eltern plus Kind/er) lassen sich beispielsweise auch folgende Formen beobachten: Alleinerziehende, Konkubinatspaare mit Kindern, Patchwork- bzw. Fortsetzungsfamilien. Auch innerhalb der Familie gibt es Veränderungen. Das klassische Familienmodell, in dem der Vater primär die Rolle des Ernährers übernimmt und die Mutter verantwortlich ist für die Haus- und Familienarbeit, wird zunehmend in Frage gestellt. Eine wichtige Rolle spielt in diesem Zusammenhang die Bildung. Gerade in Familien, in denen beide Eltern gut ausgebildet sind, müssen das Rollenverständnis und die Aufgabenteilung neu ausgehandelt werden. Frauen und Männer machen ihr Geschlechterarrangement vermehrt zum Diskussionsthema.

In der Praxis wird jedoch trotzdem am häufigsten ein Modell mit Vollzeit erwerbstätigem Vater und Teilzeit erwerbstätiger Mutter gewählt. Laut dem Bundesamt für Statistik (BFS) 2007 wählt beinahe jeder zweite Familienhaushalt mit jüngstem Kind im Vorschulalter und gut jeder zweite mit Kind(ern) im Schulalter dieses Modell. In der Regel tragen dabei die Frauen – selbst bei einer Teilzeiterwerbstätigkeit – noch immer die Hauptverantwortung für

die Hausarbeit alleine. Rund acht von zehn Frauen, die in Paarhaushalten mit Kindern unter 15 Jahren leben, tragen laut BFS 2007 die Hauptverantwortung der Hausarbeit alleine. Damit sich die klassischen Rollenmuster verändern und beispielsweise die Teilzeitarbeit auch für Väter «normalisiert» und die Hausarbeit annähernd gleichberechtigt zwischen Frau und Mann aufgeteilt werden kann, müssen noch viele Fortschritte erzielt werden.

Veränderungen in der Bildungsbiografie der Frauen sind oft mit einer längeren Ausbildungsdauer verbunden. Diese hat zur Konsequenz, dass später geheiratet und die Kinderplanung biografisch nach hinten verschoben wird. Da es schwierig ist, Familie und Beruf unter einen Hut zu bringen und die Familiengründung oft mit finanziellen Einbussen und schlechteren Karrieremöglichkeiten einhergeht, gibt es auch Paare, die auf Kinder verzichten oder weniger Kinder haben, als sie sich eigentlich wünschen. Im Weiteren gibt es auch einen Anstieg ungewollter Kinderlosigkeit. Bei sozial benachteiligten Familien – aber auch zunehmend in der Mittelschicht – zeigt sich, dass immer mehr Familien auf ein zweites Einkommen angewiesen sind, da ein einzelnes Einkommen nicht mehr ausreicht, um die Lebenskosten zu decken. Die Folge davon: Beide Elternteile müssen zum Familieneinkommen beitragen und einer Erwerbsarbeit nachgehen.

Sowohl die Anforderungen im privaten als auch im beruflichen Umfeld nehmen fortlaufend zu. Dies führt zu einem grossen Druck, der für Familien, insbesondere für die Frauen, spürbar ist. Sie stehen vor der Herausforderung, Familie und Beruf unter einen Hut zu bringen. Dieser Druck, gleichzeitig der Familie und den Erwartungen des beruflichen Umfelds gerecht zu werden, wird zunehmend grösser. Deshalb sind «Ventile» dringend nötig. Die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung kann in dieser Situation eine wichtige Entlastungsfunktion darstellen.

Betreuungsangebote eröffnen bei guter Qualität sowohl für die Eltern als auch für die Kinder viele Chancen. Und nicht zuletzt ist ein gut funktionierendes Betreuungsangebot auch für die Wirtschaft von grossem Nutzen.

### **Interesse der Eltern bzw. der Frauen und Männer**

Familien- und schulergänzende Betreuung kann und soll dazu beitragen, die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit für Mütter und Väter zu erleichtern. Sie kann dazu beitragen, dass Eltern ihrer Verantwortung besser gerecht werden können.

Die Mehrheit der Frauen in der Schweiz wünscht sich eine bessere Vereinbarkeit von Mutterrolle und einer familienfreundlichen Erwerbsarbeit. Aus Sicht der EKFF braucht es zur Gewährleistung der Betreuung von Kindern und Jugendlichen auch eine grössere Präsenz der Väter. Viele Väter haben jedoch zu einem vermehrten Engagement in der Kinderbetreuung eine ambivalente Haltung. Der Anteil der Männer, die Vollzeit arbeiten, ist bei den Vätern höher als bei den Nichtvätern. Aber väterliches Engagement im Bereich der Haus- und Familienarbeit ist ein Gewinn für Kind und Vater, für die Frau und damit für die gesamte Familie.

Die Wünsche und Möglichkeiten von Familien sind bezüglich Rollen- und Aufgabenteilungen sehr verschieden. Im Vordergrund muss diesbezüglich die Wahlfreiheit stehen. Gemeinsam ist aber allen Familien das Bedürfnis nach genügend freier Zeit, für die Familie, für das Paar und den Einzelnen. Unabhängig von der Familienform und vom Modell der Aufgaben- und Rollenteilung der Eltern ist entscheidend, dass den Familien für den Aufbau verlässlicher Beziehungen, für Fürsorge und Pflege, für kreative Beschäftigungen und Erholung ausreichend Zeit zur Verfügung steht (EKFF, 2004). Familien- und schulergänzende Betreuungsangebote sollen helfen, die Abstimmung von Erwerbs- und Familienzeit besser zu bewerkstelligen, und die Eltern damit so entlasten, dass auch mehr Familienzeit im eigentlichen Sinne genutzt werden kann.

Neben dem Ausbau familien- und schulergänzender Betreuungsangebote für Kinder braucht es jedoch zu einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf noch weitere Massnahmen:

- Elternurlaube für Mütter und Väter, die finanziell so ausgestaltet sind, dass Eltern aller sozialen Schichten sie nutzen und die je nach Bedarf in verschiedenen Familienphasen bezogen werden können;
- familienfreundliche, planbare Arbeitszeiten und ausreichend Flexibilität bei unvorhersehbaren familialen Situationen, welche die Präsenz von Mutter oder Vater erfordern;
- verschiedene Möglichkeiten zur teilzeitlichen Erwerbsarbeit, die (trotzdem) eine berufliche Entwicklung ermöglichen;
- vollzeitliche und teilzeitliche Betreuungsplätze, die in genügender Zahl verfügbar und bezahlbar sind;
- ausreichend Zeit für Familien, was eine alltags-taugliche Abstimmung von Familien- und Erwerbsarbeit bedingt;
- die gesellschaftlich gleichwertige Anerkennung von Caring-Leistungen und von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts der Familie.

Ein besseres Angebot im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung kann auch zu einer besseren Gleichstellung von Mann und Frau beitragen. Sie kann darüber hinaus zu einer grösseren Chancengleichheit in anderen zentralen, gesellschaftlichen Bereichen führen: einerseits zu besseren Bildungschancen für alle Kinder, weil sie Bildungsprozesse individuell, früh und kontinuierlich zu unterstützen vermag, andererseits zu einer besseren physischen und psychischen Gesundheit von Kindern und Erwachsenen, weil sie Belastungen und Krankheitsanfälligkeit verringert sowie eine gesundheitsbewusste Lebensgestaltung möglich machen kann. Dies setzt allerdings eine hohe Betreuungsqualität voraus. Ein früh verfügbares und zugängliches familienergänzendes Betreuungsangebot fördert zusätzlich die Integration von Kindern und Eltern mit Migrationshintergrund und aus bildungsfernen Schichten und stärkt damit die Zugehörigkeit und die gesellschaftliche Teilhabe insbesondere von sozial benachteiligten Familien.

### **Interesse der Kinder**

Familien- und schulergänzende Betreuung muss auf die Bedürfnisse der Kinder zugeschnitten sein und die Familie darin unterstützen, ihrer Verantwortung gegenüber den Kindern umfassend gerecht zu werden. Die Bedürfnisse der Kinder variieren je nach Alter, Familiensituation und Persönlichkeit. Familien- und schulergänzende Betreuung sollte jedoch immer darauf ausgerichtet sein, den Kindern ein Sicherheitsgefühl zu vermitteln, Anregungen zu bieten, ganzheitliche Bildungsprozesse zu unterstützen, verlässliche Beziehungen und soziale Erfahrungen zu ermöglichen sowie überschaubare Strukturen bezüglich Zeit, Raum, Betreuungspersonen und anderen Kindern zu gewährleisten. Familien- und schulergänzende Betreuung von schlechter Qualität kann alle Kinder in ihrer Entwicklung und ihrem Befinden beeinträchtigen. Sie wirkt sich aber insbesondere auf Kinder, die in benachteiligten oder belasteten familialen Kontexten aufwachsen, nachteilig aus. Hingegen können alle Kinder individuell, d.h. entsprechend ihrer Begabungen und Bedürfnisse, von einer qualitativ hoch stehenden, institutionellen Betreuung profitieren.

Das heisst, dass die pädagogische Qualität der Betreuung insgesamt hoch stehend und zugleich dem Alter des Kindes angemessen sein muss. Zu den zentralen Bedürfnissen des Kindes gehört auch eine gute Abstimmung mit der Gesamtbetreuungssituation eines Kindes. Die Vereinbarkeit verschiedener alltäglicher Lebenskontexte ist für das Wohlbefinden von Kindern entscheidend. Dabei spielen Zeit, Abläufe und Übergänge eine zentrale Rolle. Zu berücksichtigen ist ferner, dass Kinder in Übergangsphasen, beispielsweise beim Schuleintritt, oder in Krisensituation wie Arbeitslosigkeit eines Elternteils oder bei einer Scheidung der Eltern eine verstärkte Präsenz und Zuwendung der Eltern bzw. anderer vertrauter Personen benötigen.

Untersuchungen zeigen, dass die soziale und familiäre Herkunft eines Kindes für seine gesamte Entwicklung und im Speziellen für seine Bildungsbiografie entscheidend ist. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen weisen auf die grundlegende Bedeutung von Familien und auf die Notwendigkeit hin, sie in der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen und ihr Potential zu ergänzen. In diese Richtung zielt auch das Postulat der Chancengleichheit, wie es in Artikel 2 der Schweizerischen Bundesverfassung verankert ist.

Kinder können in qualitativ guten institutionellen Betreuungsangeboten wertvolle Bedingungen für ihre soziale und kognitive Entwicklung vorfinden, die im familialen Umfeld aus individuellen und gesellschaftlichen Gründen nicht immer gegeben sind. In erster Linie ist dabei an zwei Aspekte zu denken, die für sich allein und in der Kombination wichtig sind: Zum einen an die Möglichkeit, früh und kontinuierlich mit anderen Kindern in Kontakt zu sein, Beziehungen zu pflegen und soziale Kompetenzen zu erwerben. Zum anderen an Gelegenheiten, sich kontinuierlich und umfassend mit sich und der Welt auseinanderzusetzen, mit anderen Worten: sich zu bilden. Diese Bildung erfolgt nicht in Kursen oder Lektionen. Sie geschieht, indem Kinder selbst tätig sind, und erkunden, fragen, beobachten und kommunizieren können. So verstanden sind Bildungsprozesse ganzheitlich und beziehen alle Sinne und Fähigkeiten ein. Sie vollziehen sich im unmittelbaren, natürlichen Lebensumfeld des Kindes und sind mit seinen alltäglichen Handlungen verbunden. Gefragt ist also mit dem Fokus auf das Kindeswohl eine familien- und schulergänzende Kinderbetreuung,

- die den individuellen Bedürfnissen der Kinder aus unterschiedlichen sozialen Kontexten möglichst gerecht wird;
- den Kindern Raum gibt, sich mit anderen Kindern auszutauschen, zu spielen und Freundschaften zu entwickeln;
- die Kinder ganzheitlich fördert und
- die Entwicklung von Sozialkompetenz, Chancengleichheit und Integration unterstützt.

### **Interesse der Wirtschaft**

In Zukunft wird der Bedarf der Wirtschaft an gut ausgebildeten Arbeitskräften noch weiter zunehmen. Immer mehr Familien, auch aus der Mittelschicht, sind auf mehr als ein Erwerbseinkommen angewiesen, um ihren Lebensunterhalt zu decken. Die Erwerbstätigkeit beider Eltern muss jedoch mit der Übernahme elterlicher Verantwortung vereinbar sein und sich sowohl für mittelständische als auch für arme Familien lohnen. Funktionierende Familien sind darum auch aus der Sicht der Wirtschaft und der gesamten Gesellschaft eine wichtige Ressource. Um die Leistungsbereitschaft und -fähigkeit von Eltern innerhalb und ausserhalb der Familien zu unterstützen, braucht es familienfreundliche Rahmenbedingungen. Dazu zählt ein qualitativ hoch stehendes, ausreichendes und bezahlbares

familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot, das Erwerbstätige mit familialen Verpflichtungen entlastet und Bildungschancen eröffnet.

Eine Studie des Sozialdepartements der Stadt Zürich hat zudem aufgezeigt, dass die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung auch im Interesse des Staates liegt. Gemäss dieser Studie wirft jeder Franken, der in eine Kindertagesstätte investiert wird, volkswirtschaftlich gesehen vier Franken an Nutzen ab. Die Gründe: Eine höhere Erwerbsbeteiligung der Mütter, höhere Geburtenrate, eine Reduktion von Sozialleistungen sowie positive Sozialisations- und Integrationseffekte auf die Kinder<sup>1</sup>.

Die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung stellt somit auch aus dem Blickwinkel der Wirtschaft einen Nutzen dar: Betreuungsangebote

- ermöglichen, dass sich die Eltern während ihrer Arbeitszeit unbelastet und mit ganzer Energie ihrer Arbeit zuwenden können;
- sind eine Investition in die Zukunft mit volkswirtschaftlicher Bedeutung.

Da die eben skizzierten Interessensfelder, mit den Interessen der Väter und Mütter bzw. Frauen und Männer, den Interessen der Kinder und den Interessen der Arbeitgebenden bzw. der Wirtschaft in einem engen Zusammenhang zu betrachten sind und zum Teil auch in Zielkonkurrenz stehen, ist es wichtig, dass sie aufeinander abgestimmt werden. Dabei steht für die EKFF das Kindeswohl im Zentrum.

Wichtig ist, dass ein fortwährender Austausch zwischen allen Beteiligten stattfindet und die Interessen und Bedürfnisse aus der Perspektive aller Beteiligten (mit besonderem Schutz der Kinder) diskutiert werden. Zentrale Stichworte bilden in diesem Zusammenhang Vernetzung und Kommunikation. In Bezug auf die familien- und schulergänzenden Betreuungsangebote ist es von Bedeutung, dass die Qualität gewährleistet werden kann. Nur qualitativ gute Betreuungsangebote erfüllen ihren Nutzen. Dazu sind klare Qualitätsstandards sowie eine Qualitätssicherung erforderlich.

---

<sup>1</sup> Sozialdepartement der Stadt Zürich: Kindertagesstätten zahlen sich aus. Zürich: Edition Sozialpolitik, Nr. 5a 2001. Vgl. auch Bertelsmann Stiftung: Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern, 2008 sowie Institut der Deutschen Wirtschaft: Renditen der Bildung - Investitionen in den frühkindlichen Bereich. Studie im Auftrag der Wissensfabrik - Unternehmen für Deutschland e. V. 2008.



## II. Grundlagen: Organisation, Statistik, Politik und internationaler Vergleich

### 1 Begriff «familien- und schulergänzende Kinderbetreuung»

#### 1.1 Bemerkungen zu den Begriffen im Bereich der Kinderbetreuung

Die gesamte familien- und schulergänzende Kinderbetreuung lässt sich in einen informellen und einen formellen Bereich unterteilen. Die vorliegende Publikation befasst sich ausschliesslich mit dem formellen Bereich, das heisst mit der Betreuung von Kindern ausserhalb der eigenen Familie in einer öffentlich oder privat finanzierten Betreuungsinstitution.

In der Schweiz existiert ein breites und vielfältiges Angebot von formellen Betreuungsformen. In der Auseinandersetzung mit dem Begriff der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung ergeben sich folgende Schwierigkeiten: Einerseits gibt es unterschiedliche Begriffe für vergleichbare Angebote und andererseits wird unter dem gleichen Begriff Unterschiedliches angeboten. Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich aufgrund der sprachregionalen und kantonalen Unterschiede.

Im nächsten Abschnitt werden zuerst die verschiedenen Formen der Kinderbetreuung definiert und anschliessend werden die sprachregionalen Differenzierungen näher beleuchtet.

#### 1.2 Differenzierung nach Betreuungsformen

**Krippen/Kindertagesstätten (Kita), (französisch: crèche, italienisch: asilo nido):** Betreuung von Kindern ab zwei Monaten bis Eintritt in den Kindergarten oder in die Schule (nach den Richtlinien 2008 des Verbands Kindertagesstätten der Schweiz (KiTaS)<sup>2</sup> ab drei Monaten).

**Horte:** Der Begriff Hort/Kinderhort ist in der Schweiz ebenfalls mehrdeutig. In der Regel wird aber die Bezeichnung Hort/Kinderhort für die Betreuung von Kindern ab Kindergarten bis ca. zum neunten Schuljahr gebraucht. Horte übernehmen vor allem

die Betreuungszeiten ausserhalb des schulischen Unterrichts am Morgen, Mittag und Nachmittag.

**Mittagstische:** Der Mittagstisch ist ein Betreuungsangebot über die Mittagszeit. Es umfasst in der Regel ein einfaches, gesundes und kindergerechtes Essen sowie eine (qualifizierte) Betreuung.

**Tagesfamilien:** Die Kinder werden von einer Tagesmutter (Tagesväter gibt es selten) in der Familie und am Wohnort der Tageseltern betreut.

**Tagesschulen:** Die Kinder können bei Bedarf ab ungefähr 8 Uhr bis gegen 18 Uhr ihren Tag in der Umgebung der Schule verbringen. Das Angebot beinhaltet das Mittagessen, Freizeitaktivitäten und Aufgabenhilfe. Die Betreuung erfolgt durch Lehr- und weitere Betreuungspersonen. Das Angebot Tagesschulen ist in der Schweiz noch nicht flächendeckend. Auf Bundesebene besteht aber zunehmend eine Forderung nach einem flächendeckenden Angebot.

**Spielgruppen/Waldspielgruppen:** In der Regel werden in einer Spielgruppe Kinder ab ungefähr 3 Jahren jeweils für 2 bis 3 Stunden aufgenommen. Im Unterschied zu Krippen, Horten, Tagesfamilien und Tagesschulen sind Spielgruppen also nicht als Einrichtungen der Betreuung gedacht, die Eltern ermöglichen, einer ganztägigen beruflichen Tätigkeit nachzugehen. Spielgruppen sind vor allem ein soziales Erfahrungsfeld. Zunehmend beliebter werden sogenannte Waldspielgruppen, Naturspielgruppen und Erlebnisspielgruppen.

<sup>2</sup> Vgl. dazu [www.kitas.ch](http://www.kitas.ch), der Schweizerische Krippenverband (KiTaS) ist der einzige gesamtschweizerische Verband, der sich mit der Organisation der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung befasst. Der KiTaS ist mit dem Tessin durch einen regionalen Zusammenschluss (ATAN) verbunden, mit der Romandie durch Einzelmitgliedschaften. Der (Wieder)Beitritt von regionalen Zusammenschlüssen Genf, Waadt, Freiburg wird zur Zeit diskutiert.

### 1.3 Differenzierung nach Sprachregion

#### Deutschschweiz

In der Deutschschweiz hat sich in den letzten Jahren weitgehend der Begriff «familienergänzend» für die Bezeichnung von Kinderbetreuung ausserhalb der eigenen Familie durchgesetzt, welcher die zeitlich begrenzte Abwesenheit von Mutter und/oder Vater abdeckt und Gelegenheit zum Spiel mit anderen Kindern bietet. Für diese Betreuungsform wird auch der Begriff «Tagesstrukturen» verwendet, dies in Abgrenzung gegenüber der Betreuung von Kindern, welche während der Woche oder «auf Dauer» an einem anderen Ort (Pflegefamilie oder Institution) als in ihrer Herkunftsfamilie betreut werden. Der Begriff schulergänzende Kinderbetreuung bezieht sich auf Schulkinder.

#### Westschweiz

In der Romandie werden in Zusammenhang mit der «familien- und schulergänzenden («accueil de jour extra-familial et extra-scolaire pour les enfants») Kinderbetreuung» die Begriffe: «accueil de la petite enfance/des jeunes enfants», «centre/espace de vie enfantine», «crèche», «garderie», auch «crèche-garderie», verwendet, welche den deutschen Begriffen der Krippe/Kindertagesstätte annähernd gleichkommen.

Die schulergänzende Kinderbetreuung, Stufe Kindergarten («école enfantine»), kann mit dem Begriff «Unité d'accueil pour écoliers UAPE» übersetzt werden. Hingegen bezeichnet der Begriff «jardin d'enfant» in der Romandie nicht «Kindergarten», sondern Spielgruppen oder Einrichtungen, die keine eigentliche familienergänzende Betreuungsfunktion für erwerbstätige Eltern anbieten, da sie auch nur Teilzeit geöffnet sind.

Angesichts der vielen Begriffe in der Westschweiz, (vgl. Dictionnaire suisse de politique sociale Socialinfo zum Kapitel «crèche et garderie») wird zwischen den Angeboten unterschieden, die eine familienergänzende Tagesbetreuung anbieten («Structure d'accueil à temps d'ouverture élargi, TOE») und denen wie «halte-jeux», «espace-bébé», «jardin d'enfant» oder «halte-garderie» als «Structures d'accueil à temps d'ouverture restreint TOR» dienen, die eine zeitlich begrenzte Betreuung anbieten. Die Begriffe «accueil familial de jour»/«mamans de jour» kommen dem Begriff Tageseltern/Tagesmutter gleich.

#### Italienische Schweiz

In der italienischen Schweiz wird der Begriff «asilo nido» oder «nido dell'infanzia» (nido=Nest) verwendet für die Bezeichnung von Krippen bzw. die Altersstufe vor dem Kindergarten (bis 3-jährig). Die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung kommt dem italienischen Begriff «attività di accoglienza complementari alle famiglie e alla scuola» (accoglienza = Empfang) gleich. Darunter versteht man sowohl die «asili nido» (nidi dell'infanzia) als auch die Betreuung durch Tagesfamilien (famiglie

diurne) und andere Orte und Tätigkeiten, die regelmässig offen sind, wenn die Schulen zu sind (attività extrascolastiche).

Für Kinder ab 3 Jahren besteht im Kanton Tessin das Angebot der «scuola dell'infanzia», die einer flächendeckenden familienergänzenden Einrichtung mit Tagesstruktur entspricht. Auch im Tessin hiess der Kindergarten früher, wie in der deutschen Schweiz, «giardino d'infanzia». Die heutige «scuola dell'infanzia» ist schon lange kantonalisiert und dem Schulbereich zugeordnet. Der Besuch ist zwar freiwillig und fast kostenlos (pro Monat kostet sie die Eltern pro Kind ca. fünfzig Franken für die Mittagsverpflegung). Mit der «scuola dell'infanzia» hat der Kanton Tessin ein schweizweit einmaliges Betreuungsangebot für Kinder im Vorschulalter aufgebaut. In der Regel sind dort auch noch weitere Dienstleistungen angebunden: Logopädie, Früherkennung und Hilfe zu sozialen und familiären Problemen.

Aufgrund der Diskussion der unterschiedlichen Begriffe kommt die EKFF zu folgender Definition:

In der vorliegenden Publikation wird der Begriff «familien- und schulergänzende Kinderbetreuung» verwendet, welcher alle Angebote im Rahmen der ausserfamiliären Kinderbetreuung im Vorschul- und Schulbereich wie z.B. Krippen, Kindertagesstätte, Tagesfamilien, Tagesschule, Horte, Mittagstische beinhaltet.

#### Kindergarten

Als Teil des Schulsystems zählt der Kindergarten grundsätzlich nicht zum Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Eine Ausnahme bildet der Kanton Tessin, der wie oben erwähnt, eine Tagesstruktur ab dem 3. Lebensjahr bietet. In der Schweiz ist das Bildungswesen von der Vorschule, dem «Kindergarten», bis zur Tertiärstufe (Hochschulen und höhere Berufsbildung) eine Staatsaufgabe. Die Verantwortung für das Bildungswesen obliegt in erster Linie den 26 Kantonen. Im nachobligatorischen Bereich (Gymnasien, Berufsbildung und Hochschulen) sind Bund und Kantone Partner in der Verantwortung für das öffentliche Bildungswesen.

Alle Kantone bieten 1 bis 2 Jahre und der Kanton Tessin 3 Jahre unentgeltlichen Vorschulunterricht («Kindergarten», «école enfantine», «scuola dell'infanzia»). Der Eintritt in die obligatorische Schule erfolgt heute mit erfülltem 6. Altersjahr. Die obligatorische Schule umfasst neun Schuljahre. Eine Ausdehnung des Obligatoriums auf die Vorschule ist geplant (vgl. dazu Kapitel II,2.5 zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS)).

## 2 Organisation: Gesetzliche Regelungen und Verantwortlichkeiten

Auf Grund der föderalistischen Struktur der Schweiz und des Subsidiaritätsprinzips stellt sich die Situation der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung ebenfalls komplex dar, was gesetzliche, organisatorische und politische Regelungen und Zuständigkeiten oder die Finanzierung betrifft. Der Bund ist nur in jenen Bereichen zuständig, in denen die Bundesverfassung (BV) ihn dazu ermächtigt, andernfalls sind die Kantone verantwortlich. Übergreifende Strukturen, welche die verschiedenen Subsysteme in einen Zusammenhang stellen und eine Koordination zwischen den Akteurinnen und Akteuren ermöglichen, gibt es nicht. Grundsätzlich wird Kinderbetreuung auf Ebene der Gemeinden organisiert und gesetzlich geregelt, wobei einzelne Kantone in den letzten Jahren kantonale Gesetze über die Kinderbetreuung mit unterschiedlicher Regeldichte erlassen haben. Solche Regelungen auf kantonaler Ebene lassen sich primär dem Bereich der Strukturqualität zuordnen, d.h. sie regeln beispielsweise Gruppen- und Raumgrösse oder Personalschlüssel. Über die pädagogische Qualität bzw. die Inhalte der Betreuung bzw. Bildung gibt es in der Regel keine Bestimmungen (vgl. dazu Kapitel III, 4). Im Folgenden werden – nach einer kurzen Bemerkung zur UNO-Kinderrechtskonvention – die gesetzlichen Grundlagen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene betrachtet.

### UNO-Kinderrechtskonvention

Die Schweiz ratifizierte 1997 die UNO-Kinderrechtskonvention vom 20. November 1989. Sie gehört zu den Kernkonventionen des UNO-Menschenrechtssystems auf universeller Ebene. Diese Kinderrechtskonvention ist das erste internationale Übereinkommen, welches das Kind als selbständigen «Träger» von Rechten betrachtet. Der Grundgedanke der Konvention ist, das Wohl des Kindes in den Vordergrund zu rücken. Kinder haben grundsätzlich eine schwächere Stellung als Erwachsene und brauchen deshalb besonderen Schutz. Gesetze, Richtlinien und Verordnungen auf eidgenössischer, kantonaler oder kommunaler Ebene sollen den Anspruch des Wohls des Kindes konkretisieren.

### 2.1 Bundesebene

Auf Bundesebene existiert als einzige gesetzliche Grundlage für die familienergänzende Betreuung die Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO). Das kürzlich von der Eidgenössischen Erziehungskonferenz (EDK) erlassene Koordinationsinstrument Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) strebt lediglich ein interkantonales Konkordat an, dem die Kantone freiwillig beitreten können (Erläuterungen dazu, siehe unten).

### 2.2 Kantonsebene

Die Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) stellt auch auf Kantonsebene in den meisten Kantonen die gesetzliche Grundlage dar. Etliche Kantone verfügen zusätzlich über weitere Regelungen. Ausser den Ergebnissen einer «Umfrage bei den Kantonen betreffend familienergänzende Kinderbetreuung», die im Auftrag der Subkommission Tagesstrukturen der Kommission Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) 2007 durch das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) durchgeführt wurde, existiert weder über die Situation noch über die gesetzlichen Regelungen in den Kantonen ein systematischer Überblick (vgl. dazu BSV, Umfrage bei den Kantonen 2007).

In der Romandie übernehmen die Kantone beispielsweise in Bezug auf die Koordination der Angebote und die Schaffung von Betreuungsplätzen eine wichtige Rolle. In allen Kantonen existieren gesetzliche Grundlagen über die Kinderbetreuung. Während die Kantone Genf, Waadt, Wallis, Freiburg und Neuenburg dafür spezielle Gesetze erlassen haben, regelt der Kanton Jura die Frage der Kinderbetreuung im Gesetz über die soziale Aktion. In allen Gesetzestexten werden die Gemeinden aufgefordert, ein genügend grosses Angebot an Plätzen für die Betreuung von Kleinkindern zur Verfügung zu stellen. Die Kantone Wallis, Neuenburg und Waadt beteiligen sich wesentlich an der Finanzierung von Betreuungsangeboten. Als besonders innovativ im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung kann der Kanton Waadt bezeichnet werden. In diesem Kanton wurde 2006 ein Gesetz über die Kinderbetreuung – Loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) – in Kraft gesetzt. Die drei wichtigsten Aspekte dieses Gesetzes beziehen sich auf die freiwillige Koordination aller Kinderbetreuungsangebote, indem regionale Netzwerke aufgebaut werden, die Schaffung einer Stiftung für die Kinderbetreuung – Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) – und die öffentlich-private Partnerschaft für die Finanzierung und Entwicklung der Plätze sowie die Leitung der Stiftung. Die Stiftung unterstützt die Schaffung von neuen Betreuungsplätzen und gewährt den regionalen Netzwerken Subventionen, damit ein genügend grosses Angebot an Plätzen geschaffen werden kann. Die Stiftung wird über Kantons- und Gemeindebeiträge, eine Arbeitgeberbeteiligung von 0,08% der Lohnsumme sowie Zuwendungen und Spenden finanziert<sup>3</sup>.

### 2.3 Kommunalebene

Auf der Städte- und Gemeindeebene gibt es in der Regel Verordnungen und Reglemente zum Betrieb, der Finanzierung etc. von Kindertagesstätten und Angeboten der schulergänzenden Betreuung.

<sup>3</sup> Vgl. dazu auch [www.faje-vd.ch](http://www.faje-vd.ch).

## 2.4 Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO)

Die institutionelle familien- und schulergänzende Kinderbetreuung wird gesetzlich in der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO<sup>4</sup>) – gestützt auf Artikel 316 des Zivilgesetzbuchs (ZGB) – geregelt. In Art. 13 (Abschnitt «Heimpflege») wird unter anderem die Aufnahme von mehreren Kindern unter 12 Jahren zur regelmässigen Betreuung während des Tages unter Bewilligungspflicht gestellt (vgl. dazu PAVO, Art. 13).

### Art. 13 Bewilligungspflicht

- 1 Einer Bewilligung der Behörde bedarf der Betrieb von Einrichtungen, die dazu bestimmt sind,
  - a. mehrere Unmündige zur Erziehung, Betreuung, Ausbildung, Beobachtung oder Behandlung tags- und nachtsüber aufzunehmen;
  - b. mehrere Kinder unter zwölf Jahren regelmässig tagsüber zur Betreuung aufzunehmen (Kinderkrippen, Kinderhorte u. dgl.).

Kindertagesstätten brauchen also eine Bewilligung, die in der Regel von der Vormundschaftsbehörde der Trägergemeinde erteilt wird. Wer hingegen Kinder unter zwölf Jahren im eigenen Haushalt gegen Entgelt betreut, muss dies lediglich der zuständigen Behörde melden und braucht keine Bewilligung (vgl. dazu PAVO, Art. 12, Abschnitt «Tagespflege» und Art. 13).

### Art. 12

- 1 Wer sich allgemein anbietet, Kinder unter zwölf Jahren gegen Entgelt regelmässig tagsüber in seinem Haushalt zu betreuen, muss dies der Behörde melden.
- 2 Die Aufsicht der Behörde richtet sich sinngemäss nach den Bestimmungen über die Familienpflege (Art. 5 und 10).
- 3 Die Behörde untersagt den Tagespflegeeltern – unter Anzeige an den gesetzlichen Vertreter – die weitere Aufnahme von Kindern, wenn andere Massnahmen zur Behebung von Mängeln oder Schwierigkeiten erfolglos geblieben sind oder von vornherein ungenügend erscheinen.

Die PAVO überlässt es den Kantonen, weitergehende Regelungen gesetzlich zu verankern. Einzelne Kantone haben die Anforderungen für den Betrieb von Kindertagesstätten genauer geregelt. Manche Kantone wenden nur die Bestimmungen der PAVO an.

### Revisionsbedürftigkeit der PAVO

Im Jahr 2006 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) bei den Kantonen eine Anhörung zur Revisionsbedürftigkeit der PAVO durchgeführt. Die zentrale Frage lautete, ob die Kantone eine Revision der PAVO für nötig erachten und wenn ja, welche konkreten Revisionsanliegen bestehen.

Im Januar 2008 hielt das EJPD in einer Medienmitteilung mit dem Titel «Pflegekinderverordnung auf dem Prüfstand, Bundesrat nimmt Vernehmlassungsergebnisse zur Kenntnis»<sup>5</sup> die Schlussfolgerungen aus dieser Anhörung wie folgt fest: «Die Kantone erachten mehrheitlich verbindliche Regelungen und klare Anforderungen in der Pflegekinderverordnung als erforderlich, um ein effizientes Pflegekinderwesen zu gewährleisten». Weiter steht, dass der Bundesrat das EJPD beauftragt, die von den Kantonen in einer Vernehmlassung aufgeworfenen Fragen zu prüfen und allenfalls eine Revision der Verordnung vorzubereiten.

Laut Einschätzungen der Kantone hat sich die PAVO grundsätzlich bewährt und bietet eine genügende gesetzliche Grundlage, um die Platzierung von Kindern zu bewilligen und zu überwachen. Dennoch bezeichnen 18 Kantone eine Revision der PAVO als notwendig oder zumindest als sinnvoll. Nur acht Kantone lehnen eine Revision ab, weil sie die Probleme nicht bei der Verordnung, sondern beim Vollzug orten. Die Befürworterinnen und Befürworter einer Revision machen insbesondere geltend, dass konkrete Leitlinien des Bundes zur Weiterentwicklung und Professionalisierung des Pflegekinderwesens notwendig seien, um eine gute Pflege, Erziehung und Ausbildung der Kinder zu gewährleisten. Zudem dränge sich eine Vereinheitlichung der Praxis in den Kantonen auf. Schliesslich müsse die über 30-jährige Verordnung den heutigen gesellschaftlichen Verhältnissen angepasst werden.

## 2.5 Die «Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule» (HarmoS-Konkordat)

Die «Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule» (HarmoS-Konkordat) ist ein neues schweizerisches Schulkonkordat, das von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und den 26 kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren erarbeitet wurde. Konkordate sind interkantonales Recht und damit ein Instrument für die verbindliche Zusammenarbeit zwischen den Kantonen. Das Ziel dieses Konkordats ist es, die obligatorische Schule in der Schweiz weiter zu harmonisieren, auf nationaler Ebene einen Beitrag zur Qualitätssicherung und -entwicklung zu leisten, die Durchlässigkeit im System zu sichern und die Mobilitätshindernisse abzubauen.

2006 hat das Schweizer Stimmvolk die revidierten Bildungsartikel in der Bundesverfassung mit 86% deutlich angenommen. Die Bildungsartikel bestätigen die Zuständigkeiten im Schweizer Bildungswesen. Neu sind die Bildungsverantwortlichen (Kantone und je nach Bildungsstufe Bund und Kantone

4 [http://www.admin.ch/ch/d/sr/c211\\_222\\_338.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c211_222_338.html).

5 [http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2008/ref\\_2008-01-16.html](http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/dokumentation/medieninformationen/2008/ref_2008-01-16.html), vgl. auch Dossier zum Thema Pflegekinder: <http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/pflegekinder.html>.

zusammen) per Verfassung verpflichtet, wichtige Eckwerte im Bildungsbereich national einheitlich zu regeln.

2007 hat die Plenarversammlung der EDK das Konkordat einstimmig zuhanden der kantonalen Beitrittsverfahren verabschiedet. In der Mehrheit der Kantone entscheidet nun das kantonale Parlament über einen Beitritt und dieser Entscheid unterliegt dem fakultativen Referendum. Das Konkordat tritt in Kraft, wenn zehn Kantone beigetreten sind. Es gilt dann für jene Kantone, die den Beitritt beschlossen haben. Ab In-Kraft-Treten haben die Kantone sechs Jahre Zeit, ihre Strukturen anzupassen (Einschulung, Dauer der Schulstufen) und die Bildungsstandards anzuwenden. Später beitretende Kantone haben sich an die gleiche Frist zu halten.

#### Was heisst harmonisieren?

Harmonisieren bedeutet nicht uniformieren oder gar zentralisieren. National wird nur das Wichtigste harmonisiert: Ziele und Strukturen sollen gleich sein. Lehrpläne und Lehrmittel werden sprachregional koordiniert.

#### Inhalt:

##### **Einheitliche Strukturen, einheitliche Ziele, Qualität und Standards, Blockzeiten und Tagesstrukturen**

- Kindergarten obligatorisch: Mit dem HarmoS-Konkordat werden zwei Jahre Kindergarten obligatorisch (einheitlicher Stichtag: Kinder, welche bis am 31. Juli eines Kalenderjahres ihren vierten Geburtstag feiern, treten im Herbst in den Kindergarten oder eine altersdurchmischte Eingangsstufe ein. Letzteres wird durch das Konkordat nicht vorgegeben, d.h. es ist Sache der Kantone, welches Modell sie für die Organisation des ersten Schuljahres wählen). Heute besuchen in der Schweiz 86% der Kinder während zwei Jahren den Kindergarten. In 14 Kantonen ist der Besuch von mindestens einem Jahr obligatorisch oder ein Kindergarten-Obligatorium ist per 2008/2009 vorgesehen.
- Schulobligatorium von 11 Jahren: Primarschule inklusive Kindergarten oder Eingangsstufe dauert acht Jahre, die Sekundarstufe drei Jahre. Eine Ausnahmebestimmung besteht für den Kanton Tessin, der seine vierjährige «scuola media» beibehalten kann.
- Grundausbildung einheitlich definiert: Erstmals wird auf gesamtschweizerischer Ebene festgelegt, in welchen Fachbereichen jedes Kind während der obligatorischen Schule eine Grundbildung erhalten soll.
- Sprachregionale Lehrpläne: Künftig gibt es nur noch einen Lehrplan pro Sprachregion.
- Sprachunterricht: Eine erste Fremdsprache wird spätestens ab dem 5. Schuljahr unterrichtet, eine zweite spätestens ab dem 7. Schuljahr (zweite Landessprache und Englisch). Die Kantone Tessin und Graubünden können von dieser Staffellung abweichen, sofern sie noch eine dritte Landessprache obligatorisch unterrichten lassen

wollen. Die Reihenfolge der Fremdsprachen basiert auf regionalen Abkommen.

- HarmoS-Standards: Das HarmoS-Konkordat bildet die rechtliche Basis für die Entwicklung und zukünftige Anwendung von verbindlichen, nationalen Bildungsstandards für die obligatorische Schule durch die EDK.
- Bildungsmonitoring: Die Kantone beteiligen sich am schweizerischen Bildungsmonitoring. Im Rahmen dieses Bildungsmonitorings lassen Bund und Kantone umfassend Informationen zum Bildungssystem Schweiz erheben. Alle vier Jahre wird ein Bildungsbericht Schweiz erarbeitet. Dieser dient als Basis für Steuerungsentscheide.
- Blockzeiten und Tagesstrukturen: Die Einführung von Blockzeiten und Tagesstrukturen ist ein laufender Prozess in den Kantonen und nicht von HarmoS abhängig. Die beitretenden Kantone verpflichten sich dazu, die Unterrichtszeit auf Primarschulstufe vorzugsweise in Blockzeiten zu organisieren. Im Weiteren verpflichten sie sich dazu, dem Bedarf vor Ort entsprechende Tagesstrukturen anzubieten<sup>6</sup>. Die Nutzung von Tagesstrukturen ist fakultativ und in der Regel beitragspflichtig. Die Organisation von Tagesstrukturen erfolgt in Zusammenarbeit mit der Familien- und Sozialpolitik. Das HarmoS-Konkordat gibt nicht ein nationales Modell vor. Vielmehr sollen unterschiedliche Angebote möglich sein, je nach Bedarf und Situation vor Ort<sup>7</sup>.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das HarmoS-Konkordat, sofern zehn Kantone beitreten auch Auswirkungen auf die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung hat. Mit Ausnahme der Schweizerischen Volkspartei (SVP), die unter dem Schlagwort «Verstaatlichung der Kindererziehung» das HarmoS-Konkordat ablehnt, unterstützen alle grossen Parteien das Konkordat.

#### **Wird die Zweiteilung der interkantonalen Koordination mit HarmoS fortgesetzt?**

In den meisten Kantonen liegt die Zuständigkeit für die familienergänzende Kinderbetreuung für Kinder im Vorschulalter bei den kantonalen Sozial- und Gesundheitsdepartementen (Nay, Grubenmann, Larcher Klee, 2008, p.70), und nicht wie die schulergänzende Kinderbetreuung beziehungsweise der Bildungsbereich allgemein bei den Erziehungsdepartementen. Nur wenige Kantone, wie Basel-Stadt, Zürich, Wallis, Waadt, Genf und Tessin (für Kinder ab drei Jahren), unterstellen die Betreuungsangebote für Kinder im Vorschulalter den Erziehungsdepartementen.

Die primäre Verantwortung für die interkantonale Koordination im Bereich von Tagesstrukturen für Kinder im Frühbereich (0 bis 4 Jahre) liegt bei der SODK. Die primäre Verantwortung für die interkantonale Koordination im Bereich von Tagesstrukturen für Kinder während der obligatorischen Schule

<sup>6</sup> Die schulergänzende Kinderbetreuung für Kinder ab 12 Jahren ist gesetzlich auf nationaler Ebene nicht geregelt.

<sup>7</sup> <http://www.edk.ch/dyn/11659.php>.

(4 Jahre bis zum Ende der obligatorischen Schule beziehungsweise im Bereich Sonderpädagogik 0 bis 20 Jahre) liegt bei der EDK. Die beiden Konferenzen kooperieren bei Bedarf an interkantonaler Koordination, namentlich in den Bereichen heilpädagogische Früherziehung, jugendstrafrechtliche Massnahmen sowie Rehabilitationsmassnahmen, Aus- und Weiterbildung, Qualifikations- und Diplomanerkennungsverfahren.

Diese geteilte Zuständigkeitsregelung ist mit dem Ansatz der Frühbildung (vgl. dazu Kapitel III, 5) nur bedingt vereinbar. Sie erschwert, dass die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern ganzheitlich unter dem Bildungsaspekt behandelt werden kann. Bildungsbiografien von Kindern werden so zweigeteilt: In eine Zeit bis zum Schuleintritt, wo der Betreuungsaspekt im Vordergrund steht, und eine zweite Periode der Schulzeit.

### 3 Statistische Grundlagen: Was gibt es und was fehlt?

#### 3.1 Zahlen und Fakten auf nationaler Ebene

Die Frage der Kinderbetreuung wurde lange Zeit als private Angelegenheit der Eltern betrachtet. Dies sowie die föderalistische Organisation, welche die institutionelle Zuständigkeit für die formelle Kinderbetreuung auf Gemeindeebene verankert, sind mitunter Gründe dafür, dass statistische, schweizweit vergleichbare Grundlagen zu diesem Thema weitgehend fehlen. Im Folgenden soll aufgezeigt werden, welche statistischen Grundlagen vorhanden sind und wo es Lücken gibt.

#### Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)

In der schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE)<sup>8</sup> 2007 gibt es ein paar wenige publizierte Zahlen zur familienergänzenden Kinderbetreuung. Es wird beispielsweise erhoben, wer wie viel Kinderbetreuung in Anspruch nimmt. Wie aus der Abbildung 1 hervorgeht, nahmen im Jahr 2007 34% der Paarhaushalte und rund 51% der Alleinerziehenden mit Kindern unter 15 Jahren familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in Anspruch. Ist das jüngste Kind unter 7 Jahre alt, sind es gar 47% der Paarhaushalte und 72% der Alleinerziehenden. Vom Umfang der Betreuung her nutzen 2007 rund ein Fünftel der Paarhaushalte mit Kindern familienergänzende Kinderbetreuung bis zu einem Tag pro Woche und knapp ein Sechstel mehr als einen Tag pro Woche.

Alleinerziehende beanspruchen deutlich öfter mehrere Betreuungstage pro Woche für ihre Kinder, was mit ihrer höheren Erwerbsbeteiligung zusammenhängt.

Wie aus der Abbildung 2 hervorgeht, wurden 2007 die Kinder am häufigsten durch Verwandte wie z.B. die Grosseltern betreut, danach kommen Krippen und Tagesschule; an dritter Stelle liegen Tagesmütter und Pflegefamilien. Mit der Anzahl Kinder nimmt der Anteil der Haushalte, die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung nutzen, ab.

In Abbildung 3 werden die Ergebnisse der Betriebszählung (BZ) wiedergegeben. Sie erfasst nur Kinderkrippen und -horte, die als Arbeitsstätten registriert sind. Andere Betreuungsformen wie Tagesmütter, Mittagstisch und Nachschulbetreuung sowie betriebsinterne Kinderbetreuungsangebote können mit dieser Statistik nicht erhoben werden. Die BZ enthält nur Angaben über die Zahl der Einrichtungen und die Zahl der Beschäftigten in diesen Institutionen, nicht aber Informationen zur Zahl der angebotenen Betreuungsplätze. In der ersten Spalte kann die Anzahl Kinderkrippen und -horte (von 1985–2005) abgelesen werden und in der zweiten Spalte die Anzahl Betriebe pro 1000 Kinder (von 1985–2005).

8 <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/05/blank/key/Vereinbarkeit/05.html>.

Anteil Haushalte mit familienergänzender Kinderbetreuung 2007

nach Betreuungsdauer

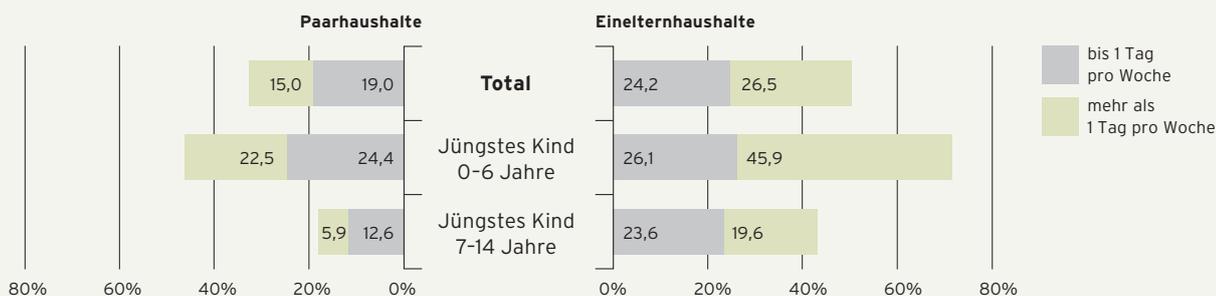


Abbildung 1

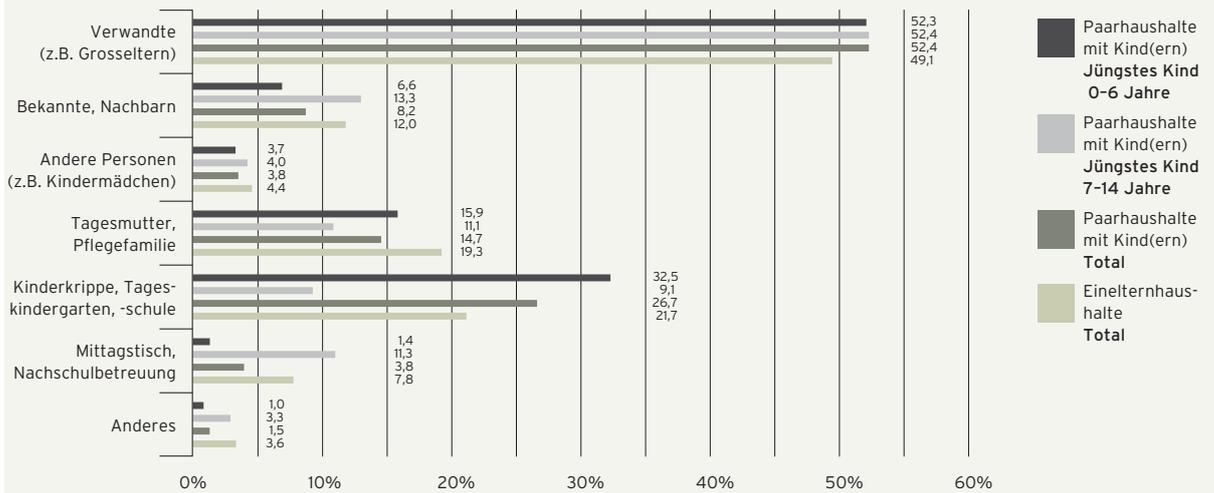
Quelle: SAKE, © BFS

Nur Haushalte mit Kind(ern) unter 15 Jahren

Abbildung 2

Quelle: SAKE, © BFS

**Anteil Haushalte mit familienergänzender Kinderbetreuung 2007**  
nach Betreuungsart



Nur Haushalte mit Kind(ern) unter 15 Jahren

Abbildung 3

Quelle: Betriebszählung (BZ) und Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP), © BFS/OFS/UST

**Anteil Kinderkrippen und Kinderhorte nach Kantonen und pro 1000 Kinder unter 7 Jahren**

	Anzahl Kinderkrippen und -horte						Anzahl Betriebe pro 1000 Kinder					
	1985	1991	1995	1998	2001	2005	1985	1991	1995	1998	2001	2005
<b>Schweiz</b>	478	545	706	941	1084	<b>1337</b>	0,93	0,96	1,19	1,64	1,96	<b>2,58</b>
Genferseeregion	82	97	169	292	302	<b>350</b>	0,98	0,96	1,52	2,70	2,84	<b>3,42</b>
Espace Mittelland	81	101	141	149	184	<b>239</b>	0,66	0,75	1,03	1,13	1,47	<b>2,09</b>
Nordwestschweiz	65	71	62	85	103	<b>135</b>	0,93	0,96	0,79	1,14	1,44	<b>2,00</b>
Zürich	192	218	235	301	372	<b>457</b>	2,32	2,54	2,63	3,41	4,14	<b>5,18</b>
Ostschweiz	32	33	49	60	62	<b>85</b>	0,38	0,36	0,51	0,67	0,75	<b>1,16</b>
Zentralschweiz	21	20	30	37	40	<b>50</b>	0,40	0,35	0,49	0,62	0,70	<b>0,97</b>
Tessin	5	5	20	17	21	<b>21</b>	0,28	0,27	0,93	0,78	0,98	<b>1,03</b>

Wie aus der Abbildung hervorgeht, ist die Anzahl der selbständig geführten Kindertagesstätten im Jahr 1985 von 478 auf 1337 im Jahr 2005 gestiegen. Es fällt auf, dass die Anzahl der Kindertagesstätten regional stark variiert; in der Genferseeregion (GE, VD, VS) gab es 2005 350 (3,42 Betriebe pro 1000 Kinder unter sieben Jahren), in der gesamten Zentralschweiz (LU, NW, OW, SZ, UR, ZG) hingegen nur gerade 50 Kindertagesstätten (0,97 Betriebe pro 1000 Kinder unter sieben Jahren). Im schweizerischen Durchschnitt stieg die Anzahl Kindertagesstätten pro 1000 Kinder unter sieben Jahren von 0,93 (1985) auf 2,58 im Jahr 2005.

**3.2 Zahlen und Fakten auf kantonaler und kommunaler Ebene**

Die statistischen Erhebungen auf kantonaler und kommunaler Ebene weisen grosse Unterschiede auf. Weil es keine allgemein verbindlichen statistischen Vorgaben gibt, lassen sich die Daten nicht interkantonal oder interkommunal vergleichen.

### 3.3 Familienbericht

#### Entstehung

Der Familienbericht 2004 geht auf die Empfehlung von Ständerat Stadler zurück, die den Bundesrat aufforderte, dem Parlament alle 5 Jahre einen Bericht über die Situation der Familien in der Schweiz vorzulegen. Der erste Bericht erschien im Jahr 2004. Er wurde unter der Leitung des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) erarbeitet und enthält Beiträge des Bundesamtes für Statistik (BFS) sowie verwaltungsexterner Expertinnen und Experten. Einer der sechs Themenbereiche des Berichts betrifft die familienergänzende Kinderbetreuung.

#### Statistische Daten des Familienberichts

Laut dem Familienbericht 2004 nimmt ein Drittel der Haushalte mit Kindern eine familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch (dies sind doppelt so viele wie vor zehn Jahren). In 60% der Familien handelt es sich um höchstens einen Tag pro Woche. In rund der Hälfte der Familien wird die Kinderbetreuung von Verwandten z.B. den Grosseltern, übernommen, dies vor allem, wenn es sich um wenige Stunden handelt. Institutionalisierte Betreuungsangebote wie z.B. Kindertagesstätte, Tagesmütter etc. spielen insbesondere bei mehr Stunden eine wichtige Rolle. In Bezug auf das Angebot gibt es grosse regionale Unterschiede. Am grössten ist das Angebot im Kanton Genf (Familienbericht 2004, p. 11 f.). Die Daten des Familienberichts stimmen damit weitgehend mit den oben aufgeführten SAKE-Daten überein.

Das vorhandene Datenmaterial im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung ist jedoch sehr spärlich, wie auch der Familienbericht 2004 bestätigt. Es spricht für sich, dass der statistische Teil zum Kapitel «familienergänzende Angebote» des Familienberichts 2004 mit dem Titel «Die Statistik tut sich mit den familienergänzenden Angeboten besonders schwer» (Familienbericht 2004, p. 54) beginnt.

#### Aktualisierung

Im November 2008 hat das Bundesamt für Statistik (BFS) eine Aktualisierung des statistischen Teils des Familienberichtes 2004 veröffentlicht. Der Titel lautet «Familien in der Schweiz – Statistischer Bericht 2008». Die Publikation zeichnet ein Bild der heutigen Lage der Familien auf und beruht auf Daten bereits bestehender statistischer Quellen des BFS und anderer Bundesstellen; es wurden keine neuen Erhebungen durchgeführt.

### 3.4 Schwierigkeiten der Datenerhebung

Der Hauptgrund dafür, dass es im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung kaum statistische Zahlen gibt, liegt in der Komplexität der Datenerhebung. Wie in den vorangehenden Abschnitten II, 1 und II, 2 aufgezeigt, gibt es

1) keine einheitlichen Begriffsdefinitionen der verschiedenen Betreuungsangebote (Kinderkrippen, Horte, Tagesfamilien, Tagesschulen, Mittagstische, Blockzeiten und besondere Angebote während der Schulferien etc.);

2) aufgrund der föderalistischen Struktur kantonal, kommunal und auch sprachregional viele verschiedene gesetzliche Regelungen und Finanzierungsformen.

Sowohl auf der Ebene der Kantone als auch auf der Ebene der Gemeinden sind Zahlen deshalb, sofern vorhanden, schwierig zu vergleichen.

### 3.5 Ausblick

In nächster Zukunft wird sich die Datenerhebung zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung – gemäss Einschätzungen des Bundesamtes für Statistik (BFS) – nicht grundlegend verändern. Verbesserungen sind durch die jährliche Auswertung der kommunalen und kantonalen Einwohnerregister im Rahmen der modernisierten Volkszählung zu erwarten, welche mehr aktuelles Datenmaterial bereitstellen wird. Unter anderem wird so ersichtlich werden, wo wie viele Kinder in welchem Alter leben, so dass sich der Bedarf nach familien- und schulergänzender Kinderbetreuung genauer berechnen lässt. Diese Auswertung wird durch eine jährliche Strukturerhebung (Stichprobe von 200 000 Personen) ergänzt und vertieft. Zudem soll ebenfalls im Rahmen der Volkszählung im Jahre 2013 eine halbstündige Befragung zum Thema Familien und Generationen in insgesamt 10 000 Haushalten durchgeführt werden, was zusätzliche Angaben zum Bedarf an familien- und schulergänzender Kinderbetreuung liefern wird.

Trotz dieser Verbesserungen wird es auch in Zukunft keine systematische Statistik im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung geben, wie sie von Fachleuten in Übereinstimmung mit den Empfehlungen der OECD gefordert wird. Erst eine solche umfassende Datenerhebung könnte aber die Grundlage für einen «bedarfsorientierten und effizienten Ausbau des öffentlichen Angebots an familienergänzenden, berufscompatiblen Betreuungs- und Bildungsangeboten» bilden (Viernickel, Simoni 2008, p. 30).

### 3.6 Nutzung von familien- und schulergänzender Betreuung: Angebot und Nachfrage

Die Nachfrage nach Betreuungsplätzen kann auf Grund von SAKE-Daten zwar nicht genau bestimmt, aber relativ gut geschätzt und hochgerechnet werden. Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 52 wurde 2005 das Nachfragepotential der familienergänzenden Kinderbetreuung – das heisst nur für den Vorschulbereich – systematisch untersucht (Stern, Banfi, Tassinari 2006). Bisher war die gesamtschweizerische Nachfrage anhand der Zahl der erwerbstätigen Mütter geschätzt worden, was lediglich einen groben Überblick gibt. So ging der Bericht der nationalrätlichen Kommission zu den Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 22. Februar 2002 von der Zahl von 856 000 Kindern von ganz oder teilweise erwerbstätigen Müttern aus, die möglicherweise einen Betreuungsplatz brauchen. Mit solchen Schätzungen können nach den Autorinnen und Autoren der NFP 52-Studie lediglich «einige allgemeine Trends festgestellt

werden, wie die zunehmende Nachfrage nach Teilzeitbetreuung und die grosse Nachfrage nach Säuglingsplätzen» (Stern, Banfi, Tassinari 2006, p.24). Insbesondere ist also nicht bekannt, wie viele Kinder in welchem Alter einen Betreuungsplatz brauchen und welche Art der Betreuung die Eltern wünschen.

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 fast die Hälfte aller Haushalte mit Kindern im Alter von null bis vier Jahren eine Betreuung in der Kindertagesstätte oder bei einer Tagesfamilie nachfragen. Dies macht für das Jahr 2004 eine Zahl von 84 000 Betreuungsplätzen für 168 000 Kinder bei einer gewünschten Betreuungszeit von zwei Tagen pro Woche aus. Auf Grund der SAKE-Daten wurde angenommen, dass das bestehende Angebot rund 30 000 Plätze mit rund 50 000 betreuten Kindern beträgt. Damit wäre nicht einmal die Hälfte des angenommenen Nachfragepotenzials gedeckt. Somit würden rund 50 000 Betreuungsplätze fehlen, das heisst Betreuungsangebote für rund 120 000 Kinder.

### 3.7 Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung

Im März 2000 forderte Nationalrätin Jacqueline Fehr in einer parlamentarischen Initiative angesichts des allgemein anerkannten Mangels an familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten vom Bund ein Impulsprogramm (auch Anstossfinanzierung genannt) zur Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder. Das Parlament hiess diese Initiative gut und verabschiedete das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinder-

betreuung. Dieses ist nun seit dem 1. Februar 2003 in Kraft. Es handelt sich um ein auf 8 Jahre, d.h. bis zum 31.01.2011 befristetes Impulsprogramm, das die Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern fördern soll, damit die Eltern Erwerbsarbeit bzw. Ausbildung und Familie besser vereinbaren können. Der Bundesrat hat im Dezember 2008 (Antwort auf Motion der WBK-N) beschlossen, das bis auf Ende Januar 2011 befristete Impulsprogramm zu verlängern.

Beitragsberechtigt sind Kindertagesstätten, Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung und Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien. Die Finanzhilfen können während maximal 3 Jahren gewährt werden. Unterstützt werden können nur Betreuungsplätze, die neu geschaffen werden<sup>9</sup>.

Bis zum 1. Oktober 2008 wurden 1597 Gesuche eingereicht, wovon bisher 1103 Gesuche bewilligt werden konnten. Falls sämtliche der noch nicht abschliessend beurteilten Gesuche ebenfalls bewilligt werden, profitieren insgesamt mehr als 22 500 neue Betreuungsplätze von den Finanzhilfen des Bundes. Dazu werden Verpflichtungen im Gesamtbetrag von 136 Mio. eingegangen. Die Anzahl Betreuungsplätze konnte damit seit Beginn des Impulsprogramms um mehr als 40% erhöht werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass die meisten dieser Plätze auch nach Beendigung der Finanzhilfen des Bundes weiter bestehen. Die Frage der Nachhaltigkeit soll jedoch im Rahmen einer Evaluationsstudie vertieft überprüft werden. Erste Ergebnisse sollen bis Ende April 2009 vorliegen.

9 Weitere Details zum Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: SR 861, <http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01153/index.html?lang=de>.

## 4 Politische Positionen zur familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung auf nationaler Ebene

### 4.1 Parlamentarische Initiativen

Im September/Oktober 2005 reichten fünf Nationalrätinnen von allen Bundesratsparteien und der Grünen Partei praktisch gleichlautende Initiativen im Parlament ein, die verlangen, dass die Bundesverfassung durch folgende Bestimmung ergänzt werde:

«Die Kantone sorgen dafür, dass die Gemeinden in Zusammenarbeit mit Privaten ein bedarfsgerechtes Angebot an familien- und schulergänzender Betreuung von Kindern bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit bereitstellen. Der Bund kann sie bei dieser Aufgabe unterstützen<sup>10</sup>.»

Die Begründungen in den parlamentarischen Initiativen variieren. Alle bemängeln aber das lückenhafte Angebot an familien- und schulergänzender Kinderbetreuung. Gleichzeitig betonen sie die Bedeutung einer ausgebauten Infrastruktur für bessere Bildung und Integration, für die Vereinbar-

keit von Familie und Beruf und für den Wirtschaftsstandort Schweiz, der in Zukunft noch mehr auf die Beteiligung von Frauen angewiesen sein wird. Auch wird darauf hingewiesen, dass die Schweiz vermehrt auf «Spezialistinnen und Spezialisten aus dem Ausland angewiesen ist; diese machen ihre Zusage für eine Arbeitsstelle jedoch immer öfter auch vom Bildungsangebot für die Kinder» abhängig. Festgehalten wird ebenfalls, dass «immer mehr Ehepaare, auch aus dem Mittelstand, heute gezwungen sind, das Einkommen der Familie gemeinsam zu erarbeiten». Bemerkenswert ist der Konsens der Parlamentarierinnen über die Parteigrenzen hinweg: die aktuelle Situation lässt, zumindest aus der Sicht von Frauen, ideologische Positionen in den Hintergrund treten.

10 Vgl. dazu 05.429 Christine Egerszegi-Obrist FDP, 05.430 Ruth Genner GP, 05.431 Jacqueline Fehr SP, 05.432 Kathy Ricklin CVP, 05.440 Ursula Haller SVP.

Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) diskutierte den Bericht ihrer Subkommission zu den fünf parlamentarischen Initiativen im Bereich der familien- und schulergänzenden Tagesstrukturen (05.429–05.432 und 05.440), welche die Schaffung einer Verfassungsgrundlage auf Bundesebene für diese Angebote verlangen. Die Mehrheit der Subkommission beantragte der Kommission, auf die Umsetzung der Initiativen zu verzichten, da deren Ziele mit dem Inkrafttreten der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS) auch ohne Verfassungsänderung erreicht würden.

Die Kommission fordert aber den Bundesrat mit einer Motion auf, das Gesetz über die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung zu verlängern. Gleichzeitig lädt sie die Sozialdirektorenkonferenz (SODK) ein, ein Konkordat im Bereich der familienergänzenden Betreuung für das Vorschulalter zu prüfen<sup>11</sup>.

#### 4.2 Postulat: Krippen und Tagesschulen bezahlbar machen

Im März 2007 reichte die Sozialdemokratische Fraktion ein Postulat zur Finanzierung von familien- und schulergänzender Kinderbetreuung ein (07.3102). Der Bundesrat wird aufgefordert, «zur dauerhaften Finanzierung eines bedarfsgerechten Angebots an familien- und schulergänzenden Betreuungsplätzen ein Modell auszuarbeiten.» Grundlage des Modells ist der Anspruch jedes Kindes auf einen Betreuungsgutschein, wenn seine Eltern wegen Erwerbstätigkeit, Freiwilligenarbeit oder Ausbildung die Betreuung nicht selber ganz übernehmen können. Der Bund soll dabei für jeden von den Kantonen bezahlten Franken 25 Rappen dazubezahlen. Im Weiteren wird gefordert, dass aufgezeigt wird, wie das Modell auf Gesetzesstufe umgesetzt werden könnte. Die SP-Fraktion fordert eine lückenlose Ablösung des heutigen Gesetzes über die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung durch ein neues Finanzierungsmodell und zielt darauf ab, dass das neue Finanzierungsmodell das jetzt geltende, bis 2011 befristete Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung ablöst.

Der Bundesrat hält in seiner Antwort vom 15.06.2007 an seiner grundsätzlich positiven Einschätzung eines Gutscheinsystems fest und ist überzeugt, dass mit einer den Wettbewerb stärkenden Reform eine neue Dynamik in das System der familienergänzenden Kinderbetreuung gebracht werden könnte. Das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) hat bereits 2005 ein von Interface, Institut für Politikstudien, verfasstes Diskussionspapier mit dem Titel «Kinderbetreuungsgutscheine, Diskussionspapier zu Händen der Zentralstelle für Familienfragen<sup>12</sup>» veröffentlicht, welches grundlegende Überlegungen zu Gutscheinsystemen enthält und ausländische Erfahrungen würdigt. Aus dieser Studie geht unter anderem hervor, dass die Ausgestaltung eines derartigen Systems komplex ist und dass es sich empfiehlt, im Rahmen eines Pilotprojekts konkrete Er-

fahrungen zu sammeln. Wie beim Impulsprogramm zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung ist der Bundesrat gewillt, im Rahmen seiner Möglichkeiten, eine unterstützende Rolle auch bei der Durchführung von Pilotprojekten für Betreuungsgutscheine wahrzunehmen. Bedingung ist, dass die Federführung für Pilotprojekte entsprechend der geltenden Zuständigkeitsordnung von Kantonen oder Gemeinden übernommen wird. Der Bundesrat kommt in seiner Antwort zum Schluss, dass zunächst eines oder mehrere Pilotprojekte dazu lanciert und evaluiert werden sollen, bevor beurteilt werden kann, ob ein Modell mit Betreuungsgutscheinen zielführend ist<sup>13</sup>.

#### 4.3 Von der Objekt- zur Subjektfinanzierung

Subventionen der öffentlichen Hand für die familienergänzende Kinderbetreuung werden heute in aller Regel direkt an die Anbietenden ausgerichtet (Objektfinanzierung). Mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen sollen die Eltern die Subventionen direkt erhalten (Subjektfinanzierung) und damit Betreuungsleistungen ihrer Wahl kaufen können. Mit dem Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung im Rahmen eines Gutscheinsystems soll der Wettbewerb zwischen den Anbietenden gefördert und neue Dynamik ins System der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulbereich gebracht werden. Dies soll zu einem Ausbau des Betreuungsangebotes führen und die Qualität und den Preis positiv beeinflussen.

Zu der in der Schweiz noch unbekanntem und auch in andern Ländern erst vereinzelt eingesetzten Subjektfinanzierung ist das oben erwähnte Diskussionspapier «Kinderbetreuungsgutscheine» erarbeitet worden. Auf politischer Ebene müsste, so die Autorinnen und Autoren, zuerst geklärt werden, welche Ziele mit dem Systemwechsel angestrebt würden, da die Wahl eines Modells wesentlich davon abhängt, was erreicht werden soll. Dabei stehen verschiedene Ziele zur Debatte, die nicht alle gleichzeitig erreicht werden und teils in einem Zielkonflikt zueinander stehen:

- Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf;
- Die Ausdehnung des Angebots an Betreuungseinrichtungen und deren bessere Ausrichtung auf die Bedürfnisse der Eltern;
- Die Verbesserung der Chancengerechtigkeit für Kinder durch eine hohe Qualität und soziale Durchmischung von Kindergruppen;
- Die Internalisierung von positiven Bildungs- und Sozialisationseffekten durch die Betreuung von Kindern;
- Die Senkung der vermeintlich hohen Kosten von Betreuungseinrichtungen durch ein marktorientiertes Modell (Balthasar, Binder 2005, p. 32).

11 <http://www.parlament.ch/D/Medienmitteilungen/Seiten/mm-wbk-n-2008-08-25.aspx>.

12 <http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01778/index.html?lang=de>.

13 [http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20073102](http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20073102).

Erst die Klärung der angestrebten Ziele erlaubt die Entscheidung für ein bestimmtes Modell von Gutscheinen – oder anders gesagt: Die verschiedenen Effekte lassen sich nicht oder nur teilweise gleichzeitig realisieren.

Weiter kommt die Interface-Studie zum Schluss, dass die Frage nach den Qualitätsstandards von wesentlicher Bedeutung sei, da diese die Kosten massgeblich beeinflussen. Ein Gutscheinsystem könne sehr wohl zu einer Erhöhung und einer Differenzierung des Angebots an Plätzen führen, eine Kostenreduktion wäre jedoch in erster Linie über eine Reduktion der Qualität zu erreichen (Balthasar, Binder 2005, p. 5). Erste Erfahrungen mit Betreuungsgutscheinen gab es beispielsweise in England und Deutschland (Mannheim und Hamburg).

Mit der Durchführung von Pilotprojekten in der Schweiz sollen nun konkrete Erfahrungen gesammelt und die daraus gewonnenen Erkenntnisse öffentlich zugänglich gemacht werden. Die Pilotprojekte umfassen aber nur die Betreuung im Vorschulbereich. Der Bund kann sich während maximal drei Jahren mit bis zu 30% an den Kosten der Pilotprojekte beteiligen<sup>14</sup>. Das erste Pilotprojekt, das vom Bund unterstützt wird, ist das Pilotprojekt der Stadt Luzern.

#### **4.4 Betreuungsgutscheine: Pilotprojekt Luzern**

Luzern lanciert als erste Stadt in der Schweiz ein Pilotprojekt mit Betreuungsgutscheinen und nimmt damit eine Vorreiterrolle für andere Gemeinden und Kantone ein. Der Stadtrat von Luzern hat am 20. August 2008 die Durchführung eines entsprechenden Pilotprojekts zur Einführung von Betreuungsgutscheinen beschlossen. Das Pilotprojekt mit dem neuen System der Betreuungsgutscheine wird in Luzern voraussichtlich am 1. April 2009 starten. Im Rahmen dieses Pilotprojekts sollen erwerbstätige Eltern von der Stadt einen Gutschein erhalten. Anspruch auf einen Betreuungsgutschein besteht grundsätzlich für alle Kinder im Vorschulalter, die in der Stadt Luzern wohnen und über einen Betreuungsplatz verfügen<sup>15</sup>.

Der Betreuungsgutschein kann bei anerkannten Kindertagesstätten und der Tageselternvermittlung der Stadt Luzern sowie angrenzender Gemeinden ihrer Wahl eingelöst werden. Das bedeutet, dass die Betreuung in einer von der Stadt Luzern für das Gutscheinsystem zugelassenen Kindertagesstätte oder über eine zugelassene Tageselternvermittlung erfolgen muss. Wie hoch die finanzielle Unterstützung im Einzelnen ausfällt, hängt von zwei Faktoren ab: Das Erwerbsumsum der Eltern bestimmt einerseits, wie viele Betreuungstage ihnen pro Woche zustehen. Die Höhe des Einkommens bestimmt andererseits, wie hoch die finanzielle Unterstützung pro zugesicherten Betreuungstag ausfällt. Für Kleinkinder bis 18 Monate ist der Gutschein pro Betreuungstag 30 Franken höher als jener für ältere Kinder. Die maximale Gutscheinhöhe pro Betreuungstag wird so festgesetzt, dass die Eltern in jedem Fall einen Beitrag an die Kosten der Betreuung bezahlen. Ziel dieser Finanzierungsform ist es,

dass alle erwerbstätigen Erziehungsberechtigten in derselben Weise von der Unterstützung durch die öffentliche Hand profitieren können.

Zum Projekt soll eine begleitende Evaluation durchgeführt werden. Diese wird sich unter anderem mit der Entwicklung der Qualität der Betreuungseinrichtungen befassen. Die Projektleitung und der Stadtrat werden so laufend über die Entwicklung des Projekts orientiert und können notwendige Anpassungen am Pilotversuch einleiten. Damit auch andere von den gewonnenen Erkenntnissen profitieren können, sollen die Ergebnisse der Evaluation allgemein zugänglich gemacht werden.

Der Bund unterstützt im Rahmen des Impulsprogramms das Pilotprojekt der Stadt Luzern finanziell mit rund 2,5 Millionen Franken.

#### **4.5 Positionen der Parteien**

Im folgenden Abschnitt werden die parteipolitischen Positionen zu den Betreuungsgutscheinen aus dem Blickwinkel der Parteien beleuchtet. Die Positionen beziehen sich dabei allgemein auf die Betreuungsgutscheine und nicht nur auf das Pilotprojekt der Stadt Luzern.

##### **Sozialdemokratische Partei (SP)**

Von den Bundesratsparteien ist es die SP, welche aktiv die Einführung von Betreuungsgutscheinen und damit den Systemwechsel von der Objektfinanzierung (finanzielle Unterstützung der Betreuungseinrichtungen) zur Subjektfinanzierung (Unterstützung des Kindes bzw. der Eltern) fordert und dazu in dem oben erwähnten Postulat vom März 2007 auch ein konkretes Modell vorschlägt. Die SP strebt so eine Senkung der Kosten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung für Familien mit mittlerem Einkommen an, eine Verbesserung der Qualität (durch ausreichendes und qualifiziertes Personal, gute Arbeitsbedingungen sowie die Integration der Betreuung ins Bildungssystem) und einen raschen Ausbau des Angebots. Das Postulat ist Teil der SP-Forderung nach einer Investitionsoffensive für mehr Betreuungsplätze in besserer Qualität. Die SP strebt damit das Niveau und den Ausbaustand der skandinavischen Länder an. Parteiintern ist der geforderte Systemwechsel allerdings nicht unumstritten.

##### **Freisinnig Demokratische Partei (FDP)**

Für einen Systemwechsel hin zu Betreuungsgutscheinen spricht sich auch die FDP aus, ebenso für die Weiterführung der Anstossfinanzierung durch den Bund. Eine nachfrageorientierte Finanzierung würde nach Ansicht der FDP den Wettbewerb unter den Betreuungseinrichtungen stärken und die Vielfalt an Angeboten erhöhen, dies zum Vorteil der Eltern, die frei wählen könnten. Bezüglich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie –

<sup>14</sup> Vgl. dazu Infoblatt zu Pilotprojekten <http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01778/index.html?lang=de>.

<sup>15</sup> Vgl. dazu Medienmitteilung vom 20.05.08, Medienmitteilung vom 04.09.08, Website der Stadt Luzern <http://www.stadt Luzern.ch/default.aspx?pageid=2522>.

dies der Hauptfokus der FDP – fordert die Partei zu dem Blockzeiten an den Schulen und ein nachfrageorientiertes Angebot an Tagesstrukturen. Zur Finanzierung der Betreuungsangebote verweist die FDP auf die Verantwortung der Privaten und Unternehmen, ohne damit eine finanzielle Beteiligung durch Kantone und Gemeinden ganz auszuschliessen. Die FDP anerkennt den Handlungsbedarf beim Ausbau des Angebots und setzt sich für eine genügende Anzahl von Betreuungsplätzen zu einem «vernünftigen Preis» ein. Hindernisse ortet die FDP in der «Überreglementierung im Bereich von Einrichtung, Bau und Führung von Kindertagesstätten» und fordert deshalb flexiblere Richtlinien für die Führung von Kindertagesstätten. Ein «Abbau von unnötigen Hindernissen» würde nach Ansicht der FDP auch die Kosten senken. Zugleich stellt die FDP in Aussicht, dass die «Betreuungsqualität gewährleistet» sei, was allerdings angesichts der Forderung nach «vereinfachten Bewilligungsvoraussetzungen» und nach «verkürzten bzw. modularen Ausbildungsangeboten» für Fachpersonen der Betreuung fraglich scheint<sup>16</sup>.

16 Positionspapier der FDP Schweiz vom 31.03.07: Die neue 4-Generationengesellschaft – Gemeinsam erfolgreich leben; Positionspapier der FDP Schweiz vom 12.04.02: Für eine liberale Familienpolitik, die Chancen bietet und Wachstum ermöglicht.

### **Christlichdemokratische Volkspartei (CVP)**

Auch die CVP ist im Grundsatz für Betreuungsgutscheine, ohne dies jedoch zu konkretisieren. Im Positionspapier zur Familienpolitik fordert die CVP für eine «familienorientierte Erwerbsarbeit» die Einführung von Betreuungsgutscheinen mit dem Ziel, eine «markt- und kundengerechte familienergänzende Kinderbetreuung» möglich zu machen. Die CVP unterstützt die Durchführung von Pilotprojekten zum Systemwechsel durch die Finanzhilfen des Bundes<sup>17</sup>.

### **Schweizerische Volkspartei (SVP)**

Keine Positionen zu den Betreuungsgutscheinen gibt es bei der SVP. Gemäss dem Grundsatz der Partei, dass familien- und schulergänzende Kinderbetreuung keine öffentliche Aufgabe ist, opponiert die SVP gegen alle Bestrebungen, in den Bereich der ausserfamiliären Kinderbetreuung mit staatlichen Mitteln zu investieren.

17 Positionspapier der CVP Schweiz zur Familienpolitik vom 31.08.02, Parteiprogramm der CVP Schweiz vom 18.09.04.

## **5 Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im internationalen Vergleich: Die Beispiele Schweden und Frankreich**

Nach Einschätzung der schweizerischen UNESCO-Kommission befindet sich die Schweiz mit Bezug auf die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung bestenfalls im europäischen Mittelfeld. Die Schweiz gehöre auch zu den wenigen Ländern ohne übergeordnetes Konzept für die Bildung und Betreuung von Kindern unter sechs Jahren. Mit Investitionen in den Bereich der frühen Bildung von 0,2% des Bruttoinlandprodukts (BIP) liegt die Schweiz weit hinter anderen europäischen Ländern zurück (OECD 2006, p. 115). Deutschland, Holland und England bleiben zwar auch unter 0,5%, wenden aber für die frühe Bildung das Doppelte auf. Ausgaben zwischen 0,5 und 1% des BIP tätigen Österreich, Ungarn und Frankreich, während die skandinavischen Länder mit Ausgaben von 1,4 bis 2% des BIP die Rangliste anführen (OECD 2006, p. 115).

### **5.1 Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in Schweden**

Für den Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung und die frühe Bildung gelten die skandinavischen Länder als vorbildlich. Im Folgenden wird das schwedische Modell etwas ausführlicher dargestellt. Es unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von der Situation in der Schweiz. Seit den 70er Jahren investierte Schweden, unter mehrheitlich sozialdemokratischer Regierung in den Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung. Das Ange-

bot von 70000 Plätzen anfangs der 70er Jahre wurde zu einem flächendeckenden Angebot von aktuell 700000 Plätzen auf hohem Qualitätsniveau ausgebaut, wie Agneta Karlsson, Staatssekretärin im schwedischen Bildungsministerium, 2006 ausführte (Kahl 2006, DVD2, p. 49f). Seit 1996 liegt die Zuständigkeit für den Vorschulbereich nicht länger beim Gesundheits- und Sozialministerium, sondern beim Bildungsministerium. «Jetzt ist die Vorschule», so Karlsson, «die erste Sprosse einer lebenslangen Lernleiter» (ebd.).

Wichtiges Teilelement des schwedischen Konzepts der Kinderbetreuung bildet der Elternschaftsurlaub. Der Elternschaftsurlaub von sechs Monaten (1974) wurde zuerst auf neun Monate erhöht (1978), dann auf ein ganzes Jahr (1984), ab 1995 erhalten Mutter und Vater jeweils die Hälfte des Anspruchs. Auf den 1. Januar 2002 haben alle Eltern in Schweden Anspruch auf 480 Tage. Die Kinder sollen und können so also während ihrem ersten Lebensjahr zu Hause in ihren Familien aufwachsen. Die meisten schwedischen Kinder besuchen dann ab dem Alter von ein bis zwei Jahren die öffentlichen Einrichtungen, im Durchschnitt während 30 Stunden pro Woche. Die Betreuungspersonen haben den Status von Lehrern und Lehrerinnen und werden wie diese in einem 7-semesterigen Hochschulstudium ausgebildet, ihre Gehälter sind im Steigen begriffen (Beckmann 2007, p. 391f.).

Kindertagesstätten nehmen Kinder ab einem Jahr auf, ihre Öffnungszeiten decken in der Regel die Zeit von 7.30 bis 18 Uhr. Die Kinder werden in altersdurchmischten Gruppen betreut (Kleinkinder von einem bis drei Jahren, ältere Kinder von drei bis fünf Jahren sowie «sibling groups» mit einjährigen bis fünfjährigen Kindern).

Seit 2003 setzt ein Gesetz einen Höchstbeitrag für den Beitrag der Eltern fest, so dass alle schwedischen Kinder, unabhängig vom Einkommen ihrer Eltern und von der Gemeinde, in der sie leben, ein Anrecht und die Möglichkeit auf Bildung und Betreuung haben. Für weniger als 15 wöchentliche Stunden in einer Vorschule ist der Besuch kostenlos. Ansonsten darf der Elternbeitrag für das erste Kind nicht mehr als 1% des elterlichen Monatseinkommens ausmachen (2% für zwei Kinder, 3% für drei Kinder). Die Vorschuleinrichtungen sind während des ganzen Jahres geöffnet (mit Ausnahme der allgemeinen Feiertage). 2005 besuchten 77,3% aller Kinder zwischen einem Jahr und fünf Jahren die Vorschule, dazu kamen 6,1% der Kinder, die Familientagesstätten besuchen<sup>18</sup>. Insgesamt wendet Schweden für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung heute 2% des BIP auf.

Die Staatssekretärin beschönigt nicht, dass während langer Zeit der Auf- und Ausbau der familienergänzenden Betreuung in erster Linie den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes folgte, basiert doch der schwedische Wohlfahrtsstaat auf einem Doppelverdiener-Modell. In den letzten Jahren jedoch rückte die Qualität der Bildung und Betreuung in den Einrichtungen und die Weiterentwicklung der Vorschulpädagogik immer mehr in den Vordergrund. Ein nationaler Lehrplan für die Bildung von ein- bis fünfjährigen Kindern definiert die Grundwerte und Ziele, die konkrete Ausgestaltung ist den Gemeinden und den Schulen überlassen. Nach Agneta Karlsson schreibt der nationale Lehrplan für Vorschuleinrichtungen fest, dass Bildung und Betreuung Hand in Hand gehen soll, dass die Vorschule Spass machen, Sicherheit geben und voller Lernmöglichkeiten sein soll (ebd.).

Seit anfangs der 1990er Jahre werden in Schweden Studien zur frühkindlichen Bildung durchgeführt. Nach der schwedischen Frühpädagogin Pramling Samuelsson (2007) kann man daraus lernen, dass auch kleine Kinder in der Kommunikation und Interaktion mit anderen Kindern und Erwachsenen wesentlich kompetenter sind, als man noch vor 20 Jahren angenommen hat. Die Auswertung von Video-Aufzeichnungen zeigt nach den von Pramling Samuelsson (2007) zitierten schwedischen Studien, dass es möglich ist, die Kompetenzen der Lehrpersonen in einem grossen Ausmass fördern zu können, insbesondere, was ihre Fähigkeit betrifft, die Perspektive der Kinder einzunehmen. Ein Schlüsselfaktor für erfolgreiche Arbeit mit Kleinkindern ist die Fähigkeit der Fachkräfte, sich auf die Erfahrungswelt der Kinder einzulassen und auf ihre Lernbereitschaft zu vertrauen.

## 5.2 Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in Frankreich

Nach Island (2.05) ist Frankreich mit einer Geburtenrate von 1.94 das Land mit der höchsten europäischen Fruchtbarkeitsziffer (Eurostat 2008, p.46). Die Gründe dafür werden in der guten Vereinbarkeit von Familie und Erwerb vermutet. Diese wird durch ein Betreuungsangebot, das auch für Kinder unter drei Jahren vergleichsweise gut ausgebaut ist, sowie durch zahlreiche Familienleistungen ermöglicht. In Frankreich kann ein Elternurlaub bis zum Ende des dritten Lebensjahres des Kindes in Anspruch genommen werden. Der Anspruch auf den Arbeitsplatz bleibt erhalten.

Sonja Dörfler (2007) hat für das österreichische Institut für Familienforschung die vorschulischen Kinderbetreuungskulturen in Österreich, Deutschland, Frankreich und Schweden verglichen. Nach ihrer Analyse dominieren in Frankreich, in der Altersgruppe der Kinder unter 3 Jahren die privaten Betreuungsangebote. Sie schreibt: «Mit der Förderung der Privatinitiative von Eltern wurde in Frankreich eine neue Ära der ausserfamilialen Betreuung eingeleitet, die durch die Gesetzgebung der 90er Jahre auch eine neue Qualität bekommen hat. Seither können Eltern, die in ihrem Haushalt Arbeitsplätze für Betreuungspersonal schaffen, einen Steuergutschein erhalten. Dieses Gutscheinsystem wirkt sich allerdings nachteilig für Familien aus, die Kinder durch andere Dienstleistungsformen betreuen lassen und diese Kosten nicht geltend machen können. Die fehlende Harmonisierung der steuerlichen Absetzbarkeit anderer Betreuungsformen hat in Frankreich zur Folge, dass Eltern keine wirklichen Wahlmöglichkeiten zwischen den verschiedenen Modellen haben. (...) Die mit dieser Gesetzgebung geförderte Abkehr von der kollektiven Betreuung betrifft allerdings nur die Vorschulkindererziehung» (Dörfler 2007, p.36).

Die gleiche Autorin konstatiert, dass sich in Frankreich die Betreuung im vorschulischen Bereich durch eine grosse Variationsbreite öffentlicher Förderungen für staatliche und private Angebote auszeichnet. So gibt es steuerliche Absetzbarkeit von Tagesmüttern und von Kosten für Betreuungshilfen im eigenen Haushalt sowie eine eigene Beihilfe für die Inanspruchnahme einer Tagesmutter. Diese werden für das Alterssegment der unter 3-Jährigen auch überwiegend in Anspruch genommen.

Zudem besteht generell ab dem 3. Geburtstag des Kindes ein Rechtsanspruch auf ausserfamiliale Betreuung. Nach Aussage von Dörfler (2007) besuchen praktisch alle Kinder zwischen 3 und unter 6 Jahren die «école maternelle», die kostenlos ganztägig angeboten wird (lediglich das Essen muss von den Eltern bezahlt werden) und bei der es sich um eine Bildungseinrichtung handelt. Diese Einrichtungen sind von 8.30 bis 16.30 Uhr geöffnet mit Ausnahme vom Mittwochnachmittag. Der Besuch ist freiwillig. Das Betreuungspersonal ist beim Ministerium angestellt. In der Regel handelt es sich um Fachkräfte, die ein praxisnahes Lehrerhochschulstudium für den Vorschul- und Primarbereich absolviert haben. Sie wer-

den in ihrer Arbeit durch Hilfskräfte unterstützt, die meistens eine pädagogische oder heilpädagogische Ausbildung absolviert haben. Zur Unterstützung der Lehrenden werden zudem von der Gemeinde Personen rekrutiert und bezahlt.

Auch im Bereich der Schulkinderbetreuung geht Frankreich andere Wege als andere Länder. In Frankreich existiert kein eigenständiges Hortsystem. Anstelle dessen besuchen die Kinder Ganztageschulen, in denen vor und nach der Schulzeit flankierende Betreuungsangebote existieren. Die Betreuung erfolgt dabei durch Freiwillige, die eine Kurzausbildung in Freizeitgestaltung haben, entweder auf dem Schulgelände oder in nahegelegenen Räumlichkeiten.

---

18 [http://www.sweden.se/upload/Sweden\\_se/german/factsheets/SI/Die\\_schwedische\\_Ausbildung\\_TS38a.pdf](http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/german/factsheets/SI/Die_schwedische_Ausbildung_TS38a.pdf)



### III. Zum Verhältnis von Nutzen, Kosten und Qualität

#### 1 Familien- und schulergänzende Betreuung im Spannungsfeld verschiedener Interessen

##### 1.1 Die Forderung nach Kostenreduktion

In der Schweiz fehlt eine umfassende Sicht zu den Zusammenhängen zwischen Kosten, Nutzen und Qualität der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung noch weitgehend. Um das weite Feld überhaupt einer Analyse zugänglich zu machen, ist die Beschäftigung mit ausgewählten Aspekten unumgänglich. Nicht aus dem Blick geraten dürfen dabei der aktuelle Gesamtkontext und die historische Entwicklung. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Beschäftigung mit den Zielen bzw. mit der Frage, welchen Interessen familien- und schulergänzender Betreuung gerecht werden soll und kann.

Der Blick auf Kosten und Nutzen wird stark von subjektiven Einstellungen gelenkt. Diese widerspiegeln nicht nur das eigene Verständnis bezüglich Kinderbetreuung oder bezüglich der Rollenverteilung zwischen Staat und Familie. Sie sind auch Ausdruck persönlicher Werthaltungen.

Kosten und Nutzen familien- und schulergänzender Kinderbetreuung sind allerdings objektiv vielschichtig und nicht einfach zu messen; erst recht, wenn nicht nur unmittelbar, sondern auch nachhaltig bedeutsame Aspekte berücksichtigt werden sollen. Sowohl für die Erwachsenen, die planen, ent-

scheiden oder betreuen, wie auch für die betreuten Kinder ist aber eine möglichst umfassende und langfristige Perspektive unverzichtbar.

In der öffentlichen und politischen Debatte wird oft einseitig die Kostenfrage diskutiert. Zu selten wird bedacht, dass der Wert familien- und schulergänzender Betreuung durch deren Qualität vermittelt wird, und deshalb – mit Blick auf die betroffenen Kinder – die Kosten nur sinnvoll mit dem Nutzen in Bezug gesetzt werden können, wenn die Qualität der Angebote in die Analysen einbezogen wird. Eine Orientierung an pädagogischen Erkenntnissen und zeitgemässen Anforderungen macht die familien- und schulergänzende Betreuung nicht einseitig teurer, sondern steigert den Mehrwert der Investitionen und vermeidet allfällige Folgekosten einer qualitativ ungenügenden Kinderbetreuung. Leider steht in der gegenwärtigen Diskussion über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung die Frage der Kosten im Vordergrund. Demgegenüber wird die Frage der Qualität ausserhalb von Fachkreisen noch wenig thematisiert. Erst in letzter Zeit sind erfreulicherweise Ansätze zu einer öffentlichen Qualitätsdiskussion zu beobachten. So hat der Verband des Personals Öffentlicher Dienste (VPOD) im Juni 2008 eine Tagung zu «Qualität und Arbeitsbedingungen» in der Tagesbetreuung von Kindern durchgeführt<sup>19</sup>. Auch die Schweizerische

Akademie für Geisteswissenschaften (SAGW) hat im November 2008 zu einer Tagung unter dem Titel «Familienergänzende Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern – ein Generationenprojekt in privater und staatlicher Verantwortung» eingeladen<sup>20</sup>.

## 1.2 Eckdaten des gesellschaftlichen Wandels

Die einseitige Fokussierung auf die Kosten ist unter anderem durch die Entwicklung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung bedingt: Die Schaffung eines Angebots an Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschul- und im Schulalter wurde lange Zeit fast ausschliesslich und auch heute noch substantiell von den Notwendigkeiten des Arbeitsmarkts diktiert. Dies zeigt sich in der Schweiz etwa daran, dass über einige Jahrzehnte Kinder eher bildungsferner Eltern, die als Arbeitskräfte in die Schweiz einwanderten bzw. geholt worden sind, institutionell betreut wurden. In den letzten Jahren geht die Nachfrage familienergänzender Betreuung zunehmend von erwerbstätigen Eltern aus der Mittel- oder Oberschicht aus, sei es, weil sie für die Existenzsicherung der Familie ebenfalls auf mehr als ein Einkommen angewiesen sind oder beide Partner erwerbstätig sein wollen. Die Dominanz des Arbeitsmarktes gegenüber dem Kindeswohl hat auch dazu geführt, dass der Ausbau der schulergänzenden Kinderbetreuung gegenüber der familienergänzenden Betreuung von kleineren Kindern noch deutlich im Hintertreffen ist. Gleichsam als Kehrseite dieser Medaille hapert es an der Abstimmung der Kleinkinderbetreuung innerhalb und ausserhalb der Familie. Das Wohl kleiner Kinder wird dadurch doppelt tangiert, nämlich durch die oft akute Zeitnot vieler Familien mit kleinen Kindern und die zögerlich angegangene Frage nach der Qualität institutioneller Betreuung. Eine offene Diskussion um kinder- und familienfreundliche Rahmenbedingungen insbesondere für die frühe Familienphase ist deshalb dringend notwendig.

Die Eckdaten des gesellschaftlichen Wandels, die für den Stellenwert, die Organisation und die Aufgaben der familien- und schulergänzenden Betreuung von Kindern relevant sind, stellen sich für die Schweiz wie folgt dar (Familienbericht 2004):

- Die Geburtenziffer ist trotz einer jüngst beobachtbaren Tendenz zu einer leichten Erholung anhaltend tief: Sie sank in der Schweiz zwischen 1970 und 2005 von 2,1 Kindern pro Frau auf 1,42 und liegt damit unter dem OECD-Durchschnitt von 1,63. (OECD 2007). 2006 beträgt die Geburtenziffer 1,44 pro Frau, im Jahr 2007 1,46 Kinder pro Frau (für Schweizerinnen: 1,33, für Ausländerinnen: 1,86).
- Das Bevölkerungswachstum ist nur leicht positiv. Der grössere Teil davon, nämlich 4,7 von insgesamt 6,5 Promille, geht auf Zuwanderungen zurück.
- Das Heiratsalter ist hoch und Schweizerinnen sind im Jahr 2006 bei der Geburt des ersten Kindes im Durchschnitt über 31 Jahre alt.
- Die Scheidungsrate ist hoch und beträgt im Jahr 2006 rund 52%.

- Der Anteil kinderloser Haushalte hat stark zugenommen, nämlich von 50% im Jahr 1970 auf zwei Drittel im Jahr 2000.
- Die Zahl der Einelternhaushalte ist ebenfalls steigend. Im Jahr 2000 lebten 12% aller Kinder mit nur einem Elternteil zusammen.
- Ein Fünftel aller Kinder wachsen als Einzelkinder auf.
- Immer mehr Frauen verzichten auf Kinder. 40% aller Akademikerinnen in der Schweiz bleiben kinderlos. Der Kinderwunsch ist über alle Frauen gesehen grösser als die Zahl der geborenen Kinder.
- Immer mehr Frauen gehen einer Erwerbstätigkeit nach. Mehrheitlich handelt es sich dabei um Mütter mit Kleinkindern und Teilzeiterwerbstätigkeiten.
- Wie in vielen westeuropäischen Ländern überwiegt in der Schweiz das sogenannte «modernisierte bürgerliche Familienmodell» mit einem vollerwerbstätigen Vater und einer teilzeitlich erwerbstätigen Mutter.
- Das Armutsrisiko nimmt besonders für Alleinerziehende, jüngere Eltern und für kinderreiche Familien zu.

## 1.3 Kinderbetreuung (k)eine Privatsache?

Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung wird kaum im Zusammenhang mit der gesamtgesellschaftlichen Verantwortung für Kinder betrachtet und diskutiert. Obwohl die Bedeutung der Kinderbetreuung für die Gesellschaft nicht grundsätzlich in Frage gestellt ist, wird der soziale und volkswirtschaftliche Wert der Betreuungsarbeit innerhalb und ausserhalb der Familie weder angemessen erfasst noch adäquat gewürdigt. Nach wie vor überwiegt die Haltung, dass Kinderbetreuung primär Privat- und Frauensache ist und nicht quantifiziert werden kann (und soll). So wird auch die Frage der Kosten oft stark verkürzt diskutiert. Zum einen wird unterschlagen, dass die Betreuung von Kindern immer etwas kostet – unabhängig davon, ob Kinder im familialen oder im institutionellen Rahmen die für sie unerlässliche Betreuung und Begleitung erfahren. Zum andern wird übersehen, dass der gesellschaftliche und individuelle Wert der Kinderbetreuung über die Frage der Zuständigkeit und Organisationsform hinaus immer entscheidend von der Qualität der Betreuung abhängt und die Gesellschaft gegenüber den Kindern subsidiär zu den Eltern eine Mitverantwortung trägt.

Es fällt auch auf, dass in der Schweiz – im Unterschied zu anderen Ländern – die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung erst in Ansätzen dem Bildungsbereich zugerechnet wird. Immerhin wird familienergänzende Betreuung im Vorschulalter vermehrt unter dem Stichwort «Frühbildung» diskutiert (vgl. dazu Marie Meierhofer Institut für

19 [www.vpod.ch/fileadmin/vpod\\_zentrale\\_files/Interessengruppen/PDFs/vpod\\_Tagung\\_Kinderbetreuung\\_web.pdf](http://www.vpod.ch/fileadmin/vpod_zentrale_files/Interessengruppen/PDFs/vpod_Tagung_Kinderbetreuung_web.pdf).

20 <http://www.sagw.ch/de/sagw/veranstaltungen/agenda-sagw-2008/ht-08.html>.

das Kind, 2002, 2008). So hat das Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz<sup>21</sup> im Oktober 2008 einen ersten Workshop zum Thema «Bildungspläne für den Frühbereich» durchgeführt. Auch im Schulbereich gibt es wenige Projekte, die von einem breiten Bildungsbegriff ausgehen, beispielsweise in Basel-Stadt, wo zur Zeit an fünf Pilotschulen pädagogisch konzipierte Tagesstrukturen aufgebaut werden. Erkenntnisse aus der Bildungsforschung legen nahe, dass eine bessere Übereinstimmung der Bildungsprozesse in verschiedenen Kontexten wie Kindertagesstätten, Schule und Familie ebenso anzustreben ist wie die Anschlussfähigkeit von einer Bildungsphase in die nächste. Ein in diesem Sinne ganzheitliches Bildungskonzept fehlt in der Schweiz bisher. Einen wichtigen Schritt in diese Richtung macht die von der Schweizerischen UNESCO-Kommission anfangs April 2008 in Auftrag gegebene Studie über frühkindliche Bildung. Sie will für die Schweiz eine umfassende Bestandesaufnahme erstellen und folgende Fragen, aufgeteilt nach den drei Sprachregionen, bearbeiten (Stamm 2007, p. 5):

- Was versteht man unter frühkindlicher Bildung (versus Betreuung)?
- Was kann frühkindliche Bildung gemäss neusten Studien leisten?
- In welcher Beziehung steht frühkindliche Bildung zum Konzept der Grundstufe/Basisstufe der EDK?
- An welchen Schweizer Universitäten und Fachhochschulen wird zum Thema geforscht?
- Wo und wie ist frühkindliche Bildung umgesetzt?
- Was kann frühkindliche Bildung für die Integration von Migrationskindern leisten?
- Wo steht das Thema im politischen und gesellschaftlichen Diskurs? Wie zeigt sich die Situation in den verschiedenen Landesteilen?
- Wo steht die Schweiz im internationalen Vergleich?
- In welchen Bereichen besteht welcher Handlungsbedarf?

Aus familienpolitischer Sicht gilt zu bedenken, dass eine gute familien- und schulergänzende Kinderbetreuung zusätzlicher Massnahmen bedarf. Zu erwähnen sind etwa ein bezahlter Elternurlaub oder mehr Möglichkeiten zur Teilzeitarbeit, insbesondere auch für Väter.

#### **1.4 Aktuelle Anliegen und Ziele der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung**

Familien- und schulergänzende Betreuungsangebote haben eine breite Palette von Bedürfnissen und Interessen abzudecken und unterschiedlichen Zielen zu dienen.

Zu diesen Zielen gehören unter anderem:

- Kindern ergänzend Erfahrungen ermöglichen, die in der Familie und in deren Lebensumfeld nicht (mehr) «einfach so» im Alltag möglich sind,
- Bildungsprozesse bei Kindern ab Geburt unterstützen,

- zur Integration insbesondere von Kindern aus sozial benachteiligten oder belasteten Familien beitragen,
- Familien, insbesondere den Frauen und Müttern, eine bessere Vereinbarung von Familien- und Erwerbsarbeit ermöglichen,
- Familien in ihrer Betreuungsleistung entlasten und die Leistungsfähigkeit von Familien für die Gesellschaft nachhaltig fördern,
- Belastungen (wie z.B. Stress) in Familien reduzieren und damit zur Gesundheitsprävention beitragen,
- der Wirtschaft für den bereits bestehenden und weiter absehbaren Mangel an qualifizierten Arbeitskräften das Potential der Frauen erschliessen.

Die genannten Ziele sind nicht unabhängig voneinander und können deshalb nicht a priori gewertet und in eine Rangfolge gebracht werden. Da sie jedoch in Widerspruch und Konflikt geraten können, ist eine Einigung auf ordnende Prinzipien unabdingbar. Im Einklang mit nationalen und internationalen rechtlichen Vorgaben, insbesondere der internationalen Vereinbarung der UNO über die Rechte des Kindes, sind im Falle von Zielkonflikten das Wohl und die Interessen des Kindes immer als vorrangig zu betrachten.

Was Kinder brauchen, um sich gut zu entwickeln und ihr Potential zu entfalten, ist inzwischen durch die empirische Forschung bekannt. Erkenntnisse über die Entwicklung des Gehirns und des Nervensystems sowie über die Bedeutung sozialer Bindungen und den Aufbau von Resilienz liefern die Grundlagen für eine neue Betrachtung: Sie unterstreichen die Bedeutung früher Entwicklungsprozesse und des Lernens über die gesamte Lebensspanne eines Menschen. Diese Erkenntnisse haben auch Folgen für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung.

<sup>21</sup> <http://www.netzwerk-kinderbetreuung.ch>.

## 2 Die Perspektiven des Nutzens

### 2.1 Schadet oder nützt familien- und schulergänzende Betreuung den Kindern?

Während langer Zeit wurde in der schweizerischen Öffentlichkeit das Thema familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in erster Linie unter dem Aspekt diskutiert, ob institutionelle bzw. ausserfamiliale Betreuung den Kindern schade. Die Meinung, die Kinderbetreuung sei eine «natürliche» Aufgabe der Mütter und ausserfamiliale Betreuung sei für die Kinder schädlich, wird heute allerdings nur noch von einer Minderheit vertreten. Inzwischen besteht auch in der Schweiz ein breiter Konsens, dass die ergänzende Betreuung von Kindern ausserhalb der Familie nicht nur eine Notwendigkeit für erwerbstätige Eltern darstellt, sondern für Kinder bereichernd und förderlich sein kann. Das gilt auch für die schulergänzende Kinderbetreuung, die in Ansätzen als Teil eines ganzheitlichen Betreuungs- und Bildungskonzeptes verstanden und entsprechend organisiert wird. Immer noch kontrovers diskutiert wird die Frage, ab welchem Alter eine familienergänzende Betreuung für Kinder sinnvoll sei. Für die Schweiz ist diese Frage besonders brisant, weil sie nur einen kurzen bezahlten Mutterschafts«urlaub» von 14 Wochen kennt. Wie Kinder bis zu anderthalb Jahren am besten ausser Haus betreut werden, ist auch fachlich nicht eindeutig zu beantworten. Es gibt jedoch auch in der Schweiz erkenntnisgestützte Überlegungen und Empfehlungen dazu. (Amt für Jugend und Berufsberatung Kanton Zürich 2006, p. 8 ff.; Nay, Grubenmann, Larcher Klee 2008, p. 69 ff. und 115 ff.)

Internationale Studien – darunter auch die seit 1991 laufenden grossangelegten Längsschnittstudien des US-amerikanischen National Institute for Child Care and Human Development (NICHD) – haben die Frage nach dem schädigenden und dem förderlichen Potential familienergänzender Kinderbetreuung eingehend untersucht (siehe dazu Belsky, 2007 oder zusammenfassend Textor, 2007). Die Ergebnisse zeigen, dass die Frage nur unter Berücksichtigung der Qualität familienergänzender Kinderbetreuung, der familialen Voraussetzungen und der zeitlichen Abstimmung der verschiedenen Betreuungskontexte beantwortet werden kann. Für das Wohlergehen der Kinder spielt die Qualität von Betreuung und Beziehungen in der Familie eine entscheidende Rolle. Die familienergänzende Betreuung kann zusätzlich oder kompensatorisch zur gesunden Entwicklung von Kindern beitragen. Ferner zeigt sich in den Studien, dass von einer institutionellen Betreuung von hoher Qualität alle Kinder profitieren können, während sich institutionelle Betreuung von schlechter Qualität insbesondere auf Kinder aus sozial-familial belasteten Familien zusätzlich negativ auswirkt. Anders ausgedrückt schadet eine schlechte Qualität familienergänzender Kinderbetreuung besonders stark jenen Kindern, die von ihrer familiären Situation her bereits benachteiligt sind.

Die zeitliche Abstimmung zwischen der Betreuung in und ausserhalb der Familie hat sich in der Untersuchung des NICHD, die rund 1400 Kinder berücksichtigt, ebenfalls als kritische Grösse erwiesen. Die diesbezüglichen Anforderungen sind eng mit den altersabhängigen Bedürfnissen von Kindern, dem frühen Beziehungsaufbau in der Familie und der Betreuung von Kindergruppen verbunden. Mit Blick auf das Kindeswohl scheint es eine kritische obere Grenze bezüglich des zeitlichen Ausmasses familienergänzender Betreuung zu geben, auch wenn sich diese nicht eindeutig in Stundenzahlen definieren lässt. Die Untersuchung kommt zum Ergebnis, dass Kinder im Alter von viereinhalb Jahren beim Übergang in den Kindergarten um so mehr tendenziell problematisches Verhalten zeigen, je mehr Zeit sie seit ihrer Geburt zusammengerechnet in familienergänzender Kinderbetreuung verbracht haben. Die gefundenen Zusammenhänge sind klein, bleiben aber auch dann bestehen, wenn man die Qualität der Einrichtungen einschliesslich der Betreuungsstabilität und zum andern der familiäre Hintergrund und die mütterlichen Kompetenzen berücksichtigt werden (NICHD 2003; Lanfranchi 2004). Auch wenn die Anlage der Studie einige Fragen bezüglich des komplexen Zusammenspiels verschiedener Faktoren offen lässt, sind die Ergebnisse bemerkenswert und im Einklang mit dem gesunden Menschenverstand: Zum Aufbau von sicheren und tragfähigen Beziehungen sind Eltern und Kinder insbesondere während des ersten Lebensjahres auf ausreichend gemeinsame Zeit angewiesen (Largo 2007, p. 48 ff.) In dieser Erkenntnis gründet auch die Forderung nach einem Urlaub, welcher es Eltern erlaubt, in der ersten Lebensphase mit dem Kind vertraut zu werden und es verlässlich und verfügbar durch seine Kindheit zu begleiten.

Zusammenfassend lässt sich zur Frage nach dem Nutzen oder Schaden familienergänzende Betreuung für Kinder festhalten, dass diese die Familie ergänzen und nicht ersetzen soll. Ferner muss sie die kindlichen Bedürfnisse zwingend prioritär berücksichtigen, hängt doch ihr eigenständiger Nutzen für die Kinder weitgehend von der Qualität und der Abstimmung der gesamten Betreuung ab.

### 2.2 Der Nutzen familien- und schulergänzender Betreuung als Teil des Bildungssystems

Die Schweiz gehört – wie die sogenannte PISA Studie der OECD aufgezeigt hat – neben Deutschland und Belgien zu den drei untersuchten Ländern mit den sozial ungerechtesten Schulsystemen. Über den Schulerfolg entscheiden nicht in erster Linie Intelligenz, Begabung und Leistung eines Kindes, sondern seine sozial-familiale Herkunft (vgl. dazu: Schweizerische UNESCO-Kommission, Medienmitteilung vom 4. April 2008). Insbesondere setzt das Schweizer Bildungssystem so spät an, dass es nicht mehr gelingt, schlechte Startbedingungen auszugleichen und Chancengleichheit zu fördern. «Empirisch belegt wird diese Tatsache», so Stamm (2007,

p.2) «durch verschiedene Schweizer Untersuchungen, welche grosse Kompetenzunterschiede zwischen Kindern aus bildungsnahen und bildungsfernen Milieus bei Eintritt in den Kindergarten oder bei Schuleintritt nachweisen.»

Internationale Längsschnittstudien belegen die grosse Bedeutung von Kindertageseinrichtungen für die Förderung kindlicher Bildungs- und Entwicklungsprozesse (vgl. ECCE-Study Group 1997, 1999; Melhuish et al. 2006; Peisner-Feinberg et al. 2001; Rossbach 2005; Sammons et al. 2007; Sylva et al. 2004; The NICHD Early Child Care Research Network 2005; Tietze 1998; Tietze, Rossbach & Grenner 2005). Sie zeigen auf, dass eine hohe Qualität familienergänzender Betreuung einen positiven Einfluss auf die soziale und kognitive Entwicklung von Kindern hat und damit nachhaltig zu einem grösseren Bildungserfolg beiträgt (ein Überblick über die Ergebnisse der internationalen Studien findet sich in Rossbach, 2005, sowie Rossbach, Kluczniok, Isenmann 2008). Insbesondere Kinder aus so genannten bildungsfernen Kontexten profitieren in Hinblick auf ihre Bildungswege entscheidend von qualitativ hochwertigen Kindertageseinrichtungen, da sie hier ein vielfältigeres und breiteres Anregungsniveau für neue Erfahrungen erleben können, als dies im Elternhaus möglich wäre. Laut der Untersuchung von Tietze (1998) können Qualitätsunterschiede in den Kindertageseinrichtungen im Extremfall bei Kindern Entwicklungsunterschiede von bis zu einem Jahr ausmachen, d.h. eine Kindertageseinrichtung mit einer sehr hohen pädagogischen Qualität bewirkt im Extrem denselben Entwicklungsstand, der für ein um ein Jahr älteres Kind in einer Kindertageseinrichtung mit sehr schlechter pädagogischer Qualität wahrscheinlich ist (vgl. Rossbach 2004, p. 277).

Die Ergebnisse der internationalen Wirksamkeitsuntersuchungen zeigen also, dass familien- und schulergänzende Betreuung für Kinder von hohem Nutzen sein kann. Sie geben allerdings diesbezüglich auch stark zu denken: Verschiedene grosse Studien kommen nämlich zum Schluss, dass der überwiegende Teil der untersuchten Kindertageseinrichtungen eine «mittelmässige» oder sogar «schlechte» Qualität aufweist (vgl. z.B. Tietze 1998; ECCE-Study Group 1997; NICHD 2005).

Auf Resonanz gestossen sind auch in der Schweiz die kürzlich vorgestellten Resultate der Bertelsmann-Studie aus Deutschland, die das Berner Büro Bass durchgeführt hat. Als Basis zur Berechnung des volkswirtschaftlichen Nutzens wurden u.a. die Bildungseffekte des Besuchs von Kindertagesstätten auf die Schullaufbahn von Kindern untersucht. Die Studie kommt zum Schluss, dass die Schullaufbahn am stärksten von der Bildung der Eltern abhängt, dass aber unabhängig davon der Besuch einer Kindertageseinrichtung (vor dem Eintritt in den Kindergarten) die Wahrscheinlichkeit, ins Gymnasium zu kommen, von 36% auf 50% um 14% erhöht. Benachteiligte Kinder profitieren vom Besuch eines familienergänzenden Angebots noch deutlicher, erhöht sich doch deren Wahrscheinlichkeit

einer gymnasialen Schullaufbahn gegenüber Kindern, die nur den Kindergarten besuchen, um rund zwei Drittel (Bertelsmann Stiftung 2008, p.12 ff.). Wenn sich auch die Bertelsmann-Studie, so der Autor Tobias Fritschi vom Büro Bass, nicht 1:1 auf schweizerische Verhältnisse übertragen lasse (telefonische Auskunft Tobias Fritschi, 13.05.08), sehen sich Fachleute in der Schweiz durch die Ergebnisse in ihren Bestrebungen bestätigt, Kindertageseinrichtungen zu Bildungsinstitutionen mit pädagogischen Konzepten weiter zu entwickeln, in denen das Kind im Zentrum steht. In der Schweiz wurde bisher zu den Bildungseffekten von familienergänzender Kinderbetreuung eine einzige Studie durchgeführt. Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 39 (NFP 39) zum Thema Migration wurden rund 900 Kinder im Alter von vier und sechs Jahren untersucht. Als Hauptergebnis steht fest, «Kinder ab dem 3. Lebensjahr, ergänzend zur Familie in Krippen, Spielgruppen, Tagesfamilien oder Kindergarten betreut und gefördert, werden von ihren Lehrpersonen in ihren kognitiven, sprachlichen und sozialen Fähigkeiten besser beurteilt als Kinder, die ausschliesslich im Kreise der eigenen Familie aufwachsen. Insbesondere Kinder aus Migrationsfamilien, die im Vorschulalter familienergänzend betreut werden, bewältigen den Übergang zur Schule signifikant besser als Kinder, die sich ohne diesen vermittelnden Bezug in einer für sie fremden Lebenswelt behaupten müssen» (Lanfranchi 2002, p. 12).

Zur Zeit ist – anhand von etwas mehr als 400 Kindern aus der Stichprobe der ersten Studie – ein Follow-up als Nationalfondsprojekt in Arbeit (2006–2008), das der Hauptfrage nachgeht, ob die positiven Effekte der familienergänzenden Betreuung bei Schuleintritt auch nach acht Jahren noch festzustellen sind. Der Zwischenbericht hält fest: «Die 1999 in der Einschulungsphase festgestellten positiven Effekte von Kindertagesstätten, Spielgruppen, Tagesfamilien auf den Schulerfolg sind acht Jahre später nicht mehr feststellbar, weil sie von anderen, gewichtigeren Faktoren überlagert worden sind» (Lanfranchi, in press). Einrichtungen der familien-, später auch schulergänzender Betreuung beeinflussen nach dieser Studie lediglich 10% des Schulerfolgs. Weit wichtiger als die erlebte Betreuung ist die Unterstützung der Familie vor und während der Schulzeit. Eine wichtige Rolle spielen nämlich die Eltern und ihre Bildungsaspiration, d.h. vor allem das, was sie bezüglich Bildungsabschluss von ihren Kindern erwarten. Dieser Befund spricht nach Lanfranchi nicht gegen, sondern für qualitativ hoch stehende und fallspezifisch optimal dosierte Angebote familien- und schulergänzender Betreuung. Lanfranchi interpretiert die Ergebnisse des Follow-up so, dass die im Vorschulalter und während der Schule erlebte Betreuung seiner Untersuchungspopulation qualitativ nicht über jeden Zweifel erhaben war.

Für die Erhöhung der Bildungschancen dürften die Einrichtungen der familien- und schulergänzenden Betreuung, so wie wir sie bis heute in den verschiedenen Sprachregionen der Schweiz konzipiert und organisiert haben, jedenfalls nicht genügen. Nachhaltige Effekte familienergänzender Betreuung auf die Bildung von Kindern lassen sich sehr wahrscheinlich nur unter Berücksichtigung bestimmter qualitativer Kriterien nachweisen (vgl. dazu Kapitel III, 4).

### **2.3 Was nützt familien- und schulergänzende Kinderbetreuung den Eltern?**

Im Rahmen der OECD-Studie «Babies and Bosses» wurde 2003 in der Schweiz der Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung unter dem Aspekt der Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit für Eltern untersucht. Danach wurden bis 2005 insgesamt 13 OECD-Länder begutachtet und miteinander verglichen. Hintergrund dieser OECD-Studie bildeten die demografischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte, die in vielen Ländern mit einem dramatischen Rückgang der Geburtenziffer einhergehen. Die demografischen, sozialen und wirtschaftlichen Veränderungen dürften auch zu einer veränderten Bewertung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung beitragen. Der neue Ländervergleich der OECD stellte 2007 unmissverständlich fest, dass

- nur wenige Eltern keine Schwierigkeiten mit der Vereinbarkeit von Familie, Kinderbetreuung und Beruf haben;
- viele Eltern deswegen später und weniger Kinder haben, als sie gerne haben würden, oder dass insbesondere Mütter auf eine berufliche Karriere verzichten;
- im Jahr 2005 jene Länder mit der höchsten Rate an Frauenerwerbstätigkeit auch die höchsten Geburtenraten aufwiesen: Es sind dies, mit einer Geburtenrate von über 1,6 und einer Erwerbsquote von Frauen von über 65% die USA, Neuseeland, Grossbritannien, Island und die skandinavischen Länder Norwegen, Finnland, Dänemark und Schweden.

Der Soziologe Gosta Esping-Andersen konstatiert ebenfalls eine positive Korrelation zwischen der Geburtenrate und der Erwerbsquote von Frauen: Je mehr die Frauen in den Arbeitsmarkt integriert sind, desto mehr Kinder bringen sie zur Welt, weshalb sich Investitionen in familienfreundliche Rahmenbedingungen lohnen (Esping-Andersen, Pallier 2008).

Die Schweiz weist zwar eine hohe Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt auf. Sie stieg gesamtschweizerisch von 68% im Jahr 1991 auf 74% im Jahr 2002 und liegt damit über dem OECD-Durchschnitt von 60%. Während die meisten Männer in Vollzeitstellen arbeiten, sind es jedoch bei den Frauen weniger als die Hälfte. Bei Frauen mit Kindern trägt die Teilzeitarbeit sogar fast 75%, was nachhaltige Folgen hat: «Teilzeitarbeit», so die schweizerische Kurzfassung der OECD-Studie, «ist ein Muster, das

das Erwerbsleben von Müttern über lange Zeit hin prägt» (SECO, BSV 2004, p. 14).

Die OECD-Studie kommt für die Schweiz zum Schluss, dass es aufgrund einer wenig familienfreundlichen Politik und Wirtschaft für viele Eltern – gewöhnlich sind es die Mütter – schwierig ist, ihr Familien- und Berufsleben in einer befriedigenden Art und Weise zu vereinbaren. Wesentlich zu diesen Schwierigkeiten tragen das Fehlen von Blockzeiten in der Schule, von Möglichkeiten schulergänzender Betreuung sowie der gravierende Mangel an Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen bei. Die OECD empfiehlt der Schweiz ein ganzes familien- und finanzpolitisches Massnahmenpaket, an dessen erster Stelle die Erhöhung der Ausgaben für Kinderbetreuung ausser Haus und für Tagesstrukturen an den Schulen stehen soll (OECD, Medienmitteilung 2004, siehe dazu auch Eichhorst et al. 2007).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es unter den heutigen Bedingungen (Steuersystem, Kosten der Kinderbetreuung für die Eltern, Sozialtransfers) wenig finanzielle Anreize für Haushalte gibt, das Erwerbseinkommen zu erhöhen. Insbesondere lohnt sich die Aufteilung der Erwerbsarbeit für Paare aus rein finanzieller Sicht oftmals nicht – im mittleren Einkommensbereich gilt dies sogar für alle Paare (Knupfer, Knöpfel 2005, p. II). Massgeblich fallen dabei insbesondere für den Mittelstand die Kosten für die Kinderbetreuung ins Gewicht. Dies laufe, so eine Studie der Universität St. Gallen, «dem Ziel einer höheren Arbeitsmarktpartizipation von Müttern diametral entgegen». Mit Blick auf das volkswirtschaftliche Potential familien- und schulergänzender Betreuung von Kindern müssten Fragen im Zusammenhang mit allfälligen negativen finanziellen Anreizen zur Aufnahme oder Ausweitung der Berufstätigkeit von Müttern oder Fragen nach der Ausgestaltung des Steuersystems zur Entlastung von Familien mit Kindern vertiefter analysiert und allfällige Probleme dezidiert angegangen werden.

### **2.4 Generiert familien- und schulergänzender Kinderbetreuung einen (volks-) wirtschaftlichen Nutzen?**

Die Frage des Nutzens familien- und schulergänzender Betreuung wurde lange Zeit aus ökonomischer Sicht nicht gestellt, sondern einseitig deren Kosten für die öffentliche Hand und die privaten Haushalte betrachtet. Im Zuge der angespannten Finanzlage gerieten die Gemeinden in den letzten Jahren unter immer grösseren Legitimationsdruck, wenn es um die gesellschaftliche Allokation von Ressourcen im öffentlichen Bereich ging. Die Methode der volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Analyse erlaubt es in diesem Zusammenhang, die volkswirtschaftlichen Effekte von öffentlichen Ausgaben zu bestimmen, analog der Evaluation von wirtschaftspolitischen Projekten oder Programmen. In Bezug auf die Kinderbetreuung werden dabei die sozialen Kosten der Kinderbetreuung dem sozialen Nutzen gegenüber gestellt.

Eine Pionieruntersuchung führte das Büro BASS 2001 im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich durch (Müller Kucera, Bauer 2001). Sie kam zum Schluss, dass jeder in Kindertagesstätten investierte Franken der Gesellschaft das Drei- bis Vierfache zurückbringt. Jährliche Ausgaben von 39 Millionen Franken für die Betreuung von rund 3500 Kindern in 102 Einrichtungen generierten insgesamt 137 bis 158 Millionen Franken. Auf der quantitativen Seite wurde dabei berücksichtigt:

- die zusätzlichen Steuereinnahmen durch den Lohn der rund 1000 Angestellten von Kindertagesstätten. Die Stadt Zürich gab 1999 rund 18 Mio. Franken zur Unterstützung der Kindertagesstätten aus, was zu einem Rückfluss von rund 21 bis 24 Mio. Franken in Form von zusätzlichen Steuereinnahmen und Einsparungen von öffentlichen Ausgaben von rund 7 Mio. Franken führte. Davon profitierten aber auch der Kanton und der Bund, so dass der Stadt Zürich für ihr Engagement zu Gunsten der Kindertagesstätten Kosten von insgesamt 4 Mio. Franken entstanden.
- das Erwerbseinkommen, das Eltern dank Kinderbetreuung zusätzlich erarbeiten können, sowie die Karrieremöglichkeiten, die ihnen offen bleiben, weil sie nicht in ihrer Arbeit pausieren müssen.
- Minderausgaben für Sozialhilfebeiträge, wenn Eltern dank zusätzlichem Einkommen mehr selber zur Existenzsicherung der Familie beitragen können sowie
- höhere Abgaben an die Sozialversicherungen.

Dazu kommen weitere Nutzen, die sich nicht quantifizieren lassen, wie bessere schulische Leistungen und eine bessere schulische Integration von Kindern etwa aus Familien mit Migrationshintergrund. Ebenfalls nicht quantifizieren lassen sich die wirtschaftlichen Vorteile durch die grössere Attraktivität einer Gemeinde für gut qualifizierte Arbeitskräfte.

Auf der Basis der vom Büro BASS entwickelten Methodologie wurde auch für die Romandie eine Studie durchgeführt, die den Titel «La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte» trägt (Mackenzie Oth 2002). Die Resultate eines hohen volkswirtschaftlichen Nutzen von Kindertageseinrichtungen für die Gesellschaft bestätigen die Ergebnisse von Zürich.

Über eine im Jahr 2002 auf der Basis der vom Büro BASS entwickelten Methodologie durchgeführten Studie für die Romandie wurde in einem Bericht mit dem Titel «La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte» berichtet. Die Resultate bestätigen die Ergebnisse von Zürich und einen hohen volkswirtschaftlichen Nutzen von Kindertageseinrichtungen für die Gesellschaft (Mackenzie Oth 2002). Schliesslich führte das Büro BASS 2007 eine analoge Studie für die Region Bern durch, welche zum selben Schluss gelangt. Die Studie hat auch den direkten Nutzen untersucht, den die Gemeinden als Betreiberinnen oder Mitfinanziererinnen der Institutionen aus der institutionalisierten Kinderbe-

treuung ziehen. Diesbezüglich errechnete das Büro Bass für die Region Bern Nutzenwirkungen von 89,3 bis 122 Mio. Franken gegenüber Kosten von insgesamt 34,5 Mio. Franken. Das Büro Bass berechnet, dass langfristig bis zu 40% mehr Einnahmen an die öffentliche Hand zurückfliessen, als die Kindertagesstätten kosten. Wird die Kosten-Nutzen-Bilanz speziell für die Gemeinden betrachtet, zeigt sich jedoch, dass diese nur eine Refinanzierung von 60 bis maximal 90% erreichen (Büro Bass 2007). Bereits die Zürcher Studie kam zu einem ähnlichen Ergebnis. Die OECD-Experten sehen in diesem geringen direkten Nutzen, der den Schweizer Gemeinden aus der Investition in die Kinderbetreuung an Mehreinnahmen über Steuern erwächst, einen Teil der Erklärung, warum in diesem Bereich nur zögerlich investiert wird. (Die Volkswirtschaft 11/2004, p. 8).

Eine weitere, kürzlich teilweise publizierte Studie des Büro Bass im Auftrag der deutschen Bertelsmann-Stiftung berechnete – neben den bereits dargestellten Wirkungen auf die Bildungswege der Kinder – die ausgelösten Effekte auf die Einkommen der Eltern und die späteren Verdienstmöglichkeiten der betreuten Kinder, Einsparungen im Bildungssystem sowie finanzpolitische Effekte. Allein das Kosten-Nutzen-Verhältnis gemessen am zusätzlichen Lebenseinkommen eines Kindes (auf Grund seiner grösseren Bildungschancen) im Verhältnis zu den Krippenkosten wurde auf 1 zu 2,7 geschätzt. Das heisst: Kosten von rund 8 Milliarden Euro stehen einem Brutto-Nutzeneffekt von über 21 Milliarden Euro gegenüber (Bertelsmann Stiftung 2008, p. 6 ff). Auch wenn die Studien zum volkswirtschaftlichen Nutzen auf Idealberechnungen basieren und in der Realität wohl kaum der errechnete Gewinn erzielt werden kann, zeigen sie doch, dass familien- und schulergänzende Kinderbetreuung nicht nur unter dem Aspekt der Kosten betrachtet werden darf. Der finanzielle Aufwand ist – wie bei anderen staatlichen Infrastruktur-Aufgaben – eine Investition in die Gesellschaft.

### 3 Die Perspektive der Kosten

#### 3.1 Was kostet familien- und schulergänzende Betreuung die Eltern und den Staat?

Die Beteiligung der öffentlichen Hand an den Kosten familien- und schulergänzender Betreuung ist politisch stark umstritten. Das Spektrum reicht von der Vision einer umfassenden, für Eltern minimal kostenpflichtigen Betreuung für alle Kinder (wie beispielsweise in Schweden) bis hin zu einer strikten Ablehnung jeglicher staatlichen Beteiligung an den Kosten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Wie bereits in Kapitel II,6 erwähnt, stellen die OECD-Experten in ihrem Bericht «Starting Strong» (OECD 2006) zum Vorschulbereich fest, dass in der Schweiz die Betreuung von Kindern bis zum Alter von vier Jahren eine der schwächsten der OECD-Länder ist. Das lässt sich auch daran ermes- sen, wie wenig öffentliche Mittel in diesen Bereich fließen: Wie schon gesagt, werden lediglich 0,2% des Bruttoinlandsprodukts hierzulande für familienergänzende Kinderbetreuung ausgegeben. In Österreich sind es dreimal soviel, in Dänemark gar mehr als das Zehnfache. Aktuell bezahlen die Eltern einen erheblichen Teil der Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung. Der Besuch des Kindergartens, der in der Regel ab fünf und in einigen Kantonen ab sechs Jahren (im Tessin ab drei Jahren) beginnt, ist hingegen kostenlos, deckt aber lediglich im Kanton Tessin zeitlich einen Teil der Tagesbetreuung eines Kindes ab. Die Kantone und Gemeinden beteiligen sich an den Kosten der familienergänzenden Betreuung über die Subventionierung von Plätzen oder über Sozialtarife für Eltern mit tieferen Einkommen (BSV, Umfrage bei den Kantonen 2007, p. 3). Wie im Kapitel II bereits erörtert, beteiligen sich im Kanton Waadt ausserdem auch die Arbeitgeber mit einem Beitrag von 0,8% der Lohnsumme an den Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Weil die Kantone verschiedene Modelle zur Berechnung anwenden, lassen sich die Kosten eines Betreuungsplatzes kaum miteinander vergleichen. Sie variieren denn auch von Kanton zu Kanton sehr stark und bewegen sich von 11 000 bis 28 000 Franken pro Jahr und Platz für Kindertageseinrichtungen und 5000 bis 25 000 Franken für einen Betreuungsplatz ergänzend zur Schule (Mittagstisch, Hort, Tagesschule). Für die Betreuung in einer Tagesfamilie werden Kosten von 2100 bis 26 000 Franken pro Platz und Jahr angegeben (BSV, Umfrage bei den Kantonen 2007, p. 2f.). Was die Rolle des Preises betrifft, kommen andere Forschende auf Grund ihrer eigenen und mehrerer internationaler Studien zum Schluss, dass der Preis familien- und schulergänzender Betreuungsangebote eine wichtige Rolle für deren Nachfrage durch die Eltern spielt. Dies gilt allerdings nur, wenn ein ausreichend ausgebaut- es Angebot überhaupt zur Verfügung steht. Wenn, wie in der Schweiz, die Nachfrage das Angebot noch weit übersteigt, wird der Preis ein weniger wichtiger Faktor (Stern, Banfi, Tassinari 2006, p. 36). Das bedeutet allerdings nichts anderes, als dass Eltern, die

aus welchen Gründen auch immer ihre Kinder nicht selbst überlassen, sondern sie betreuen lassen wollen oder müssen, auch hohe Preise wohl oder übel in Kauf nehmen müssen. Die Art und Höhe der staatlichen Unterstützung führen in der Schweiz dazu, dass insbesondere für Familien mit mittleren Einkommen die familien- und schulergänzende Betreuung ein schwerwiegender Kostenfaktor des Familienbudgets ist. Dies wirkt sich auf die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit für Mütter negativ aus und hat auch zur Folge, dass viele Familien/ Frauen weniger Kinder haben, als sie sich wünschen oder weniger erwerbstätig sind und auf berufliche Perspektiven verzichten.

#### 3.2 Kosten und Qualität

«Der Fachkräfte-Kind-Schlüssel sowie die Höhe der Gehälter der Fachkräfte haben einen signifikanten Einfluss auf die jährlichen Kosten», heisst es in einer eben auf deutsch publizierten kanadischen Studie (Bertelsmann Stiftung 2008). Die Faktoren Betreuungsschlüssel («Zahlenverhältnis Erwachsene: Kinder») und Professionalisierung («Ausbildung der Mitarbeitenden»), die in der Regel eine hohe Korrelation mit dem Lohn aufweist, gelten ausserdem auch als wichtigste strukturelle Indikatoren für eine hohe pädagogische Qualität (Kapitel 4). Die frühe Bildungsforschung zeigt ebenfalls unmissverständlich, dass die Professionalität der pädagogischen Fachkräfte der entscheidende Schlüssel für eine erfolgreiche Unterstützung frühkindlicher Bildungsprozesse darstellt.

Die internationale Forschung der letzten Jahrzehnte hat klar herausgearbeitet, dass zusätzlich zu den bereits genannten strukturellen Faktoren auch eine hohe Konstanz der Betreuungspersonen, das heisst eine möglichst geringe Personalfuktuation und ein eher hoher Beschäftigungsgrad, wesentlich zu einer hohen Betreuungsqualität beiträgt.

In dem beziehungsensiblen Bereich der Kinderbetreuung müssen die entsprechenden Mittel, insbesondere ausreichende Personalmittel, bereitgestellt werden. Es kann als kurzsichtig, wenn nicht gar als fahrlässig bezeichnet werden, das Problem der Kosten über eine erzwungene Reduktion der Qualitätsansprüche lösen zu wollen bzw. mit staatlichen Massnahmen Qualitätseinbussen bewusst in Kauf zu nehmen. In diesem Zusammenhang wird auch sorgfältig zu bedenken sein, welche flankierende Massnahmen zur Qualitätssicherung notwendig sind (vgl. Kapitel II, 4.3).

## 4 Die Perspektive der Qualität

### 4.1 Hohe Korrelation zwischen Qualität und Nutzen

Die Schweizer Studie über aktuelle und zukünftige Nachfragepotentiale verweist auf die Ergebnisse der OECD-Studie «Babies and Bosses», die «einen starken Zusammenhang zwischen dem Entscheid, das Kind familienergänzend betreuen zu lassen, und der Qualität der Angebote» zeigt. «Dabei spielen u.a. die Betreuungsverhältnisse, die Gruppengrösse, die Einrichtungsgrösse, die Personalqualifikation, die Personallöhne und die Personalfuktuation eine Rolle» (Stern, Banfi, Tassinari 2006 p. 36). Dass schlechte Betreuung schädlich ist, zeigten bereits Experimente, wie sie z.B. der Stauferkaiser Friedrich II (1212–1250) durchführen liess: Um herauszufinden, welche Sprache Kinder von selber lernen, untersagte er den Ammen, mit den Kindern zu sprechen, was dazu führte, dass die Kinder starben. Wie unter der Perspektive des Nutzens familien- und schulergänzender Betreuung für Kinder in Kapitel III, 2 dargestellt, sind Fragen der Qualität und der Koordination der Betreuung innerhalb und ausserhalb der Familie von zentraler Bedeutung. Bedeutsame internationale Untersuchungen kommen übereinstimmend zum bedenklichen Schluss, dass das Qualitätsniveau der überwiegenden Zahl von familien- und schulergänzenden Einrichtungen als fraglich, genügend oder sogar schlecht einzustufen ist (Tietze, Rossbach, Genner 2005).

Die Analyse von Qualitätsdimensionen und die Weiterentwicklung der Qualität familien- und schulergänzender Angebote hat die lange Zeit vorherrschende Frage nach deren Schädlichkeit weitgehend abgelöst. Aktuell geht es zum einen um die Entwicklung von Qualitätskriterien und Verfahren zur Qualitätsfeststellung bzw. internen/externen Evaluation (vgl. z.B. Hellmann 2004; Tietze 2004; Tietze, Viernickel 2003), zum andern um die Frage, welche Auswirkungen und Effekte eine gute pädagogische Qualität von Kindertageseinrichtungen hat.

Was die Bedeutung einer guten Qualität betrifft, so stellt auch die OECD-Studie Starting Strong II fest, dass die Vorschulerziehung gerade für Kinder mit andersartigen Lernbedürfnissen von besonderer Bedeutung ist (OECD 2006). Die OECD fordert, dass die Vorschulerziehung deshalb in umfassende sogenannte FBBE-Angebote (FBBE = Familienergänzende Betreuung, Bildung und Erziehung) integriert werden. Weiter postuliert sie, dass dies «nur Erfolg verspricht, wenn mehr finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, das zahlenmässige Verhältnis zwischen Kindern und Betreuerinnen niedrig ist, das Personal über die nötigen fachlichen Kompetenzen verfügt und gut konzipierte pädagogische Programme vorhanden sind» (OECD 2006, Zusammenfassung in Deutsch, p. 8). Die OECD-Studie betont ausserdem die Notwendigkeit adäquater staatlicher Rahmenbedingungen zur Gewährleistung einer hohen Qualität im Hinblick auf die bekannten relevanten Merkmale. Dabei sei der Erfolg umso wahr-

scheinlicher, je mehr die Qualitätsstandards auf einem breiten Konsens über deren Notwendigkeit und Wichtigkeit beruhen. Unmissverständlich wird festgehalten: «Der Glaube, dass Qualitätsverbesserung dem Marktwettbewerb überlassen werden kann, ist naiv» (OECD 2006, p. 126).

Fachleute und vereinzelt auch Politikerinnen fordern für die familienergänzende Kinderbetreuung beziehungsweise für den FBBE-Bereich der frühen Bildung, Betreuung und Erziehung verbindliche Rahmenlehrpläne und Qualitätsstandards. So schreiben Viernickel und Simoni (2008, p. 31): «Ein Erfolg versprechender Zugang zur Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität von Kindertagesstätten liegt in der Einführung von Qualitätsmanagementsystemen. (...) Mittelfristig sollte die Betriebserlaubnis und die Finanzierung an den Nachweis gekoppelt werden, dass die Kindertagesstätte bzw. der Träger ein Qualitätsmanagement durchführt.» Weiter weisen die Autorinnen darauf hin, dass «die Entwicklung eines Bildungsplanes für den Frühbereich an die Hand genommen und interkantonal koordiniert werden müsste (ebd., p. 31). «Einen Bildungsauftrag für die Zeit vor der Schule» verlangt die Erziehungswissenschaftlerin Chantal Galladé, die als SP-Nationalrätin die Subkommission für Tagesstrukturen der WBK präsidiert, in einem Artikel in der NZZ. Der Frühbereich soll nicht länger, wie es auch das Harmons-Konkordat weiterhin vorsieht, dem Sozialbereich zugeordnet, sondern in die Bildungsdiskussion integriert werden (NZZ, 17. März 2008).

### 4.2 Qualität innerhalb und ausserhalb der Familie

Die Diskussion um die Qualität von familien- und schulergänzender Kinderbetreuung kann nicht abgekoppelt von der Betreuungsqualität innerhalb der Familie diskutiert werden. Zum einen spielt diese mit Blick auf das Kindeswohl eine eigenständige und zentrale Rolle. Es existieren viele fachliche Erkenntnisse darüber, welche Merkmale von Familien und Eltern und welche familialen Prozesse der kindlichen Entwicklung förderlich sind oder sie im Gegenteil beeinträchtigen können.

Zur Qualität der Betreuung in der Familie waren für die Schweiz bisher – ausser punktuell aus dem Bereich des Kindesschutzes oder zum Bestrafungsverhalten von Eltern (Perrez, Schöbi 2004) – nur wenige Fakten bekannt. Jüngst sind jedoch basierend auf dem Nationalen Forschungsprogramm 52 (NFP 52) «Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel» aufschlussreiche Ergebnisse u.a. zur Betreuung von Kindern in der Familie veröffentlicht worden (Schultheis, Perrig-Chiello, Egger 2008). Sie beleuchten die Zusammenhänge zwischen familialen und elterlichen Merkmalen auf der einen und der kindlichen Entwicklung auf der andern Seite.

Es muss aufgrund der bekannten Daten davon ausgegangen werden, dass es eine beträchtliche Zahl von Kindern gibt, die in ihrer Familie nicht ausreichend gut betreut sind. Dazu kommt eine Anzahl

von Kindern, die in ihrem familiären Umfeld vernachlässigt und/oder misshandelt werden. 20% der Kinder, so schätzt der Bildungsforscher Wassilios Fthenakis die Zahl für Deutschland, leben in belasteten familiären Verhältnissen, die zu einem Ausmass an Stress führen können, der das Befinden und das Verhalten von Eltern und Kindern beeinträchtigt. Dass viele Kinder in ihren Familien keine qualitativ genügende Betreuung und Förderung erfahren, ist eine Tatsache, die im öffentlichen Diskurs immer noch weitgehend tabuisiert wird (Kahl 2006, DVD 2). Angesichts der Tatsache, dass insgesamt immer noch kein quantitativ ausreichendes familienergänzendes Betreuungsangebot verfügbar ist, drängt sich ausserdem die Frage nach den nicht oder ungenügend betreuten Kindern und Jugendlichen auf. Gemäss der Auswertung der SAKE-Daten gab es in der Schweiz 2001 in fast 10% der Haushalte, in welchem die Hauptbetreuungsperson erwerbstätig ist und das jüngste Kind weniger als sechsjährig ist, keine organisierte Betreuung. Was das bedeutet, ist nicht bekannt, doch muss man davon ausgehen, dass diese Kinder teilweise in prekären Betreuungsverhältnissen aufwachsen (vgl. dazu Lanfranchi, Schrottmann 2004, p. 34f.). Die Zahl der unbetreuten Kinder unter sechs Jahren ist in den letzten Jahren allerdings nicht zuletzt dank dem staatlich unterstützten Ausbau des familienergänzenden Kinderbetreuungsangebots zurückgegangen. Nach den SAKE-Daten 2006 verfügen zwar weniger, aber immer noch 6,5% der Haushalte, in denen das jüngste Kind jünger als sechsjährig ist, über keine organisierte Betreuung. Gemäss SAKE-Daten gab es im Jahr 2001 in 46% aller Haushalte, in denen das jüngste Kind zwischen sieben und 14 Jahren alt ist und die hauptsächlich betreuende Person erwerbstätig ist, keine organisierte Kinderbetreuung. Der Anteil «keine organisierte Betreuung» in Haushalten, in denen das jüngste Kind zwischen sieben und 14 Jahre alt ist, sank von 46,9% (2001) auf 39,3% (2006).

Auch wenn ältere Kinder weniger «betreuungsintensiv» sind, bleibt die Frage brisant, wie die unbetreuten unter ihnen ihre schulfreie Zeit verbringen und was für Folgen das haben mag. So sagte zum Beispiel der Zürcher Kinderarzt und Forscher Remo Largo: «Die meisten Eltern möchten sich wirklich um die eigenen Kinder kümmern. Doch die Realität sieht anders aus: 75% der Mütter von Schulkindern sind berufstätig, und 40% dieser Kinder sind zu Hause nicht beaufsichtigt. Die Frage ist: Wollen wir den Fernseher als Ersatzsozialisierung?» (Das Magazin, 02/08). Die hohe Zahl unbetreuter Schulkinder weist auf die Notwendigkeit einer umfassenden Debatte zur schulergänzenden Kinderbetreuung hin, die bisher weit weniger thematisiert wurde als die Betreuungssituation von Vorschulkindern.

Die Tatsache, dass viele Kinder in der Familie nicht ausreichend betreut und gefördert werden können, darf also nicht einseitig den Familien angelastet werden. Zusammen mit der Erkenntnis, dass Familien nach wie vor entscheidend dafür sind, wie sich Kinder entwickeln und entfalten können, unterstreicht sie vielmehr, wie wichtig familien- und kin-

derfreundliche Rahmenbedingungen sind. Dazu gehören ausreichend verfügbare familien- und schulergänzende Angebote von guter Qualität sowie deren Abstimmung mit den Möglichkeiten der Familien. Die in Fachkreisen unter den Stichworten «Erziehungs- und Bildungspartnerschaft» und «geteilte Verantwortung» geforderte bessere Zusammenarbeit zwischen Familie und Kindertageseinrichtungen (vgl. Textor 2006, Bauer, Brunner 2006), zwischen Schul(unterricht) und ergänzenden Betreuungsangeboten sowie zwischen Erziehende, Lehrpersonen und Eltern, muss in der politischen Diskussion verstärkt Beachtung finden und in der Praxis mit grösserer Dringlichkeit realisiert werden.

#### 4.3 Qualitätskonzept und Qualitätsdimensionen

Die Qualität von familien- und schulergänzenden Angeboten wird heute international übereinstimmend entlang verschiedener Dimensionen diskutiert und bestimmt. Sie werden weiter unten gemäss der Einteilung der OECD-Studie *Starting Strong II* kurz dargestellt (OECD 2006, p. 127f.). *Starting Strong* fokussiert auf den Frühbereich und die Rolle des Staates. Grundsätzlich lassen sich die Qualitätsdimensionen auch auf den schulergänzenden Bereich übertragen. Fachleute, die sich mit der Organisations- und Qualitätsentwicklung von Betreuungsangeboten beschäftigen, legen ihrer Arbeit ähnliche Dimensionen zu Grunde, fokussieren jedoch dabei die institutionelle (nicht die staatliche) Ebene (vgl. z.B. Hellmann 2004; Tietze 2004; Tietze, Viernickel 2003).

Die *Orientierungsqualität* («orientation quality») umfasst die Bewertung und die Bedeutung, welche eine Regierung dem FBBE-Bereich zukommen lässt, beispielsweise durch nationale Gesetzgebungen und Regulierungen. Die Orientierungsqualität hängt eng mit der Professionalität des Bereichs, mit den zu Grunde liegenden pädagogischen Konzepten und Zielen sowie mit dem Stellenwert des Frühbereichs in der Gesellschaft zusammen.

Die *Strukturqualität* umfasst die regulierenden Strukturen, welche eine gute Qualität der FBBE-Einrichtungen garantieren sollen. Dazu gehören die materielle Ausstattung der Einrichtungen, das Ausbildungsniveau des Personals, das Zahlenverhältnis von Kindern: Betreuungspersonen (Betreuungsschlüssel) und generell die Arbeitsbedingungen in den Kindertagesstätten.

Zur *Interaktions- und pädagogischen Prozessqualität* gehören die Qualität der Beziehung und der Interaktionen zwischen Kindern und Erwachsenen wie zwischen den Kindern selbst sowie die Qualität der Beziehungen im Betreuungsteam. Die Beziehung der Kinder untereinander und mit den betreuenden Fachpersonen hat sich in Jahrzehnten der Forschung als Schlüsselfaktor für positive Effekte auf die Entwicklung der Kinder herausgestellt. Zur pädagogischen Qualität zählt auch das Beobachten, Reflektieren und Dokumentieren der Entwicklung der Kinder.

Die *operative Qualität* umfasst die Qualität des Managements, das heisst eine motivierende Führung, eine effektive Teamarbeit, einen transparenten Informationsfluss, regelmässige berufliche Weiterbildung und Karriereplanung sowie ausreichend Zeit für die Reflexion der Arbeit. Zur operativen Qualität gehören ferner Faktoren wie die Öffnungszeiten der Einrichtung oder die Verfügbarkeit angeschlossener Dienste wie zum Beispiel Beratung oder medizinische Dienste.

«*Child Outcome Quality*» erfasst die kurz- und langfristige Entwicklung und Entfaltung der Kinder. Ein hohes Niveau auf dieser Ebene ist letztlich das Hauptziel aller FBBE-Einrichtungen. Was jedoch tatsächlich erreicht werden soll, ob und wie Zielsetzungen formuliert werden, ist von Land zu Land verschieden. Mit der Erarbeitung von Bildungsplänen für den Frühbereich ist in vielen Ländern Europas während der letzten Jahre übereinstimmend Bildungsförderung zum Hauptziel avanciert. Die Zielsetzungen werden allerdings sehr unterschiedlich formuliert und auf ganz verschiedenen Wegen zu erreichen versucht. Es lassen sich zwei Hauptrichtungen unterscheiden, abhängig davon, ob in einem Rahmenplan eher übergeordnete, offene Bildungsziele formuliert werden, die in der pädagogischen Arbeit als Bildungs- und Entwicklungsbegleitung umgesetzt werden, oder ob detaillierte Lehrpläne mit weitgehend geschlossenen Lernzielen als Vorgabe dienen (vgl. dazu Oberhuemer 2003).

In Fachkreisen wird der Begriff *Pädagogische Qualität* sowohl als Überbegriff wie auch als Teilaspekt, nämlich synonym mit dem Begriff der pädagogischen Prozessqualität, verwendet. Die prozessualen Dimensionen der pädagogischen Qualität, das Interaktionsgeschehen zwischen Erwachsenen und Kind, erweisen sich in Untersuchungen als besonders wirksam im Hinblick auf eine günstige Entwicklung der Kinder (vgl. Siraj-Blatchford et al. 2003, 2006; Sylva et al. 2004). Als Indikatoren gelten hierbei insbesondere emotional und interaktiv intensive Beziehungen zwischen pädagogischen Fachkräften und Kindern. Da das Qualitätsmanagement institutioneller Betreuung sein Ergebnis am Kindeswohl messen sollte, muss es sich ausführlich mit der pädagogischen Prozessqualität – also dem, was Kinder konkret und alltäglich erleben – beschäftigen. Es darf aber seine Bemühungen nicht auf diese Ebene beschränken. Die verschiedenen Qualitätsebenen sind stark miteinander verhängt und entsprechend als gleichwertig zu behandeln. Die pädagogische Prozessqualität ist fachlich zwar durchaus einschätzbar, auf der staatlichen bzw. gesetzlichen Ebene sind Qualitätskontrollen hingegen in erster Linie über strukturelle Vorgaben realisierbar. Die gesetzlichen Auflagen fokussieren denn auch – falls sie überhaupt existieren – in erster Linie Eckwerte zur Strukturqualität, einschliesslich baulicher Vorschriften, Brandschutz- und Hygienevorgaben (vgl. dazu z.B. die Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen der Bildungsdirektion des Kantons Zürich vom 5. Juni 2008). Untersuchungen sprechen dafür, dass dieses Vorgehen

durchaus sinnvoll ist, sofern eine gute strukturelle Qualität als Voraussetzung verstanden und nicht bereits mit der Realisierung einer guten pädagogischen Prozessqualität verwechselt wird. So zeigen Untersuchungen, dass Kinder in Einrichtungen mit einem günstigen Betreuungsschlüssel weniger apathisch und weniger gestresst sind als in Einrichtungen mit zu wenig Betreuungspersonal. Ausserdem verbringen die Betreuungspersonen bei einem günstigen Betreuungsschlüssel ihrerseits weniger Zeit damit die Gruppe zu «managen» und bieten dafür mehr anregende und unterstützende Betreuung an. Wenn das Personal besser ausgebildet ist, zeigen die Aktivitäten der Kinder eine höhere Qualität und die Betreuenden verhalten sich verantwortlicher und weniger restriktiv» (Lowe Vandell, Wolfe 2000, p. ii).

In der Romandie ist seit einigen Jahren eine Bewegung seitens des Krippenpersonals entstanden, das sich für die Anerkennung von ausgebildetem Personal zur Garantie von Struktur-, Interaktions- und Prozessqualität einsetzt. Im Rahmen eines Aktionstages trat die «Association romande des directrices d'institutions de la petite enfance» 2007 an die Öffentlichkeit und forderte von der Politik die Anerkennung ihrer spezifischen Kompetenzen und Kenntnisse zur Ausübung ihres Berufs, die in einer 3-jährigen Berufsausbildung angeeignet werden («Ce n'est pas parce que je sais taper une lettre que je suis secrétaire», 27. März 2007<sup>22</sup>).

In der deutschsprachigen Schweiz existiert ein Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz, das sich für eine hohe Qualität familien- und schulergänzender Betreuungsangebote einsetzt, regelmässig Veranstaltungen zur Förderung einer guten Qualität durchführt. Die Qualitätsharta des Netzwerks haben Fachpersonen, Institutionen und Fachverbände unterzeichnet.<sup>23</sup>

#### 4.4 Qualitätsstandards in der Schweiz

Am weitesten verbreitet sind in der Schweiz die Richtlinien des Verbandes Kindertagesstätten der Schweiz (KiTaS), der rund 600 Mitglieder zählt. Einige Deutschweizer Kantone setzen diese für eine Betriebsbewilligung voraus (AG, GR, SG, TG). Die Vorgaben anderer Kantone sind auf einem ähnlichen Niveau wie die KiTAS-Richtlinien angesiedelt, ausser in der Romandie, wo die Mindeststandards vielerorts überschritten werden, insbesondere was die Ausbildung des Personals betrifft. (BSV, Umfrage bei den Kantonen 2007, p. 34 ff.)

Die KiTaS-Richtlinien, die von der Delegiertenversammlung im Jahr 2008 in einer überarbeiteten Form verabschiedet wurden, definieren Minimalstandards und legen den Schwerpunkt auf die Strukturqualität. Das Einhalten der Vorgaben ist Voraussetzung für die Aufnahme der einzelnen Betriebe in den Verband. Für die Definition und die Dokumentation der pädagogischen Prozessqualität sind die Betriebe selbst zuständig<sup>24</sup>.

Seit Jahrzehnten setzt sich das Marie Meierhofer Institut für das Kind (MMI) für eine gute Qualität in familienergänzenden Betreuungsangeboten ein.<sup>25</sup> Die diesbezüglichen Empfehlungen des MMI gelten denn auch als informelle Standards für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (Hellmann 2002; Hellmann et al., 2003; Hellmann 2004). Ausgehend von den Entwicklungsbedürfnissen von Kindern sowie dem Alltag in Kindertageseinrichtungen definiert das MMI die wesentlichen pädagogischen Qualitätsmerkmale für Gruppen in Kindertagesstätten: Die Grösse der Gruppe, die Altersdurchmischung, das Zahlenverhältnis der anwesenden Betreuungspersonen und der Kinder, die Kontinuität in der Anwesenheit der Bezugspersonen und der andern Kindern, Qualifikation und Erfahrung der Betreuerinnen und Betreuer. Die Empfehlungen des MMI bewegen sich auf einem ähnlichen Level wie die Vorgaben der Kantone und die KiTaS-Richtlinien, fokussieren jedoch expliziter (auch) die pädagogische Prozessqualität und stellen das Kind deziert in den Mittelpunkt.

Als kritische Grössen der Strukturqualität können neben räumlichen und baulichen Vorgaben die Grösse der Gruppe (in Abhängigkeit des Alters der Kinder), das Zahlenverhältnis Kinder: Betreuungspersonen, die Altersmischung sowie die Ausbildung der Fachkräfte gelten.

**Gruppengrösse:** Altersdurchmischte Gruppen mit sechs bis zehn Kindern, je nach Alter der Kinder, werden als pädagogisch sinnvoll erachtet. Einige Vorgaben für Betriebsbewilligung bzw. für die Aufnahme in den Verband KiTaS lassen Gruppengrössen bis zu 12 Kindern zu. Mit Blick auf das Wohl der Kinder ist es von zentraler Bedeutung, ob der Parameter «Gruppengrösse» sich auf den tatsächlichen Alltag der Kinder oder auf den wöchentlichen oder monatlichen Durchschnitt bezieht.

**Betreuungspersonen und Betreuungsschlüssel:** Sowohl das MMI wie die KiTaS-Richtlinien verlangen, dass auf jeder Kindergruppe mindestens zwei Betreuungspersonen anwesend sein müssen. Eine von ihnen muss eine ausgebildete Fachperson sein.

Der empfohlene Betreuungsschlüssel hängt vom Alter der Kinder ab. Nach den MMI-Empfehlungen braucht es für Kleinstkinder bis 18 Monate pro Kind 0,4 Erwachsene, für Kinder zwischen 18 und 36 Monate 0,25 (d.h. eine Betreuungsperson auf vier Kinder) und für drei- bis fünfjährige Kinder noch 0,2 (d.h. eine Betreuungsperson auf fünf Kinder). Nach den KiTaS-Richtlinien werden die Kinder entsprechend ihrem Alter mit einem Faktor gewichtet (Kinder bis 18 Monate mit Faktor 1,5, bei Kindern ab vier Jahren Faktor 0,75, dazwischen Faktor 1). Nach den Vorgaben der Kantone sind neben der Gruppengrösse entweder für die Kleinsten explizite Zahlen für das Verhältnis Kind: Betreuungsperson festgelegt (BS: 2,5 Kinder pro Betreuungsperson für unter 18 Monate) oder es ist eine genereller Betreuungsschlüssel genannt (z.B. JU, VS, VD: 5 Kinder pro Betreuungsperson).

#### 4.5 Fachliche Qualifikation im Bereich der familienergänzende Betreuung

Entsprechend dem hohen Stellenwert von qualifiziertem Personal für die (pädagogische) Qualität von familien- und schulergänzender Kinderbetreuung – beziehungsweise für den gesamten Bereich der frühen und ganzheitlichen Bildung – ist die Ausbildung von Fachpersonen von grosser Bedeutung. Betrachtet wird im Folgenden allerdings nur die Ausbildung jener Betreuungspersonen, die im Vorschulbereich arbeiten, das heisst bis zur Altersstufe Kindergarten.

Die Ausbildungen von Personal für Kindertageseinrichtungen durchliefen in der Deutschschweiz und in der Romandie sehr unterschiedliche Entwicklungen, was für die Beurteilung von Qualität der Einrichtungen und Verankerung des Konzepts der frühkindlichen Bildung und Erziehung von Bedeutung ist.

Bis in die 70er Jahre wurden in der Deutschschweiz die Angestellten in Kinderkrippen – es waren damals ausschliesslich Frauen – in den Einrichtungen selber ausgebildet. Zwar gab es ab 1960 Richtlinien für die Ausbildung. Der damalige Schweizerische Krippenverband (SKV) (heute KiTaS) verlieh ein Diplom für jene, welche die Ausbildung nach diesen Richtlinien absolviert hatten. Die zweijährige Lehre zur Kleinkindererzieherin – der schulische Unterricht dazu wurde 1972 an der SKV-Berufsschule angeboten – entstand darauf basierend und war kantonal geregelt. Die Lehre wurde 1989 auf drei Jahre verlängert und die theoretische Ausbildung, jeweils ein Tag pro Woche ergänzend zu der praktischen Ausbildung in einer Krippe, an mehreren Schulen angeboten. Junge Frauen konnten ab einem Alter von 18 Jahren und nach Abschluss eines sechsmonatigen Praktikums in die Ausbildung einsteigen. Zusätzlich dazu entstanden ebenfalls anfangs der 70er Jahre berufsbegleitende Weiterbildungskurse für Krippenleiterinnen, heute dauern diese zwei Jahre. Das Marie Meierhofer Institut für das Kind (MMI) bietet seit bald zwei Jahrzehnten eine Weiterbildung zur Leiterin/zum Leiter einer Kindertageseinrichtung an, welche die Inhalte und Qualifikation zur Ausübung der pädagogischen Leitung stark gewichtet. (Die Ausbildung zur Kindergärtnerin hingegen wurde in der deutschsprachigen Schweiz über viele Jahre in den sogenannten Lehrerseminaren angeboten, war aber deutlich vom Ausbildungsgang zum Primarlehrer/zur Primarlehrerin getrennt. Diese Aufteilung sowie Form und Inhalte der Ausbildung sind parallel mit der Integration beider Ausbildungen in Fachhochschulen und mit der Idee von Grund- und Basisstufen in Veränderung begriffen.)

In der Romandie hat sich die Ausbildung des Betreuungspersonals für die familienergänzende Kinderbetreuung von Kindern zwischen Geburt und sechs Jahren in den einzelnen Kantonen sehr unter-

22 [www.ardipe.ch/docs\\_pdf/lettre\\_professionnalisation.pdf](http://www.ardipe.ch/docs_pdf/lettre_professionnalisation.pdf).

23 [www.netzwerk-kinderbetreuung.ch](http://www.netzwerk-kinderbetreuung.ch).

24 [www.krippenverband.ch](http://www.krippenverband.ch).

25 [www.mmizuerich.ch](http://www.mmizuerich.ch).

schiedlich entwickelt. Die ersten Ausbildungen zur Kindergärtnerin (*jardinière d'enfants*; nicht zu verwechseln mit dem Begriff in der deutschsprachigen Schweiz) entstanden in den 60er Jahren (1961 in Genf) und waren teils bereits auf Tertiärstufe angesiedelt. Im Jahr 1975 wurde der Abschluss zur Kleinkinderzieherin (*éducatrice de la petite enfance*) an der *Ecole d'études sociales et pédagogiques* (EESP) in Lausanne geschaffen. Obschon die Anerkennung der Ausbildungsabschlüsse der verschiedenen Ausbildungen zur Kleinkinderzieherin meistens kantonal waren, anerkannte die EDK 1997 den Abschluss der Kindererzieherin/des Kindererziehers (*éducateur/éducatrice de l'enfance*) an zwei Schulen (EESP in Lausanne und *Centre de formation pédagogique et sociale de Sion*) als Abschluss einer Höheren Fachschule in Sozialer Arbeit. In den 90er Jahren bildeten noch fünf weitere Schulen Personal für Betreuerinnen und Betreuer von Kleinkindern aus. Drei Schulen waren auf Tertiärstufe und zwei auf Sekundarstufe II angesiedelt. Die entsprechenden Ausbildungsabschlüsse waren jeweils auf kantonaler Ebene anerkannt.

In den letzten Jahren vollzog sich für die Ausbildung von Kleinkinderzieherinnen und -erzieher auf nationaler Ebene eine wichtige Entwicklung: mit dem Übergang der kantonalen bzw. interkantonalen Reglementierung der Ausbildung in eine nationale Reglementierung zur Fachfrau Betreuung und zur eidgenössisch diplomierten Kleinkinderzieherin bzw. zum eidg. diplomierten Kleinkinderzieher HF (*éducatrices et éducateurs de l'enfance dipl. ES*). Diese Entwicklungen umfassen zwei wichtige Gebiete: einerseits die familienergänzende Betreuung und andererseits die Berufsbildung.

Mit der Inkraftsetzung des neuen Berufsbildungsgesetzes 2004 wurde der Beruf der Kleinkinderzieherin auf eidgenössischer Ebene erstmals als eigenständiger Beruf mit klassischer dualer Berufsausbildung anerkannt. Dies hatte als wichtige Konsequenz, dass eidgenössisch ein Zugang zum Beruf der Kleinkinderzieherin bzw. des Kleinkinderziehers über eine Lehre entstand.

Die Lehre zur Fachfrau Betreuung mit Fachrichtung Kinderbetreuung existiert seit 2006 und ersetzt in der Deutschschweiz die bisherige Ausbildung zur Kleinkindererzieherin. In der Romandie entstand mit der Lehre ein zusätzliches Ausbildungsniveau für den Bereich der Kleinkinderziehung. Ein Praktikum wird für die dreijährige Lehre – im Gegensatz zur früheren Ausbildung in der Deutschschweiz – nicht mehr vorausgesetzt, Interessentinnen und Interessenten können die Ausbildung direkt nach der obligatorischen Schulzeit beginnen. Neu widmet sich die Ausbildung der Betreuung von Kindern allgemein, gilt also ebenso für die familienergänzende wie die schulergänzende Kinderbetreuung (Verordnung über die berufliche Grundbildung, Fachfrau Betreuung/Fachmann Betreuung, 16. Juni 2005).

Der Schulunterricht für die Lehre als Fachfrau Betreuung wird an Berufsschulen angeboten. Unter bestimmten Voraussetzungen kann auch – für Lernende ab dem 22. Altersjahr – eine verkürzte zwei-

jährige Ausbildung absolviert werden. In der Romandie und im Tessin gibt es neben der dualen Ausbildung (Praxis und Schulunterricht) auch die Möglichkeit, eine Berufsschule zu absolvieren. Zur Leiterin/zum Leiter von Kindertageseinrichtungen können sich die Fachpersonen Betreuung wie bis anhin in einem zweijährigen berufsbegleitenden Kurs weiterbilden. Zudem gibt es ein Weiterbildungsangebot zum Erwerb von spezifischen Kompetenzen, so zum Beispiel für die qualifizierte Arbeit mit Säuglingen in Kindertagesstätten.

Während in der deutschen Schweiz eine Ausbildung als Lehre Tradition hat, setzen sich Fachkreise in der Romandie für Ausbildungen von Betreuungspersonen auf Fachhochschulniveau ein. Im Zuge der Bildungsdebatte, die im Zusammenhang mit der Neuordnung der Berufsbildung und der Schaffung der neuen Fachhochschulen anfangs des neuen Jahrtausends stattfand, gelang es jedoch nicht, die Ausbildung zur Kleinkinderzieherin/zum Kleinkinderzieher auf Ebene Fachhochschule anzusiedeln. Die eidgenössisch eingeführte Lehre zur Kleinkinderzieherin/zum Kleinkinderzieher zwang die höheren Fachschulen, die in der Romandie bereits seit langem entsprechend höher qualifizierte Fachleute ausbildeten, ihre Curricula gegenüber der Ausbildung in Form der Berufslehre zu differenzieren, indem das höhere Ausbildungsniveau beibehalten und für die Ausübung entsprechend anderer Berufskompetenzen vermittelt werden sollten. Das *Comité stratégique* der Fachhochschule der Romandie HES-S2 hat die Ausbildung zur Kleinkinderzieherin 2004 in ein neues Berufsprofil integriert, nämlich die soziale Erzieherin/den sozialen Erzieher (*éducatrice/éducateur social/e*). Dieses neu geschaffene Profil integrierte jenes des ehemaligen «*éducateur spécialisé*» und wurde durch das der Kleinkinderziehung ergänzt. Heute besetzen in der Romandie Kleinkinderzieherinnen und Kleinkinderzieher mit einem Bildungsabschluss einer Fachhochschule Stellen im Bereich der familienergänzenden Betreuung. Im Jahr 2005 wurde der Titel der Kleinkinderzieherin/des Kleinkinderziehers (*éducateur de l'enfance ES*) auf Bundesebene in der spezifischen Beilage zum Sozialbereich der Verordnung des EVD vom 11. März über die Mindestvorschriften für die Anerkennung von Bildungsgängen und Nachdiplomstudien der höheren Fachschulen anerkannt. Obschon der Titel eidgenössisch anerkannt ist, gibt es bisher einzig in der Romandie Ausbildungsstätten, welche den Abschluss erteilen. In der deutschsprachigen Schweiz wird ab Sommer 2009 eine Ausbildung zur diplomierten KindererzieherIn HF angeboten werden.

Die neue Regelung geht für Kleinkinderzieherinnen, die in der deutschsprachigen Schweiz einen eher tiefen Schulabschluss mitbringen, mit der Chance der Integration in die Berufslandschaft mit entsprechenden Anschlussmöglichkeiten einher. Mit der Positionierung des Berufs auf der Ebene der Berufslehre besteht aber auch die Gefahr zu einer Nivellierung des Bereichs nach unten. Dies hat, so eine Studie des Schweizerischen Instituts für Berufspäda-

gogik (SIBP), «natürlich damit zu tun, dass die Auszubildenden Arbeit verrichten, für die sonst besser bezahltes Personal eingestellt werden müsste, und dass sie diese Arbeit mit einem beträchtlichen Grad von Selbständigkeit erledigen.»<sup>26</sup>

Eine pädagogische Ausbildung für die Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen auf Hochschulstufe ist wohl realpolitisch auch deshalb chancenlos gewesen, weil sie zu Mehrausgaben im Bildungsbereich geführt und auch die Betriebskosten der Einrichtungen erhöht hätte. Nach der Beurteilung von KiTaS wurde mit der Neuregelung die Chance verpasst, die Ausbildung und Arbeit in einer Kindertagesstätte beziehungsweise in der schulergänzenden Kinderbetreuung klar dem Bildungsbereich zuzuordnen indem die Ausbildung Fachfrau/Fachmann Kinderbetreuung zusammen mit den Fachrichtungen Behindertenbetreuung und Betagtenbetreuung zum Bereich Betreuung gehört, wird die Zweiteilung in Bildung (ab Schulalter) und Betreuung (Vorschulalter) zementiert. Diese Tendenz kommt auch in der Vereinbarung zwischen der EDK und der SODK zum Ausdruck, welche die politisch-administrativen Zuständigkeiten entlang dieser Grenzlinie gezogen hat.<sup>27</sup>

Untersuchungen zur Umsetzung der neuen Ausbildung und über deren Auswirkungen liegen bis auf die oben erwähnte Studie bislang nicht vor. Einige wenige Anhaltspunkte liefert das Impulsprogramm für die familienergänzende Kinderbetreuung in ihrer Bilanz nach fünf Jahren. Sie konstatiert einen hohen Anteil an Auszubildenden beziehungsweise Praktikantinnen in den gesuchstellenden Kindertagesstätten: Fast ein Drittel aller Stellen wird von ihnen besetzt. «Insgesamt verfügen», so die Auswertung der Evaluationsdaten, «41% der angestellten Personen über keine Fachausbildung» (BSV, Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung 2008, p. 2).

Krippenleiterinnen und/oder Praxisausbilderinnen sind laut der Studie über die Ausbildung in Kindertagesstätten, die 34 Kindertagesstätten untersuchte, häufig sehr jung und haben ihre Ausbildung und Weiterbildung zur Leiterin noch nicht lange abgeschlossen, wenn sie die Anleitung der Auszubildenden übernehmen. Dies könne zu einer Doppelbelastung führen, weil es in einer Kindertagesstätte schwieriger sei als in den meisten Lehrbetrieben, während der täglichen Arbeit, deren Rhythmus durch die Kindergruppe bestimmt wird, genügend Zeit für die Ausbildungsaufgaben zu finden (SIBP 2006, p. 50 ff.).

Über die Anforderungen der Arbeit in einer Kindertagesstätte wie auch in der schulergänzenden Kinderbetreuung sowie über die in der Ausbildung vermittelten praktischen Fähigkeiten und Fachwissen müssten detaillierte Untersuchungen durchgeführt werden. Es ist anzunehmen, dass mit einer Höherbewertung von Bildungsprozessen in den ersten Lebensjahren neue Aufgaben auf die Fachpersonen der familien- und schulergänzenden Angebote zukommen, für welche sie noch nicht ausreichend vorbereitet und ausgebildet sein dürften.

#### 4.6 Fachliche Qualifikation im Bereich der schulergänzenden Betreuung

Auch in der schulergänzenden Kinderbetreuung beziehungsweise in den pädagogisch ausgerichteten und ganzheitlich konzipierten Tagesstrukturen auf der Ebene Kindergarten und Schule hängt die Qualität der Angebote von der Ausbildung und Erfahrung der Betreuungspersonen ab, seien es Lehrkräfte und/oder Betreuungspersonen. Im Kontext von Tagesschulen, Horten, sogenannten Schülerclubs oder von Konzepten einer Schule als Lebensraum wird heute der Betreuungsaspekt zunehmend in Verbindung mit dem Bildungsaspekt unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit, d.h. vor allem der Chancensteigerung von Kindern aus sozial schwächeren Milieus diskutiert (Lanfranchi 2007). Gefragt ist «ein ganzheitliches System der Kooperation zwischen Lehrpersonen und sozialpädagogischem Personal (...) – und nicht additive Modelle wie Unterricht im Stundentakt plus Betreuungseinheiten in Form von freiwilligen Angeboten, die bei Gelegenheit genutzt werden oder auch nicht. Betreuungsstrukturen dürfen auf keinen Fall Aufbewahrungsanstalten für sozial benachteiligte Kinder sein, sondern als integratives Modell erweiterte Lernformen in einer förderlichen Lehr-Lern-Kultur ermöglichen, die mit sozialerzieherischer Arbeit vernetzt wird» (Lanfranchi 2007, p. 81).

Hier bedeutet Betreuung also nicht bloss eine über die Unterrichtsstunden hinausgehende Beaufsichtigung der Kinder, sondern – so stellt der wissenschaftliche Beirat des deutschen Familienministeriums in einem Gutachten fest – «umfasst (...) den Aufbau und die Sicherung persönlicher Beziehungen und Bindungen und eine individualisierte Förderung der einzelnen Kinder und Jugendlichen» (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2006, p. 6). Der wissenschaftliche Beirat konstatiert ausserdem, dass eine Tagesschule ihren Auftrag nur erfüllen kann, wenn sie «räumlich und materiell angemessen ausgestattet ist und professionelles und gut ausgebildetes Personal ganztagig anwesend ist» (ebd., p. 7). Betreffend der Personalkosten von ganzheitlichen Bildungs- und Betreuungskonzepten an Schulen existieren für die Schweiz kaum Zahlen. Die Betriebskostenrechnung (Löhne, Essen, Miete und Unterhalt, Administration) für die vier ersten Baselstädtischen Pilotschulen mit Tagesstrukturen zeigt, dass die Lohnkosten für die Betreuung (SozialpädagogInnen, Fachpersonen Betreuung und Personen, die in der Arbeit mit Kindern erfahren sind, auch Lehrpersonen können in der Betreuung arbeiten) fast 70% der Gesamtkosten ausmachen (Erziehungsdepartement: Tagesstrukturen für Schülerinnen und Schüler p. 8 und 13). Auch wenn weitere Zahlen nicht verfügbar sind, liegt es auf der Hand, dass die Ausgaben für professionelles

26 Information Bildungsforschung: [www.skbf-csre.ch/108.0.html?id=205734&status=search&sort=4&limit=&searchmethod=1&searchterm=kleinkindererzieherinnen&searchterm2=&searchterm3=&searchflag=&searchflag2=&from=2&limit=0](http://www.skbf-csre.ch/108.0.html?id=205734&status=search&sort=4&limit=&searchmethod=1&searchterm=kleinkindererzieherinnen&searchterm2=&searchterm3=&searchflag=&searchflag2=&from=2&limit=0).

27 [http://edkwww.unibe.ch/PDF\\_Downloads/Schnittstellen/ErkI%3%A4rung\\_d.pdf](http://edkwww.unibe.ch/PDF_Downloads/Schnittstellen/ErkI%3%A4rung_d.pdf).

Personal in Tagesschulen bei den Gesamtkosten einen beträchtlichen Anteil ausmachen, so dass auch hier gilt, dass Qualität und Kosten eng miteinander verknüpft sind. Tiefere Kosten wären somit nur mit einer Reduktion der Qualität zu erreichen, was den Zielen einer pädagogisch ausgerichteten und ganzheitlichen Tagesschule oder Schule mit Tagesstruktur diametral entgegenläuft.

## 5 Perspektivenwechsel zur frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE)

Erst in den letzten Jahren rückt der Aspekt der Förderung und Bildung der Kinder im Vorschulalter in Europa unter dem Stichwort «Frühbildung» vermehrt ins Blickfeld, neuerdings auch in der Schweiz. Wie in den USA, Kanada, Neuseeland und Australien findet auch in den europäischen Ländern ein Perspektivenwechsel statt, indem familien- und schulergänzende Kinderbetreuung nicht länger allein familien- und gleichstellungspolitischen sowie wirtschaftlichen Forderungen genügen soll, sondern primär die umfassende Förderung aller Kindern bezweckt. Noch einen Schritt weiter gehen die neuen Ansätze einer ganzheitlichen Bildung und umfassenden Erziehungs- und Bildungspartnerschaft von Eltern, Familie und Schule, welche die ganze Bildungsbiografie eines Kindes ab Geburt bis zum (vorläufigen) Abschluss der Ausbildung umfassen.

Der in Deutschland und der Deutschschweiz unter dem Stichwort «Frühbildung» oder «frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE)» zusammengefasste Ansatz geht davon aus, dass sich die ersten Lebensjahre durch eine enorme Entwicklungs- und Bildungsfähigkeit der Kinder, durch hohe Aufnahmebereitschaft und einen starken Entdeckungsdrang auszeichnen. Immer mehr setzt sich die Erkenntnis durch, dass in der ersten Lebenszeit wichtige Grundsteine für die individuelle Bildungsbiografie gelegt werden. Die bewusste Gestaltung der familien- und schulergänzenden Betreuung soll der Begleitung und Unterstützung von Bildungsprozessen des Kindes dienen und dazu beitragen, dass sich das natürliche Potential eines Kindes möglichst gut entfalten kann. Kinder sollen in einem sicheren sozialen Kontext selbsttätig ihre Kompetenzen entwickeln und ihre Persönlichkeit entfalten können. Wenn Kinder mit sechs Jahren in die Schule kommen, sind die Weichen ihres Bildungsweges bereits weitgehend gestellt. Frühkindliche Bildung zielt auf die Förderung von Lernbereitschaft der Kinder durch positive und motivierende Erfahrungen mit Lernen sowie durch die Bereitstellung von Erfahrungs- und Erkundungsräumen. Sie setzt also nicht in erster Linie auf die direkte Vermittlung von Wissen wie im traditionellen Schulunterricht. (z.B. Viernickel, Simoni 2008; Fthenakis 2007).

In der Romandie wird die Frühbildung in Analogie zum beschriebenen Konzept aus dem deutschsprachigen Sprachraum unter dem Begriff «éducation ou formation précoce» bisher erst selten thematisiert. Häufiger wird über das Einschulungsalter diskutiert. Hingegen findet in der Romandie seit längerem eine politische Diskussion über die Aufgaben, Anforderungen und Berufsprofile von Kleinkinderzieherinnen und -erzieher statt sowie die pädagogischen Anforderungen an Krippen. Forderungen nach «pädagogischen Projekten» (projets pédagogiques) in Krippen und der Anerkennung der Bedeutung frühkindlichen Stimulation und des Beitrags des Spiels zur kindlichen Entwicklung (éveil de l'enfant autour du jeu) decken sich mit jenen des Ansatzes der frühkindlichen Bildung.

Mit dem Ansatz der frühkindlichen Bildung vollzieht sich ein doppelter Perspektivenwechsel: Einerseits von wirtschaftlichen Bedürfnissen und Gleichstellungsanliegen in Richtung einer stärkeren Fokussierung auf das Wohl der Kinder. Andererseits von «blosser» Betreuung zu ganzheitlicher und umfassender Entwicklungsförderung. Während der letzten 20 Jahre, so sagte es der irische OECD-Experte John Bennett an einem Kongress über «die Entdeckung der frühen Jahre», habe die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern in den OECD-Ländern den Bedingungen des Arbeitsmarktes gehorcht. Und die Frage, weshalb jetzt immer mehr die wirkliche Förderung der Kinder in den Mittelpunkt gestellt werde, beantwortete er ganz einfach: «Wir haben in Europa keine andere Wahl – als die wenigen Kinder, die wir haben, umfassend zu fördern» (Kahl 2006, DVD 2, p. 39).

Die Diskussion um frühkindliche Bildung in der Schweiz hat noch keine lange Geschichte und wird noch sehr kontrovers und emotional diskutiert, in den Medien und der Politik oft unter dem diffusen Begriff «Frühförderung». Viele befürchten beim Stichwort «Frühförderung», oder «frühe Bildung», Zwangsbetreuung durch den Staat und Verschulung der frühen Kindheit. Diesen ist entgegenzuhalten, dass es sich beim Ansatz der frühkindlichen Bildung nicht um die Ausdehnung traditionell schulischer Formen von Unterricht und faktischer Wissensvermittlung auf die Zeit der frühen Kindheit handelt. Nach Margrit Stamm (2008), welche die

erwähnte Grundlagenstudie zur frühkindlichen Bildung in der Schweiz im Auftrag der UNESCO-Kommission leitet, umfasst FBBE fünf Dimensionen: die gesundheitliche und physische Entwicklung, das emotionale Wohlbefinden, den positiven Zugang zum Lernen, Kommunikationsfähigkeiten sowie kognitives und allgemeines Wissen. Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung orientiert sich an den Bildungsprozessen, wie sie für kleine Kinder charakteristisch sind. «Im Zentrum stehen», so Heidi Simoni und Corina Wustmann, «die Anerkennung und Unterstützung der selbstbildenden Aktivitäten von Kleinkindern in ihrem natürlichen Lebensumfeld. Da Lernen in der Kindheit mit alltäglichen Handlungen verbunden ist, basiert frühe Bildung auf Selbst-tätig-Sein. Kinder lernen in den ersten Jahren nicht einseitig mit dem Kopf, sondern ganzheitlich mit allen Sinnen. Ihre Entwicklung umfasst die Ausbildung der Wahrnehmungsfähigkeit und des symbolhaften, sprachlichen Denkens, die Ausdifferenzierung eines Gefühlsrepertoires sowie die geistige Repräsentation von Zusammenhängen und Erlebnissen» (NZZ, 17. März 2008).

Der Perspektivenwechsel von «blosser» Kinderbetreuung zu frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung ist sowohl Ausdruck wie auch Folge der demografischen Veränderungen in den westlichen Dienstleistungsgesellschaften sowie der zunehmenden Bedeutung von Bildung für das Berufs- und Alltagsleben in technologisch komplexen Gesellschaften.

«Damit das Kind seine geistigen, sozialen und sprachlichen Kompetenzen durch soziales Lernen ausbilden kann», so schreibt Remo Largo, «braucht es ausgedehnte zwischenmenschliche Erfahrungen. In vielen Ländern leben Kinder noch in grossen Lebensgemeinschaften. Dort machen sie jeden Tag vielfältige Erfahrungen mit zahlreichen Erwachsenen und Kindern. Sie übernehmen gesellschaftliche und religiöse Bräuche durch gemeinsames Erleben und soziales Lernen. In unserer westlichen Gesellschaft werden Kinder, in besonderem Masse Säuglinge und Kleinkinder, weitgehend aus den Tätigkeiten der Erwachsenen ausgeschlossen. Geschwister sind zudem selten und Kontakte zu andern Kindern spärlich geworden. Kinder, die in Kleinfamilien aufwachsen, können oft die notwendigen Erfahrungen mit erwachsenen Bezugspersonen und Kindern nicht mehr ausreichend machen. Eine zeitgemässe familienergänzende Betreuung dient daher einem viel breiteren Zweck als nur der Beaufsichtigung des Kindes. Sie soll dem Kind die vielfältigen entwicklungspezifischen Erfahrungen ermöglichen, die es für seine geistige, soziale und sprachliche Entwicklung braucht und die es in der Kleinfamilie nicht mehr machen kann. Säuglinge und Kinder wollen nicht «gefördert» werden. Was sie brauchen, sind Erfahrungsräume in der eigenen Familie, aber auch ausserhalb, die möglichst entwicklungsgerecht gestaltet sind» (NZZ 17. März 2008).

Im Falle von Kindern aus bildungsfernen, oft fremdsprachigen Familien bedeuten die von Largo erwähnten Erfahrungsräume ausserhalb der Familie nichts anderes als gesellschaftliche Integration. Deshalb sollte nach Lanfranchi (2008) die nun im wissenschaftlichen Diskurs etablierte Abkürzung FBBE ergänzt werden in FIBBE: frühkindlichen Integration, Bildung, Betreuung und Erziehung.

Das OECD-Bildungskomitee betonte beim Start der Studie «Starting Strong» im Jahr 1998 die hohe Priorität zur Verbesserung des Zugangs und zur Erhöhung der Qualität der FBBE. Starting Strong wurde von 1998 bis 2000 in zwölf Ländern durchgeführt, die Resultate wurden 2001 publiziert (Starting Strong I). Eine zweite Studie umfasste zwischen 2002 und 2004 acht weitere Länder. Der Report «Starting Strong II», der 2006 publiziert wurde, zeichnet die Verschiebung der Prioritäten für Investitionen in den FBBE-Bereich von rein volkswirtschaftlichen Motiven (Erhöhung der Erwerbsquote von Frauen) zu einem allgemeineren Fokus nach: «Es setzt sich immer mehr die Auffassung durch, dass frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung als öffentliches Gut betrachtet werden sollten, ein Standpunkt, der auch von BildungsökonomInnen erhärtet wird» (OECD 2006, p. 2).

Die Schweiz hat zwar an der OECD-Studie «Babies and Bosses» teilgenommen, nicht jedoch an der OECD-Studie «Starting Strong» über die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung. Generell bestehen in der Schweiz im Bereich Frühbildung gravierende Defizite in der Bildungsforschung, im öffentlichen Bewusstsein, in der Versorgungslage und in der Professionalität, wie die beiden Wissenschaftlerinnen Susanne Viernickel und Heidi Simoni feststellen: «Es existieren ausreichend Kenntnisse», folgern Viernickel und Simoni (2008, p. 32), «über frühe Entwicklungs- und Bildungsprozesse, um fundierte Konsequenzen für die Frühpädagogik abzuleiten. In der Essenz belegen sie, dass die Bildungsbiografie eines Kindes bei der Geburt beginnt. Aufgrund gesellschaftlicher Veränderungen müssen Familie und institutionelle Angebote vermehrt gemeinsam Verantwortung für die Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern übernehmen».

Starting Strong II formuliert Anforderungen und Rahmenbedingungen für eine umfassende und erfolgreiche frühkindliche Bildung, die in Grundzügen auch für die Schweiz gelten. An erster Stelle steht dabei ein koordiniertes Konzept von bildungspolitischen Massnahmen, was in der Schweiz auf nationaler Ebene bisher – auch für den Schulbereich – weitgehend fehlt (vgl. dazu Kapitel II, 2.5). Allerdings sind auch in vielen OECD-Ländern trotz eines teilweise grossen Vorsprungs im Bereich der frühkindlichen Bildung die entsprechenden Bildungsangebote dezentral strukturiert. Dies hat zwar den Vorteil, dass die FBBE-Einrichtungen lokal gut verankert sind und den jeweiligen Bedürfnissen angepasst werden können. Dennoch ist eine starke federführende nationale Stelle wichtig: «Beim Prozess der Dezentralisierung scheint es wesentlich darauf anzukommen, dass das FBBE-Angebot fester Be-

standteil eines gut durchkonstruierten nationalen Konzepts ist», wozu Zielsetzung, Gesetzgebung, Regulierung, Finanzierung gehören (OECD 2006, p. 3). Eine wichtige Voraussetzung, um den FBBE-Bereich voranzubringen, sind umfassende Konzepte zur Qualitätsentwicklung, welche gemäss OECD-Studie in Zusammenarbeit mit allen beteiligten Parteien entwickelt werden sollten. Dies gilt auch für pädagogische Rahmenpläne, welche «die allgemeine pädagogische Orientierung umreissen». Unumgänglich sind öffentliche Investitionen in den FBBE-Bereich. Nach den OECD-Experten investieren alle Länder, ausser die nordischen, zu wenig in FBBE: «Die Investitionen sollten nicht einfach der Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze dienen, sondern auch auf die Erreichung pädagogischer Qualitätsziele gerichtet sein» (OECD 2006, p. 7).

# Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF)

Auf dem Hintergrund ihrer Grundüberlegungen im ersten Kapitel und der Analyse der aktuellen Situation formuliert die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) die folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

### 1. **Grosser Bedarf an zusätzlichen Betreuungsangeboten**

Die *Bedeutung der institutionellen familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung* hat in den letzten Jahrzehnten in allen westlichen Dienstleistungsgesellschaften erheblich *zugenommen*. Verantwortlich dafür sind der gesellschaftliche Wandel sowie die demografischen und wirtschaftlichen Entwicklungen. In der Schweiz hat dies zu einem grossen Mangel an Plätzen für die Betreuung der Kinder geführt. Rund drei Viertel aller Eltern mit Kindern unter 12 Jahren sind in der Betreuung ihrer Kinder auf die private Unterstützung durch Grosseltern, Verwandte oder Nachbarn und Nachbarinnen angewiesen. Gemäss Schätzungen nutzen nur gerade 26% aller Haushalte mit mindestens einem Kind unter 15 Jahren Krippen und Horte; weitere 15% nehmen Tagesmütter oder -familien in Anspruch. Der Mangel an Betreuungsangeboten führt dazu, dass eine beträchtliche Zahl von Kindern und Jugendlichen nicht oder ungenügend betreut sind und/oder auf den Eltern ein grosser Druck lastet, Familie und Beruf unter einen Hut zu bringen. 6,5% der Haushalte, in denen das jüngste Kind jünger als sechs Jahre alt ist, verfügen über keine organisierte Betreuung. *Rund 40% der Kinder zwischen sieben und 14 Jahre sind zu Hause unbeaufsichtigt.*

Wie die OECD-Studie aus dem Jahr 2004 festgestellt hat, gehört die Schweiz bezüglich der Betreuung von Kindern bis zum Alter von vier Jahren *zu den schwächsten OECD-Ländern*. Lediglich 0,2% des Bruttoinlandproduktes werden für Kinderbetreuungseinrichtungen ausgegeben. In Österreich sind es dreimal soviel, in Dänemark sogar zehnmal. Weil es schwierig ist, das Familien- und Berufsleben miteinander zu vereinbaren, verzichten immer mehr Frauen auf Kinder. Das trifft vor allem für Akademikerinnen zu. 40% aller Akademikerinnen in der Schweiz haben keine Kinder.

### **Empfehlungen der EKFF**

Die Schweiz hat in den letzten Jahren die Anzahl der Kindertagesstätten stark ausgebaut. Ihre Anzahl ist von 478 im Jahr 1985 auf 1084 im Jahr 2001 gestiegen. Die Anzahl der Kindertagesstätten ist aber nach wie vor völlig ungenügend. Die Nachfrage von Eltern nach familien- und schulergänzender Kinderbetreuung übersteigt die Anzahl der verfügbaren Plätze bei weitem. Auf Grund von Schätzungen mit SAKE-Daten *fehlen in der Schweiz Betreuungsangebote für rund 120000 Kinder*. Die Zahl der Betreuungsangebote variiert auch regional sehr stark. In der Westschweiz ist das Angebot deutlich besser als in der Deutschschweiz. Die EKFF fordert deshalb, dass die Zahl an familien- und schulergänzenden Betreuungsangeboten (insbesondere auch das Angebot an Tagesstrukturen) in den nächsten Jahren weiter ausgebaut wird. Aus diesem Grund soll auch das Impulsprogramm des Bundes für den Ausbau der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung weitergeführt werden.

## 2. Gesamtsicht und Koordination

Bei der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung spielen soziale, demografische, pädagogische, wirtschaftliche, familienpolitische, gleichstellungspolitische und kulturelle Faktoren eine wichtige Rolle. Umso wichtiger wäre es, diese verschiedenen Faktoren, die zum Teil widersprüchlichen Charakter haben, im Rahmen einer Gesamtsicht zu berücksichtigen. Eine solche fehlt jedoch in der Schweiz weitgehend. Dazu tragen die *föderalistische Struktur* unseres Landes und das Subsidiaritätsprinzip bei. Eine einheitliche Statistik fehlt ebenso wie ein Überblick über die gesetzlichen Regelungen in den einzelnen Kantonen oder verbindliche, gesetzlich verankerte Qualitätsstandards. Dies zeigt sich auch beim *HarmoS-Konkordat*. Obwohl die EKFF dieses Konkordat grundsätzlich sehr befürwortet, ist sie über die Zweiteilung in der interkantonalen Koordination alles andere als glücklich. Nach dem HarmoS-Konkordat liegt die primäre Verantwortung für die familienergänzende Kinderbetreuung bis zum Alter von vier Jahren bei den kantonalen Sozial- und Gesundheitsdepartementen, bei Kindern ab vier Jahren bei der Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK). Damit werden die Bildungsbiografien der Kinder zweigeteilt: In eine Zeit bis zum Schuleintritt und die Schulzeit.

### Empfehlungen der EKFF

Die EKFF setzt sich dafür ein, dass regelmässige und einheitliche statistische Erhebungen zu mindestens folgenden Aspekten von Kindertagesstätten auf Bundesebene durchgeführt werden: Angebot, Nachfrage, Nutzen, Qualität, Ausstattung und Personal. Diese sollen die Basis für eine gesamtheitliche Betrachtungsweise und eine *bessere politische Steuerung und Koordination* zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden ermöglichen. Der Bund soll zudem verbindliche gesetzliche Regelungen, insbesondere bezüglich Qualitätsstandards, erlassen. Schliesslich soll die Aufteilung zwischen der *Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)* und der EDK im HarmoS-Konkordat nochmals überprüft werden.

## 3. Doppelter Perspektivenwechsel

Die Frage der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung wurde in den letzten Jahren vor allem unter dem Aspekt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf diskutiert. Erst in den letzten Jahren rückte der Aspekt der *Förderung und Bildung der Kinder im Vorschulalter* vermehrt ins Blickfeld. In der Schweiz ist diese Diskussion noch wenig weit gediehen. Kinderbetreuung wird in unserem Land nach wie vor primär als Privat- und Frauensache betrachtet. Ein zeitgemässes Verständnis von früher Bildung und Förderung fehlt weitgehend. Die Einsicht, dass in den ersten drei Lebensjahren die Weichen für die sozioemotionale und geistige Entwicklung eines Kindes gestellt werden, ist noch wenig verbreitet. Selbstredend kommt hier den Eltern eine zentrale Bedeutung zu.

Mit Bezug auf die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung ist jedoch ein doppelter Perspektivenwechsel notwendig. Einerseits von wirtschaftlichen Prioritäten zum *Wohl des Kindes* und andererseits von der Betreuung in Richtung zu einer *ganzheitlichen, umfassenden Entwicklungsförderung*. Diese soll sich an den psychologischen Erkenntnissen über die frühkindliche Entwicklung orientieren und genügend Raum und Zeit für die Familien lassen. Ein solcher Perspektivenwechsel wäre auch die wirksamste Methode, um die bestehenden sozialen Ungerechtigkeiten im Bildungssystem auszugleichen. Wie die PISA-Studie gezeigt hat, weist die Schweiz im internationalen Vergleich ein sehr ungerechtes Bildungssystem auf. Über den Schulerfolg entscheiden nicht die Intelligenz, Begabung oder Leistung, sondern in erster Linie die soziale Herkunft der Kinder.

### Empfehlungen der EKFF

Die EKFF ist der Auffassung, dass in der Diskussion über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung das Kindeswohl und die Entwicklungsförderung im Zentrum stehen sollten. Sie unterstützt deshalb die *Forderung nach einem ganzheitlichen Bildungsverständnis*, das mit der Geburt beginnt. Aus den Erkenntnissen über frühe Entwicklungs- und Bildungsprozesse sind Konsequenzen für die Frühpädagogik abzuleiten. Kindertagesstätten sollen zu *Bildungsinstitutionen* weiterentwickelt werden, was insbesondere auch konkrete Auswirkungen auf die Ausbildung der entsprechenden Fachpersonen hat. Zu wünschen wäre, dass in allen Sprachregionen ein differenziertes und angepasstes Angebot an Berufsausbildungen zur Fachfrau bzw. zum Fachmann Betreuung geschaffen wird.

#### 4. Hohe Qualität und Professionalität

In der Diskussion über den Ausbau der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung spielen die Kosten eine zentrale Rolle. Von verschiedenen Seiten wird eine Kostenreduktion gefordert. Vergleichsweise wenig thematisiert wird jedoch die Frage der Qualität und des Nutzens. Dabei zeigen alle Untersuchungen, dass es eine *hohe Korrelation zwischen Qualität und Kosten* gibt. Von entscheidender Bedeutung bezüglich Kosten sind die Personalkosten. Diese machen je nach Kanton zwischen 56 bis zu 95% aus. Wesentliche Faktoren sind der *Betreuungsschlüssel, der Ausbildungsstandard und das Lohnniveau der Betreuerinnen und Betreuer*. Diese Faktoren sind jedoch auch für die pädagogische Qualität von zentraler Bedeutung. Wichtig für die Kinder ist zudem eine geringe Personalfuktuation. Nur so können die Kinder sichere Bindungen zu den Betreuungspersonen entwickeln. Gerade diesbezüglich steht es in den Kindertagesstätten in der Schweiz jedoch nicht zum Besten. Diese weisen im internationalen Vergleich einen überdurchschnittlichen Personalwechsel auf. Verschiedene Studien weisen darauf hin, dass eine höhere Qualität und Professionalität der Betreuerinnen und Betreuer sich positiv auf die kindliche Entwicklung auswirken. Negativ wirkt sich eine schlechte Qualität vor allem auf jene Kinder aus, die aufgrund ihrer sozialen Herkunft benachteiligt sind. Die Kosten für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung sind in der Schweiz vergleichsweise hoch. Dies trifft vor allem für Familien mit einem mittleren Einkommen zu. Tiefere Kosten wären nur mit einer Reduktion der Qualität, insbesondere über eine Erhöhung des Betreuungsschlüssels und eine Reduktion des Ausbildungsniveaus, zu erreichen. Das jedoch würde den Forderungen nach einer stärkeren Betonung der Entwicklungsförderung der Kinder zuwiderlaufen.

##### Empfehlungen der EKFF

Die EKFF wehrt sich dagegen, dass bei der Qualität der Kindertagesstätten Abstriche gemacht werden. Die EKFF setzt sich im Gegenteil dafür ein, dass für alle Kindertagesstätten *verbindliche gesetzliche Regelungen zu den Qualitätsstandards* erlassen werden. Die EKFF unterstützt gleichzeitig die Forderung nach einer Kostenreduktion für Familien mit mittlerem Einkommen. Diese soll jedoch dadurch erreicht werden, dass sich die *öffentliche Hand stärker an der Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung beteiligt*. Dem von verschiedenen Seiten geforderten Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung, beispielsweise über Betreuungsgutscheine, steht die EKFF skeptisch gegenüber. Wie Untersuchungen gezeigt haben, dürfte ein solcher Systemwechsel tendenziell eher zu einem Abbau der Qualität führen, sofern nicht zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt und Standards zur Qualität vorgegeben werden. Ein Abbau der Qualität würde sich vor allem auf sozial benachteiligte Kinder negativ auswirken.

#### 5. Investitionen in die Zukunft

In der Diskussion über die Kosten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung wird oft auch vernachlässigt, dass diese Kosten neben dem *gesellschaftlichen* auch einen *direkten volkswirtschaftlichen Nutzen* haben. So hat eine Studie des Büro BASS für die Stadt Zürich gezeigt, dass jeder in Kindertagesstätten investierte Franken das drei- bis vierfache an die Gesellschaft zurückbringt. So führen Investitionen in Kindertagesstätten zu höheren Steuereinnahmen, zu einem höheren Erwerbseinkommen der Haushalte und besseren Karrieremöglichkeiten, insbesondere der Frauen, zu einer Reduktion der Sozialhilfeausgaben und zu höheren Abgaben an die Sozialversicherungen. Vor allem aber sind Investitionen in Kinderbetreuungseinrichtungen auch Investitionen in die Zukunft, konkret in das Humankapital der Gesellschaft. Qualitativ gute Betreuungseinrichtungen *erhöhen die Bildungs- und Lebenschancen der Kinder*, tragen zu einer besseren gesellschaftlichen Integration bei und reduzieren somit auch die Kosten, die der Gesellschaft aus sozialen Problemen einer ungenügenden Integration erwachsen würden.

##### Empfehlungen der EKFF

In der aktuellen Diskussion über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung wird aus Sicht der EKFF zu viel von den Kosten und zu wenig vom gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Nutzen gesprochen. Die EKFF ist der Auffassung, dass die Beiträge der öffentlichen Hand an die Finanzierung der Betreuungsangebote nicht einfach Kosten darstellen, sondern letztlich Investitionen in die Zukunft sind, die sich gerade in einem rohstoffarmen Land wie der Schweiz mehr als bezahlt machen. Dazu sind allerdings neben dem Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote noch weitere Massnahmen notwendig. Diskutiert werden muss konkret der Ausbau des bestehenden Mutterschaftsurlaubs in Richtung eines *erheblich verlängerten Erziehungsurlaubs*, wie es die skandinavischen Länder, Frankreich, Österreich und seit kurzem auch Deutschland kennen. Erst die Einführung eines solchen Urlaubs würde berufstätigen Eltern die Möglichkeit geben, ihre Kinder in der Anfangsphase, die für den Beziehungsaufbau von entscheidender Bedeutung ist, auch selber zu betreuen. Darüber hinaus sollen auch *Väter vermehrt die Möglichkeit haben, Teilzeit zu arbeiten*.

## Literaturverzeichnis

- Amt für Jugend und Berufsberatung Kanton Zürich: Betreuung von bis 18 Monate alten Kindern in Krippen. Aspekte einer angemessenen Betreuung von Kleinstkindern, Zürich, Januar 2006.
- Balthasar, A.; Binder, H.-M. (Interface): Kinderbetreuungsgutscheine. Diskussionspapier zu Händen der Zentralstelle für Familienfragen, Luzern Mai 2005.
- Beckmann, S.: Die geteilte Arbeit? Möglichkeiten einer sozialpolitischen Steuerung des Careverhaltens von Männern, in: Zeitschrift für Familienforschung, 3/2007, p. 371-392.
- Belsky, J.; Vandell, D.L.; Burchinal, M.; Clarke-Stewart, K. A.; McCartney, K.; Owen, M. T.: Are there long-term effects of early child care?, in: Child Development 2007, 78, p. 681-701.
- Beobachter Familienmonitor: Hohe Erwartungen an Familien - Sorge, nicht bestehen zu können. Schlussbericht zum Beobachter-Familienmonitor, erstellt durch das Forschungsinstitut gfs.Bern, Bern 2008.
- Bertelsmann Stiftung: Frühkindliche Bildung und Betreuung in Kanada. Eine ökonomische Perspektive auf die aktuelle und zukünftige Rolle gemeinnütziger Einrichtungen. Diskussionspapier, 2008. [www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_24388\\_24389\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_24388_24389_2.pdf).
- Bertelsmann Stiftung: Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern (Autoren: T. Fritschi, T. Oesch, Büro Bass), 2008. [www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A00F14-8FDD9BC9/bst/hs.xsl/nachrichten\\_85558.htm](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A00F14-8FDD9BC9/bst/hs.xsl/nachrichten_85558.htm).
- Bildungs- und Lernprozesse in früher Kindheit beobachten - dokumentieren - evaluieren: Zweiter Internationaler Kongress an der Freien Universität Bozen, 22.-24. Juni 2006, Pressemitteilung 2006.
- Bildungs- und Lernprozesse in früher Kindheit beobachten - dokumentieren - evaluieren: Zweiter Internationaler Kongress an der Freien Universität Bozen, 22.-24. Juni 2006, Abstracts. <http://www.unibz.it/web4archiv/objects/pdf/press/060622kongressabstracts.pdf>.
- Binswanger, D.: Kinder statt Küche, in: Das Magazin, 10/08.
- Bundesamt für Sozialversicherung (BSV): Familienpolitik der Schweiz im Ländervergleich, Forschungsbericht Nr. 10/04, Juni 2004.
- Bundesamt für Sozialversicherung (BSV): Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Bilanz nach fünf Jahren, 2008.
- Bundesamt für Sozialversicherung (BSV): Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Infoblatt zu den Pilotprojekten zur Einführung von Betreuungsgutscheinen (Art. 14a der Verordnung über die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung).
- Bundesamt für Sozialversicherung (BSV): Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Evaluation des Vollzugs, 2005.
- Bundesamt für Sozialversicherung (BSV): Umfrage bei den Kantonen betreffend familienergänzende Kinderbetreuung. Im Auftrag des Subkommission Tagesstrukturen der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates. Bern, 2007. Unpubliziert. Die Umfrage konnte dank der Genehmigung der Subkommission Tagesstrukturen (Chantal Galladé, Präsidentin) für dieses Grundlagenpapier verwendet werden.
- Bundesamt für Statistik (BFS): Demografisches Porträt der Schweiz, Neuchâtel 2007.
- Bundesamt für Statistik (BFS): Armut von Personen im Erwerbsalter, BFS Aktuell 20, Neuchâtel März 2007.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Ganztageschule - eine Chance für Familien. Kurzfassung des Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirates für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin September 2006.
- Büro Bass (T. Fritschi; S. Strub; H. Stutz): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern (im Auftrag des Vereins Region Bern VRB). Schlussbericht, Bern 2007.
- Chaves, G.: Etude sur l'accueil extrascolaire en Suisse romande, Lausanne 2004.
- Crockenberg, S. C.: Rescuing the Baby From the Bathwater: How Gender and Temperament (May) Influence How Child Care Affects Child Development, in: Child Development, Vol. 74/4, 2003, p. 1034-1038.
- Die Volkswirtschaft, Magazin für Wirtschaftspolitik, 11/2004: Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Bern 2004.
- Dörfler, S.: Kinderbetreuungskulturen in Europa. Ein Vergleich vorschulischer Kinderbetreuung in Österreich, Deutschland, Frankreich und Schweden. Working Paper Nr. 57, Universität Wien, Österreichisches Institut für Familienforschung, 2007.
- Eichhorst, W.; Kaiser L. C.; Thode E.; Tobsch, V.: Vereinbarkeit von Familie und Beruf im internationalen Vergleich, Gütersloh 2007.
- Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKFF): Familienexterne Kinderbetreuung (Teil 1: Fakten und Empfehlungen, Teil 2: Hintergründe), Bern 1992.
- Eidgenössische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK); Eidgenössisches Departement des Innern (EDI); Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF): Vorschulbereich - Kapitel 3 des Schweizer Beitrags für die Datenbank «Eurybase - The database on education systems in europe» (EDK/IDES), Stand 5. November 2007.
- Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF): Position zur Qualität familienergänzender Kinderbetreuung. Ergebnisse der Tagung «Qualität familienergänzender Kinderbetreuung im Spannungsfeld privater und staatlicher Verantwortung», Bern 2002.
- Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF): Lüscher, K.: Warum Familienpolitik? Argumente und Thesen zu ihrer Begründung, Bern 2003.
- Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF): Zeit für Familien. Beiträge zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsalltag aus familienpolitischer Sicht, Bern 2004.
- Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF): Familien - Erziehung - Bildung, Bern 2008.
- Ermert Kaufmann, C.: Familienexterne Kinderbetreuung für Kinder zwischen 0 und 7 Jahren in Stadt und Kanton Luzern. Expertise unter Mitarbeit von Stephan Immoos und Peter Kobel, Universität Freiburg, 1995.
- Ermert Kaufmann, C.: Familienexterne Kinderbetreuung für Kinder im Kleinkind-, Vorschul- und Schulalter in der Stadt Winterthur. Expertise unter Mitarbeit von diversen MitarbeiterInnen, Universität Freiburg, 1996.
- Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt: Tagesstrukturen für Schülerinnen und Schüler, Projektbeschreibung, undatiert.
- Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt: Tagesbetreuungsangebote für Schülerinnen und Schüler des Kindergartens und der Primarschule. Informationsbroschüre, Januar 2007.
- Esping-Andersen, G.; Pallier, B.: Trois leçons sur l'état providence, Paris 2008.
- European Child Care and Education (ECCE) - Study Group: European Child Care and Education Study. Cross national analyses of the quality and effects of early childhood programmes on children's development. Berlin: Freie Universität Berlin, Fachbereich Erziehungswissenschaft, Psychologie und Sportwissenschaft, Institut für Sozial- und Kleinkindpädagogik, 1997.
- European Child Care and Education (ECCE) - Study Group: School-age assessment of child development: Long-term impact of pre-school experience on school success, and family-school relationships. Report written by W. Tietze; J. Hundertmark-Mayser; H.-G. Rossbach. Report submitted to: European Union DG XII: Science, Research and Development, 1999.
- Familienbericht 2004: Eidgenössisches Departement des Innern (EDI), Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisorientierte Familienpolitik, Bern 2004.
- Fix, B.: Familienpolitik im internationalen Vergleich: von Europa lernen. Das Online-Familienhandbuch des Staatsinstituts für Frühpädagogik (IFP). [http://www.familienhandbuch.de/cmain/f\\_Programme/a\\_Familienpolitik/s\\_877.html](http://www.familienhandbuch.de/cmain/f_Programme/a_Familienpolitik/s_877.html). (ohne Jahreszahl; Gem. Telefonat mit der Autorin vom September 08 datieren die Angaben von 2002/2003).
- Fthenakis, W. F.: Neukonzeptionalisierung von Bildung und Kohärenz im Bildungsverlauf. Beitrag an der Tagung: Kinderbetreuung hat Zukunft, 100 Jahre Verband Kindertagesstätten der Schweiz KiTaS, 2007.
- Hellmann, J.: Qualität in Krippen. Referat vom 28. Juni 2001, Fachtext des Marie Meierhofer Instituts für das Kind, Zürich 2001. [www.mmizuerich.ch/index.cfm?mm=5&sm=5](http://www.mmizuerich.ch/index.cfm?mm=5&sm=5).
- Hellman, J.; Nufer, H.; Schälin, J.; Simoni, H.: Entwicklungsbedürfnisse von Kindern und die Gruppenstruktur in Krippen. Fachtext des Marie Meierhofer Instituts für das Kind, Zürich 2003. [www.mmizuerich.ch/index.cfm?mm=5&sm=5](http://www.mmizuerich.ch/index.cfm?mm=5&sm=5).

- Hellmann, J.: Zur Entwicklung von Instrumenten für die interne und externe Qualitätsentwicklung von Tageseinrichtungen für kleine Kinder, in: Peterander, F.; Speck, O. (Hrsg.), Qualitätsmanagement in sozialen Einrichtungen, München, Basel 2004, p. 252-268.
- Hilgers, A.; Kastner, J.; Strehmel, P.: Die Lage in den Kitas im Jahr 2006. Endbericht für die Max-Traeger-Stiftung, Hamburg 2007.
- Institut der Deutschen Wirtschaft: Renditen der Bildung - Investitionen in den frühkindlichen Bereich. Studie im Auftrag der Wissensfabrik - Unternehmen für Deutschland e. V. Köln 2008.
- Istituto di Microeconomia ed Economia Publica (MeCoP), Università della Svizzera italiana; INFRAS, Forschung und Beratung, Zürich: Familienergänzende Kinderbetreuung und Erwerbsverhalten von Haushalten mit Kindern. Wissenschaftlicher Schlussbericht, in: SECO, Vereinbarkeit von Beruf und Familie Nr. 3, Bern 2006.
- Kahl, R.: Die Entdeckung der frühen Jahre. Die Initiative «McKinsey bildet.» zur frühkindlichen Bildung, Dokumentation, DVD 1, 2, Hamburg 2006.
- Knupfer, C.; Knöpfel, C.: Wie viel bleibt einem Haushalt von einem zusätzlichen Erwerbseinkommen übrig? Studie erarbeitet von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zu Händen des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) und des Staatssekretariats für Wirtschaft, Bern 2005.
- Lanfranchi, A.: Schulerfolg von Migrationskindern. Die Bedeutung familienergänzender Betreuung im Vorschulalter, Opladen 2002.
- Lanfranchi, A.; Gruber, J.; Gay, D.: Schulerfolg von Migrationskindern dank transitorischer Räume im Vorschulbereich, in: Wicker, H.-R.; Fibbi, R.; Haug W. (Hg.), Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen», Zürich 2003.
- Lanfranchi, A.; Schrottmann R. E.: Kinderbetreuung ausser Haus - eine Entwicklungschance, Bern 2004.
- Lanfranchi, A.: Ein gutes Betreuungsangebot ist der halbe Schulerfolg, in: Bollier, C.; Sigrüst, M. (Hrsg.), Auf dem Weg zu einer integrativen Basisstufe. Integration, Prävention, frühe heilpädagogische Förderung als Auftrag der Basis- und Grundstufe, 2007 Luzern, p. 73-87.
- Lanfranchi, A.: Zürcher Equity Interventionsstudie 0 bis 6. Frühe Förderung, Integration, Betreuung, Bildung, und Erziehung bei Kindern aus bildungsfernen, oft fremdsprachigen Familien als sonderpädagogische Prävention (ZEI-FIBBE 0-6). Hochschule für Heilpädagogik, unveröff. Forschungsskizze, Zürich 2008.
- Lanfranchi, A. (in press). Der Einfluss familien- und schulergänzender Betreuung auf den Schulerfolg. Follow-up der NFP 39-Studie «Schulerfolg von Migrationskindern - Auswirkungen transitorischer Räume». Vierteljahresschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbargebiete (VHN).
- Lanfranchi, A.; Sempert, W.: Familienergänzende Kinderbetreuung und Schulerfolg. Eine Follow-up-Studie zur Bedeutung transitorischer Räume bei Kindern aus bildungsfernen Familien. Bad Heilbrunn 2009 (im Erscheinen).
- Largo, R.: Babyjahre. Entwicklung und Erziehung von Kindern in den ersten vier Jahren, vollständig überarbeitete Neuausgabe, München, Zürich 2007.
- Liegle, L.: Bildung und Erziehung in früher Kindheit, Stuttgart 2006.
- Lowe Vandell, D.; Wolfe, B.: Child Care Quality. Does it matter and does it need to be improved? Institute for research on Poverty, Special Report no. 78, University of Wisconsin-Madison, 2000.
- Mackenzie Oth, L.: La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte. Conférence latine des délégués à l'égalité, Lausanne 2002.
- Marie Meierhofer Institut für das Kind (MMI) (Hrsg.): Krippenkinder. undKinder, 24/25, 1985.
- Marie Meierhofer Institut für das Kind (MMI) (Hrsg.): Vorschulkinder in der Schweiz. Bildungsolitische Rahmenbedingungen für die Erziehung und Betreuung von Kindern. undKinder, 68, 2002.
- Melhuish, E.; Romaniuk, H.; Sammons, P.; Sylva, K.; Siraj-Blatchford, I.; Taggart, B.: The Effective Pre-School and Primary Education 3-11 Project (EPPE 3-11). The effectiveness of primary schools in England in key stage 2 for 2002, 2003 and 2004, London: DfES /Institute of Education, University of London, 2006.
- Meyer, G; Spack, A.; Schenk, S.: Politique de l'éducation préscolaire et de l'accueil socio-éducatif de la petite enfance en Suisse, cahier de l'EESP, 33, 2002.
- Müller Kucera, K.; Bauer, T.: Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten, Zürich 2001.
- Müller Kucera, K.; Bauer, T.: Costs and Benefits of Child Care in Switzerland. Empirical Results for Zurich, in: Bradshaw, J. (ed), Children and Social Security. International Studies in Social Security, Volume 8, FISS, Aldershot 2003, p. 237-251.
- National Institute of Child Health and Human Development; Early Child Care Research Network: Does Amount of Time Spent in Child Care Predict Socioemotional Adjustment During the Transition to Kindergarten?, in: Child Development, Vol. 74/4, 2003, p. 976-1005.
- National Institute of Child Health and Human Development; Early Child Care Research Network: Family and Childcare Predictors of Mother-child Interaction and Children's Development Outcomes. Symposium presented at 18th Biennial Conference on Human Development, Washington 2004.
- Nay, E.; Grubenmann, B.; Larcher Klee, S.: Kleinstkindbetreuung in Kindertagesstätten, Bern, Stuttgart, Wien 2008.
- NICHD Early Child Care Research Network: Child Care and Child Development. Results from the NICHD Study of Early Child Care and Youth Development, New York 2005.
- Oberhuemer, P.: Bildungsprogrammatik für die Vorschuljahre. Ein internationaler Vergleich, in: Fthenakis, W. E. (Hrsg.), Elementarpädagogik nach PISA: Wie aus Kindertageseinrichtungen Bildungseinrichtungen werden können, Freiburg i. Br. 2003, p. 38-56.
- OECD: Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life: New Zealand, Portugal and Switzerland, Volume 3, Paris 2004.
- OECD: Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries, Volume 5, Paris 2007.
- OECD: Ein guter Start ins Leben II. Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung. Zusammenfassung in Deutsch. www.oecd.org.
- OECD: Starting Strong I. Early childhood education and Care, Paris 2001.
- OECD: Starting Strong II. Early childhood education and Care, Paris 2006.
- Papousek, M.; Schieche M.; Wurmser H. (Hg.): Regulationsstörungen der frühen Kindheit, frühe Risiken und Hilfen im Entwicklungskontext der Eltern-Kind-Beziehungen, Bern 2004.
- Peisner-Feinberg, E. S.; Burchinal, M.; Clifford, R. M.; Culkin, M.; Howes, C.; Kagan, S. L.; Yazejian, N.: The relation of preschool child care quality to children's cognitive and social developmental trajectories through second grade, in: Child Development, 72(5), 2001, p. 1534-1553.
- Perrez, M.; Schöbi, D.: Bestrafungsverhalten von Erziehungsberechtigten in der Schweiz. Eine vergleichende Analyse des Bestrafungsverhaltens von Erziehungsberechtigten 1990 und 2004, Universität Fribourg 2004.
- Pramling Samuelsson, I.: ECE for under three - policy and research. Sweden as a case study. <http://www.zukunftkinderbetreuung.ch/Dokumente/index.htm>.
- Rossbach, H.-G.: Qualitätssicherung im Kindergarten, in Peterander, F.; Speck, O. (Hrsg.), Qualitätsmanagement in sozialen Einrichtungen, München, Basel 2004, p. 269-281.
- Rossbach, H.-G.: Effekte qualitativ guter Betreuung, Bildung und Erziehung im frühen Kindesalter auf Kinder und ihre Familien, in: Sachverständigenkommission Zwölfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.), Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter sechs Jahren. Materialien zum Zwölften Kinder- und Jugendbericht. Band 1. München 2005, p. 55-174.
- Rossbach, H.-G.; Klucznik, K.; Isenmann, D.: Erfahrungen aus internationalen Längsschnittuntersuchungen, in Rossbach, H.-G.; Weinert, S. (Hrsg.), Kindliche Kompetenzen im Elementarbereich: Förderbarkeit, Bedeutung und Messung, Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung 2008, p. 7-88.
- Sammons, P.; Sylva, K.; Melhuish, E.; Siraj-Blatchford, I.; Taggart, B.; Grabbe, Y.; Barreau, S.: The Effective Pre-School and Primary Education 3-11 Project (EPPE 3-11). Influences on children's attainment and progress in key Stage 2: Cognitive outcomes in year 5, London: DfES /Institute of Education, University of London, 2007.
- Schultheis, F.; Perrig-Chiello, P.; Egger, St. (Hrsg.): Kindheit und Jugend in der Schweiz, 2008.
- Schwedisches Institut (Hrsg.): Die schwedische Ausbildung, Schweden 2007. [http://www.sweden.se/upload/Sweden\\_se/german/factsheets/SI/Die\\_schwedische\\_Ausbildung\\_TS38a.pdf](http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/german/factsheets/SI/Die_schwedische_Ausbildung_TS38a.pdf).
- SECO (im Rahmen des OECD-Ländervergleichs Vereinbarkeit von Beruf und Familie): Vereinbarkeit von Beruf und Familie Nr. 2, Bern 2005.

- Siraj-Blatchford, I. et al.: The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project (1997-2003). Technical Paper 10 - Intensive case studies of practice across the foundation stage. London: DfES /Institute of Education, University of London, 2003.
- Siraj-Blatchford, I. et al.: Was kennzeichnet qualitative gute Vorschulbildung? Ergebnisse von Einzelfallstudien in britischen Vorschulrichtungen, in: Steinhardt, K.; Büttner, C.; Müller, B. (Hrsg.), Kinder zwischen drei und sechs. Bildungsprozesse und psychoanalytische Pädagogik im Vorschulalter, Giessen 2006, p. 127-138.
- Sozialdepartement der Stadt Zürich: Kindertagesstätten zahlen sich aus. Jeder eingesetzte Franken bringt drei bis vier Franken an die Gesellschaft zurück. Edition Soziothek, Nr. 5a, Zürich 2001.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO); Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV): Kinder und Karriere - Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Kurzfassung des OECD-Ländervergleichs zu Neuseeland, Portugal und der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Teile zur Schweiz, Bern 2004.
- Stamm M.: Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Eine Grundlagenstudie zur nachhaltigen Etablierung der Thematik in Gesellschaft, Politik und Wissenschaft, Freiburg 2007. [http://perso.unifr.ch/margrit.stamm/forschung/fo\\_downloads/fo\\_dl\\_proj/FKB\\_071221.pdf](http://perso.unifr.ch/margrit.stamm/forschung/fo_downloads/fo_dl_proj/FKB_071221.pdf).
- Stamm, M.: Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Referat anlässlich der Medienkonferenz der Schweizerischen Unesco-Kommission zur Grundlagenstudie zur frühkindlichen Bildung in der Schweiz vom 4.4.2008.
- Stern, S.; Banfi, S.; Tassinari, S.: Krippen und Tagesfamilien in der Schweiz. Aktuelle und zukünftige Nachfragepotentiale, Bern 2006.
- Sylva, K.; Melhuish, E. C.; Sammons, P.; Siraj-Blatchford, I.; Taggart, B.: The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project. Technical Paper 12 - The final report: Effective pre-school education, London: DfES /Institute of Education, University of London, 2004.
- Textor, M. R.: Die «NICHD Study of Early Child Care» - ein Überblick, in: Kindergartenpädagogik, Online-Handbuch, 2007. [www.kindergartenpaedagogik.de/1602.html](http://www.kindergartenpaedagogik.de/1602.html).
- Textor, M. R.: Forschungsergebnisse zur Effektivität frühkindlicher Bildung: EPPE, REPEY und SPEEL, in: Kindergartenpädagogik, Online-Handbuch, 2006. [www.kindergartenpaedagogik.de/1615.html](http://www.kindergartenpaedagogik.de/1615.html).
- Tietze, W. (Hrsg.): Wie gut sind unsere Kindergärten? Eine Untersuchung zur pädagogischen Qualität in deutschen Kindergärten, Neuwied 1998.
- Tietze, W., Rossbach, H.-G.; Grenner, K.: Kinder von 4 bis 8 Jahren: Zur Qualität der Erziehung und Bildung in Kindergarten, Grundschule und Familie, Weinheim 2005.
- Tietze, W.; Viernickel, S. (Hrsg.): Pädagogische Qualität in Tageseinrichtungen für Kinder. Ein nationaler Kriterienkatalog (2., unveränd. Aufl.), Weinheim 2003.
- Tietze, W.; Bolz, M.; Grenner, K.; Schlecht, D.; Wellner, B.: Krippen-Skala. Revidierte Fassung (KRIPS-R). Feststellung und Unterstützung pädagogischer Qualität in Krippen. Deutsche Fassung der Infant/Toddler Environment Rating Scale - Revised Edition v. Harms, T.; Cryer, D.; Clifford, R. M., Weinheim, Basel 2005.
- Universität Bremen, PiK-Newsletter 7/06: Anlage zum 2. Internationalen Kongress Juni 2006 an der Freien Universität Bozen: Bildungs- und Lernprozesse in früher Kindheit beobachten - dokumentieren - evaluieren.
- Viernickel, S; Simoni, H.: Frühkindliche Erziehung und Bildung, in: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) (Hrsg.): Familien - Erziehung - Bildung, Bern 2008.
- World Vision Deutschland e.V. (Hg.): Kinder in Deutschland 2007. Erste World Vision Kinderstudie, Frankfurt am Main 2007.

## Impressum

© 2008 Eidg. Koordinationskommission  
für Familienfragen (EKFF), Bern

Nachdruck von Beiträgen mit Quellenangabe erwünscht;  
Belegexemplar an die EKFF

### Realisierung

Wissenschaftliches Sekretariat EKFF, Bern:  
Viviane Dubath, Viviane Marti

### Redaktion

Viviane Marti

### Autorinnen und Autoren

Claudia Ermert Kaufmann  
Caroline Knupfer  
Jürg Krummenacher  
Viviane Marti  
Heidi Simoni  
Kathrin Barbara Zatti

### Redaktionskomitee

Arbeitsgruppe der Kommission

### Gestaltung

Gisela Burkhalter, VischerVettiger,  
Kommunikation und Design AG, Basel

### Vertrieb

BBL, Vertrieb Publikationen, 3003 Bern  
Tel. ++41 (0)31 325 50 50  
Fax ++41 (0)31 325 50 58  
verkauf.zivil@bbl.admin.ch  
Bestell-Nr.: 301.609 d

### Auskunft

Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen  
Bundesamt für Sozialversicherungen  
Effingerstrasse 20, 3003 Bern  
Tel. 031 324 06 56  
Fax 031 324 06 75  
www.ekff.admin.ch

