



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Wirtschaftspolitik

Regulierungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen und Hauptorten

**Wissenschaftlicher
Schlussbericht**

Vereinbarkeit von Beruf und Familie Nr. 4

**ECOPLAN,
Forschung und Beratung in
Wirtschaft und Politik, Bern**



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Wirtschaftspolitik

**Regulierungen in der
familienergänzenden
Kinderbetreuung
in den Kantonen und
Hauptorten**

**Wissenschaftlicher
Schlussbericht**

**Vereinbarkeit von Beruf und
Familie Nr. 4**

**ECOPLAN,
Forschung und Beratung in
Wirtschaft und Politik, Bern**

Regulierungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen und Hauptorten

Schlussbericht

30. Dezember 2010

zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO

Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Regulierungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen und Hauptorten
Auftraggeber: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Ort: Bern
Datum: 30. Dezember 2010
Bezug: www.ecoplan.ch

Begleitgruppe

Anne Kueng Gugler (SECO)
Martina Schläpfer (SECO)
Thomas Ragni (SECO)
Olivier Brunner-Patthey (BSV)
Ulla Grob-Menges (KiTaS)

Projektteam Ecoplan

Philipp Walker
Kathrin Bertschy
Michael Marti

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22

CH - 3005 Bern

Tel +41 31 356 61 61

Fax +41 31 356 61 60

bern@ecoplan.ch

Postfach

CH - 6460 Altdorf

Tel +41 41 870 90 60

Fax +41 41 872 10 63

altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

	Inhaltsverzeichnis.....	2
	Abkürzungsverzeichnis	4
	Kurzfassung	5
	Synthese.....	16
1	Einleitung	27
2	Übersicht über die Regulierungen	33
3	Kostenstruktur	39
4	Kindertagesstätten: Geltende Regulierungen und ihre Auswirkungen auf die Kosten.....	56
5	Tageseltern: Geltende Regulierungen und ihre Auswirkungen auf die Kosten	79
6	Horte: Geltende Regulierungen und ihre Auswirkungen auf die Kosten.....	85
7	Auswertung der Regulierungsdichte in einzelnen Kantonen und ihren Hauptorten.....	91
8	Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen.....	112
	Literaturverzeichnis.....	118

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	2
Abkürzungsverzeichnis	4
Kurzfassung	5
Synthèse	16
1 Einleitung	27
1.1 Hintergrund und Ziel der Studie.....	27
1.2 Untersuchungseinheiten	27
1.3 Vorgehen und Methodik	29
2 Übersicht über die Regulierungen	33
2.1 Nationale Vorgaben zur familienexternen Kinderbetreuung	33
2.2 Gesetzliche Vorgaben auf kantonaler und kommunaler Ebene	35
2.3 Bedeutung nationaler Verbände auf die Gesetzgebung	36
2.3.1 Die Rolle des Verbandes Kindertagesstätten der Schweiz (KiTaS) im Gesetzgebungsprozess	36
2.3.2 Tagesfamilien Schweiz -Schweizerischer Verband für Tagesfamilienorganisationen (SVT)	37
2.3.3 Schweizerische Verband für schulische Tagesbetreuung «Bildung und Betreuung»	37
3 Kostenstruktur	39
3.1 Kostenstruktur bei Kindertagesstätten.....	39
3.1.1 Investitionskosten	39
3.1.2 Betriebskosten	41
3.2 Kostenstruktur für Modell-Kitas.....	44
3.3 Kostenstruktur Tageseltern.....	51
3.3.1 Investitionskosten	52
3.3.2 Betriebskosten	53
3.4 Kostenstruktur Horte.....	54
4 Kindertagesstätten: Geltende Regulierungen und ihre Auswirkungen auf die Kosten	56
4.1 Bewilligungs- oder Meldeverfahren	56
4.2 Aufsicht.....	59
4.3 Pädagogisches Konzept.....	60
4.4 Regulierungen bezüglich der Öffnungszeiten.....	61
4.5 Regulierungen betreffend Betreuungsschlüssel.....	64

4.6	Anforderungen an das Personal.....	69
4.7	Anforderungen an Immobilien	73
4.8	Weitere Regulierungen: Hygiene, Sicherheit, Ernährung.....	75
4.9	Zusammenfassung der Auswirkungen	76
5	Tageseltern: Geltende Regulierungen und ihre Auswirkungen auf die Kosten	79
5.1	Bewilligungs- oder Meldeverfahren	79
5.2	Aufsicht.....	80
5.3	Pädagogisches Konzept.....	81
5.4	Regulierungen bezüglich der Öffnungszeiten.....	81
5.5	Regulierungen betreffend Betreuungsschlüssel.....	81
5.6	Anforderungen an das Personal.....	82
5.7	Anforderungen an Immobilien, Sicherheit, Hygiene und Ernährung	83
5.8	Zusammenfassung der Auswirkungen	83
6	Horte: Geltende Regulierungen und ihre Auswirkungen auf die Kosten.....	85
6.1	Bewilligungs- oder Meldeverfahren	85
6.2	Aufsicht.....	86
6.3	Pädagogisches Konzept.....	87
6.4	Regulierungen bezüglich der Öffnungszeiten.....	87
6.5	Regulierungen betreffend Betreuungsschlüssel.....	87
6.6	Anforderungen an das Personal.....	88
6.7	Anforderungen an Immobilien	89
6.8	Anforderungen an Hygiene, Sicherheit und Ernährung.....	89
6.9	Zusammenfassung der Auswirkungen	90
7	Auswertung der Regulierungsdichte in einzelnen Kantonen und ihren Hauptorten.....	91
7.1	Regulierungsmatrix nach Kantonen und Hauptorten.....	92
7.1.1	Grundlage zu den Regulierungsmatrizen	92
7.1.2	Die Regulierungsmatrizen der Betriebskosten	95
7.1.3	Wichtigste Erkenntnisse aus den Regulierungsmatrizen der Betriebskosten	101
7.2	Regulierungsindikator	103
7.3	Regulierungen nach Clusteranalyse.....	108
8	Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen.....	112
	Literaturverzeichnis.....	118

Abkürzungsverzeichnis

ASIV	Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (Kanton Bern)
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
FABE	Fachfrau/Fachmann Betreuung
FaBeK	Fachperson Betreuung Kinder
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern
HarmoS	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule
JGK	Justiz-, Gemeinde und Kirchendirektion des Kantons Bern
Kita(s)	Kindertagesstätte(n)
KiTaS	Verband Kindertagesstätten der Schweiz
KKE	Kleinkinderzieher/-erzieherin
PAVO	Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SVT	Tagesfamilien Schweiz -Schweizerischer Verband für Tagesfamilienorganisationen
TE	Tageseltern
TEV	Tageselternvereine

Kurzfassung

Die Studie "Analyse und Vergleich der Kosten von Krippenplätzen anhand einer Vollkostenrechnung", welche das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) 2009¹ publiziert hat, kommt zum Schluss, dass das hauptsächliche Potenzial zur Reduzierung der Kosten von Krippenplätzen in der Ausgestaltung und Flexibilität der Richtlinien liegt, weil Regulierungsfaktoren die Auslastungsquote wesentlich mit beeinflussen. Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung liegen die Kompetenzen für Regulierungen bei den Kantonen und Gemeinden. Entsprechend sind zwischen den einzelnen Kantonen unterschiedliche Regulierungen zu erwarten.

Mit der Internetplattform «Vereinbarkeit Beruf und Familie: Politische Massnahmen der Kantone und Gemeinden» hat das Staatssekretariat für Wirtschaft eine umfassende Sammlung der geltenden kantonalen und kommunalen (Hauptorte) Vorschriften zusammengetragen. Mit der hier vorliegenden Studie werden diese Regulierungen – getrennt für die Bereiche Kindertagesstätten (Kitas), schulergänzende Betreuung sowie Tageseltern – vertieft analysiert und systematisiert. Ziele der Studie sind, einerseits einen Überblick zu erhalten, in welchen Kantonen welche Regulierungen existieren, und andererseits, die potentiellen Kostenfolgen dieser Regulierungen aufzuzeigen.

Welche Auswirkungen die einzelnen Reglementierungen auf die Qualität der Betreuung haben, ist nicht Bestandteil der vorliegenden Analyse. Ebenfalls beschränken sich die Untersuchungen auf Reglementierungen für private nicht subventionierte Einrichtungen. Regelungen, die nur für öffentliche oder private subventionierte Einrichtungen gelten, werden nur am Rande betrachtet. Zudem werden nur die offiziell existierenden Reglementierungen, die von den Kantonen im Rahmen der jährlichen Erhebungen für die Plattform Beruf und Familie angegeben werden, in die Analyse miteinbezogen. Der Vollzug, dem aufgrund der teilweise relativ offen formulierten Mindestvorgaben im Gesetz eine bedeutende Rolle zukommt, wird nicht weiter berücksichtigt.

Geltende Regulierungen und Kostenstruktur der Betreuungseinrichtungen

Regulierungen von familienergänzenden Kinderbetreuungseinrichtungen

Die gesetzliche Grundlage zur Regulierung der familienergänzenden Kinderbetreuungseinrichtung bildet die eidgenössische Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption (PAVO) vom 19. Oktober 1977. Die PAVO gilt sowohl für Tageseltern als auch für Kindertagesstätten und schulergänzende Betreuung. Sie regelt hauptsächlich die Melde- bzw. Bewilligungspflicht und die Aufsicht, enthält aber auch Voraussetzungen für eine Bewil-

¹ Prognos (2009), Analyse und Vergleich der Kosten von Krippenplätzen anhand einer Vollkostenrechnung

ligung. Bei den Tageseltern sind diese sehr knapp gehalten, während bei den Kindertagesstätten und der schulergänzenden Betreuung umfangreichere Anforderungen für die Bewilligung (inkl. Vorgaben, welche Informationen das Bewilligungsgesuch beinhalten muss) vorgegeben sind.

Die PAVO arbeitet ausschliesslich mit normativen Vorgaben, deren Konkretisierung den Kantonen obliegt. Dabei ist es den Kantonen frei gestellt, inwiefern sie diese Aufgaben den Gemeinden bzw. einem Dritten weitergeben oder selber wahrnehmen. Bei der Ausarbeitung von kantonalen und kommunalen Gesetzen arbeiten häufig die nationalen oder regionalen Verbände mit. Insbesondere die Verbandsrichtlinien vom Verband Kinderkrippen Schweiz dienen vielerorts als Grundlage.

Im Vergleich zu den anderen Betreuungseinrichtungen (schulergänzende Betreuung, Tageseltern) werden Kindertagesstätten auch auf kantonaler oder kommunaler Ebene am stärksten reglementiert, wobei die Vorgaben für private nicht-subventionierten Betreuungseinrichtungen weniger weitreichend sind als für subventionierte oder öffentliche Einrichtungen. Reglementiert werden hauptsächlich folgende Punkte:

- Bewilligungs- und Meldeverfahren sowie die Aufsicht
- Vorgaben zum Betreuungsverhältnis: Vorgaben zur Gruppengrösse, Anzahl Kinder pro Betreuungsperson, Verhältnis zwischen gelehrtem und ungelehrtem Betreuungspersonal, Randstundenregelungen, Bébé-Faktor etc.
- Vorgaben zum Personal: Ausbildungsanforderungen und Lohnvorgaben
- Vorgaben zum Betriebskonzept: Öffnungszeiten bzw. Betriebstage, Mindestanforderungen an das pädagogische Konzept
- Raumanforderungen (Einrichtung: Raumgrössen, Raumangebot, Aussenräumen etc.), Sicherheit, Hygiene und Brandschutz

Am wenigsten Vorgaben werden im Bereich der Tageseltern gemacht. Hier werden mehrheitlich nur die Bewilligung und Aufsicht sowie das Betreuungsverhältnis (maximale Anzahl Kinder) geregelt.

Kostenstruktur der Betreuungseinrichtungen

Um die Kostenfolgen von Reglementierungen beurteilen zu können, ist es wichtig, die Kostenstruktur dieser Einrichtungen zu kennen. In der Literatur finden sich relativ viele Untersuchungen zur Kostenstruktur der Kindertagesstätten. Entsprechend können hier einige Aussagen gemacht werden. Grundsätzlich muss dabei zwischen Investitionskosten und Betriebskosten unterschieden werden.

Die Investitionskosten sind sehr individuell und können zwischen den einzelnen Projekten wegen deren unterschiedlichen Ausgangslage stark variieren. Generelle Aussagen zur Kostenstruktur sind deshalb nur sehr schwer möglich. Der Verband Kindertagesstätten Schweiz geht von Investitionskosten zwischen CHF 2000 und CHF 3000 pro Kita-Platz aus (CHF

5000, wenn das Defizit im ersten Betriebsjahr ebenfalls als Investitionskosten betrachtet wird). In diesem Betrag nicht berücksichtigt sind allfällige Umbaukosten.

Die bestehenden Studien zur Kostenstruktur von Kindertagesstätten konzentrieren sich mehrheitlich auf die Betriebskosten. Abbildung 1 fasst die Ergebnisse aus verschiedenen Studien zusammen. Dabei zeigt sich relativ deutlich, dass die Betriebskosten wesentlich von den Personalkosten dominiert werden. Diese machen rund 75% bis 80% der laufenden Betriebskosten aus. Die Raumkosten variieren stark zwischen den einzelnen Kantonen und machen rund 7% in Bern und in der Waadt sowie 12.6% in Zürich aus.

Abbildung 1: Durchschnittswerte Kostenstrukturen von Kindertagesstätten – laufende Betriebskosten

	Kt. Bern	Kt. Zürich	Kt. Waadt	KiTaS Handbuch
Personalkosten	79.6%	74.9%	75.6%	77.5%
– davon qualifiziert (Betreuung/Leitung)	59.3%			
– davon weiteres Personal	20.3%			
Betriebskosten	13.5%	12.5%	17.3%	10.0%
Räumlichkeiten/Mietkosten	6.9%	12.6%	7.2%	12.5%
Total	100%	100%	100%	100%

Entsprechende Analysen zu der schulergänzenden Betreuung und Tageseltern existieren nicht. Bei der schulergänzenden Betreuung gehen wir von einer ähnlichen Kostenstruktur wie bei den Kindertagesstätten aus. Entsprechend werden hier auch die gleichen Kostenfolgen von Regulierungen wie bei Kindertagesstätten erwartet. Auf eine Kostenfolgeanalyse der Regulierungen für die schulergänzende Betreuung wird deshalb verzichtet.

Die Kostenstruktur von Tageseltern ist hingegen nur sehr schwer zu analysieren, da es sich einerseits um Ein-Personen-Betriebe handelt und andererseits die Betreuung in privaten Räumlichkeiten stattfindet. Dementsprechend wird die Kostenfolgeabschätzung bei Tageseltern sowohl für die Investitions- wie die Betriebskosten nur qualitativ durchgeführt.

Kostenwirkungen der einzelnen Regulierungen

Die einzelnen Regulierungen haben unterschiedliche Auswirkungen auf die Kosten der Kinderbetreuung. Bei der Analyse dieser Kostenwirkungen muss beachtet werden, dass die Regulierungen sowohl Auswirkungen auf die Investitionskosten als auch auf die Betriebskosten haben können.

Die Kostenfolgen von Regulierungen auf die Betriebskosten von Kindertagesstätten wurden auf Basis eines Kostenmodells und drei Beispielkitas berechnet. Dabei zeigt sich, dass insbesondere jene Regulierungen hohen Einfluss auf die Kosten haben, die das Personal be-

treffen. Abbildung 2 sind die wichtigsten Kostenfolgen dargestellt. Aufgrund der Kostenfolgen werden die Regulierungen je nach deren Wirkung auf die Kosten in drei Kategorien eingeteilt:

- Kategorie A: hohe Kostenfolgen innerhalb Regulierungen
- Kategorie B: mittlere Kostenfolgen
- Kategorie C: geringe bis keine Kostenfolgen

Die Kostenfolgeanalyse der Betriebskosten bei Kindertagesstätten zeigt, dass vor allem jene Regulierungen die grössten Auswirkungen auf die Betriebskosten haben, die indirekt oder direkt die Personalkosten betreffen. Dazu gehören die Vorgaben zum Betreuungsschlüssel, zum Personal (Lohn oder Qualifikation) und zu den Öffnungszeiten.

Abbildung 2: Überblick über die Kostenfolgen auf die Betriebskosten einzelner Regulierungen bei Kindertagesstätten und Zuordnung in eine Kategorie

Regulierung	Auswirkungen auf Betriebskosten	
	Erwartete Kostenfolge	Kat.
Bewilligungs- und Meldeverfahren, Aufsicht, Pädagogisches Konzept	Geringe bis keine Auswirkungen	C
Minimale Öffnungszeiten	Höherer Personalbedarf führt zu höheren Kosten ~5% höhere Kosten pro zusätzliche geöffnete Stunde	B
Anzahl Betriebstage	Bis 235 Tage pro Jahr: keine Auswirkungen auf Betriebskosten (Ferienanspruch). Ab 235 Tage: ca. 1.5 bis 2% höhere Betriebskosten pro zusätzliche Betriebswoche	C
Betreuungsschlüssel (Gruppengrösse)	1:5 statt 1:6 ca. 20% höhere Betriebskosten 1:4 statt 1:5 ca. 30% höhere Betriebskosten	A
Bébé-Faktor	Erhöhung der Kosten pro Platz zwischen 9% und 15%	B
Randstundenregelung	Auswirkungen auf Betriebskosten bei... – ...Verzicht auf qualifiziertes Personal: ca. 5% bis 8% Einsparung – ...Verzicht auf unqualifiziertes Personal: ~1% Einsparung	B
Ausbildungsanforderungen an Betreuungspersonal	Gemäss Lohnempfehlungen KiTaS: Anforderung spezifische Ausbildung für Kita-Leitung → ca. 20% mehr Lohn Anforderung Berufserfahrung → ca. 10% höherer Lohn pro 10 Jahren Berufserfahrung	B
Anteil qualifiziertes Personal	Direkte Auswirkungen auf Betriebskosten aufgrund höherer Personalkosten: 2/3 gelernt statt 1/2: → ~15% höhere Kosten 4/5 gelernt statt 1/2 → ~25% höhere Kosten	A
Lohnvorgaben	Direkte Auswirkungen auf Betriebskosten aufgrund höherer Personalkosten: Jede Regulierung über die üblichen Marktpreise wirkt sich faktisch 1:1 auf Betriebskosten aus	A
Raumanforderungen	Auswirkungen auf Betriebskosten via höhere Mietkosten.	C
Hygiene & Sicherheit	Geringe bis keine Auswirkungen auf Betriebskosten	C

Während die in Abbildung 2 dargestellten Kostenfolgen aufgrund der ähnlichen Kostenstruktur auch für die schulergänzende Betreuung ihre Gültigkeit haben, werden die Kostenfolgen für Tageseltern deutlich geringer eingeschätzt. Eine entsprechende Zusammenfassung der Kostenfolgen gibt Abbildung 3.

Abbildung 3: Überblick über die Kostenfolgen auf die Betriebskosten einzelner Regulierungen bei Tageseltern und Zuordnung in eine Kategorie

Regulierung	Auswirkungen auf Betriebskosten	
	Erwartete Kostenfolge	Kat.
Bewilligungs- und Meldeverfahren	Geringe bis keine Auswirkungen	C
Aufsicht	Geringe bis keine Auswirkungen	C
Pädagogisches Konzept	Geringe bis keine Auswirkungen	C
Betreuungsschlüssel (Gruppengrösse)	Gewisse Einsparungen bei Fixkosten zu erwarten. Grundsätzlich aber geringe Auswirkungen, da keine zusätzlichen Personalkosten entstehen.	B
Ausbildungsanforderungen an Betreuungspersonal	Geringe bis keine Auswirkungen auf Betriebskosten	C
Raumanforderungen	Geringe bis keine Auswirkungen auf Betriebskosten	C
Sicherheit	Geringe bis keine Auswirkungen auf Betriebskosten	C
Hygiene	Geringe bis keine Auswirkungen auf Betriebskosten	C

Auswertung der Regulierungsdichte in einzelnen Kantonen und ihren Hauptorten

Nachdem die existierenden Regulierungen und deren Kostenwirkungen analysiert wurden, kann nun die Regulierungsdichte in den Kantonen untersucht werden. Dazu werden drei verschiedene Hilfsmittel entwickelt:

- **Regulierungsmatrix:** Die Regulierungsmatrix zeigt eine graphische Übersicht über die unterschiedlichen Ausprägungen der einzelnen Regulierungen in den Kantonen, geordnet nach den einzelnen Kostenfolgen-Kategorien.
- **Regulierungsindikator:** Der Regulierungsindikator wird auf Basis dieser Regulierungsmatrix erstellt. Er fasst die Regulierungsdichte in den einzelnen Kantonen bzw. der Kantonshauptorten zu einer Zahl zusammen.
- **Clusteranalyse²:** In der Clusteranalyse wird der Regulierungsindikator mit andern Indikatoren wie der Grösse oder Steuerkraft der einzelnen Kantone zusammengeführt. Dadurch

² Die *Clusteranalyse* gruppiert Beobachtungseinheiten mit ähnlichen Ausprägungen zu Gruppen (Clusters). Angestrebt wird, dass die Gruppen entsprechend ihrer Merkmalsausprägungen in sich möglichst homogen und untereinander möglichst heterogen sind.

kann untersucht werden, ob bestimmte Kantonsgruppen häufiger Vorgaben bezüglich der familienexternen Kinderbetreuung vornehmen als andere.

Regulierungsmatrizen

Mit Hilfe der Regulierungsmatrix werden die bestehenden Regulierungen in den einzelnen Kantonen grafisch zusammengefasst dargestellt. Dabei ist auf einen Blick sowohl die Regulierungsstärke in den einzelnen Kantonen als auch die Kostenfolge der einzelnen Regulierungen ersichtlich und vergleichbar. Die Regulierungsmatrizen zeigen, dass für familienergänzende Betreuungsangebote in den meisten Kantonen sehr ähnliche Vorgaben gelten. Dies zeigt auch das Beispiel der Regulierungsmatrix für Kindertagesstätten in Abbildung 5. Dies ist wohl mehrheitlich darauf zurückzuführen, dass sich unabhängig von den gesetzlichen Vorgaben gewisse Standards auf dem Markt durchgesetzt haben. Gründe dafür sind:

- Die Fremdbetreuung von Kindern ist ein sehr sensibles Thema. Entsprechend werden bestimmte Regulierungen - beispielsweise die Vorgaben zu Sicherheit und Hygiene von den Betreuungseinrichtungen - als selbstverständlich empfunden.
- Mit der Vereinheitlichung der Ausbildung (Fachfrau/Fachmannbetreuung) werden ebenfalls einheitliche Vorstellungen von gewissen Mindeststandards vermittelt.
- Die Nachfrage beeinflusst wesentlich das Angebot. Die Eltern erwarten von der Betreuungseinrichtung einen gewissen Standard. Auch besteht ein gesellschaftlicher Druck, gewisse Grundvorstellungen zu erfüllen (gerade bezüglich Räumlichkeiten und Betreuungsverhältnis).
- Bei Kindereinrichtungen ist zudem die Qualität wesentlicher Bestandteil des Wettbewerbs. Durch qualitativ gute Betreuung und innovative Betriebskonzepte können sich Betreuungseinrichtungen von anderen Einrichtungen abgrenzen. Eine Befragung im Kanton Bern hat beispielsweise gezeigt, dass die Vorgaben zum Betreuungsverhältnis bei privaten nicht subventionierten Kitas häufig freiwillig übertroffen werden.
- Gerade bei Kindertagesstätten in der Deutschschweiz hat zudem der nationale Verband KiTaS starken Einfluss auf die existierenden Standards. KiTaS hat einerseits sowohl in mehreren Kantonen bei der Ausarbeitung der Gesetzgebung mitgeholfen als auch die Ausbildung zur FABE-Kinderbetreuung mitentwickelt, andererseits müssen Kindertagesstätten für die Mitgliedschaft beim Verband gewisse Mindestbedingungen erfüllen.

Abbildung 4: Erläuterung zur Regulierungsmatrix

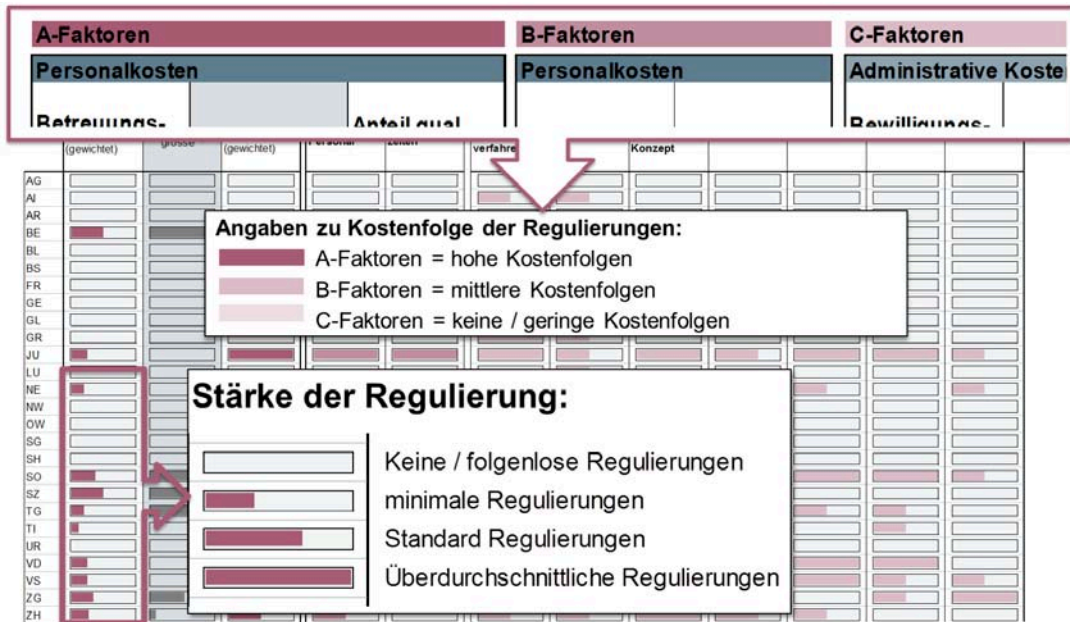


Abbildung 5: Kindertagesstätten Regulierungsmatrix der Betriebskosten – kantonale und kommunale Regulierungen (Hauptorte)

	A-Faktoren				B-Faktoren				C-Faktoren							
	Personalkosten				Personalkosten				Administrative Kosten							
	Lohnvorgaben	Betreuungsschlüsse ^{a)} (gewichtet)	Gruppengrösse ^{b)}	Bébéfaktor ^{b)}	Anteil qual. Personal (gewichtet)	Ausbildung Personal	Randstundenregelung ^{a)}	Öffnungszeiten	Betriebsstage	Bewilligungs- oder Meldeverfahren	Aufsicht	Pädagogisches Konzept	Immobilien	Sicherheit	Hygiene	Essen
KtAS																
AG																
AI																
AR																
BE																
BL																
BS																
FR																
GE																
GL																
GR																
JU																
LU																
NE																
NW																
OW																
SG																
SH																
SO																
SZ																
TG																
TI																
UR																
VD																
VS																
ZG																
ZH																

Anm.: a) Betreuungsverhältnis umfasst qualifiziertes und nicht qualifiziertes Personal mit Ausnahme von JU und NE. In diesen Kantonen werden nur Vorgaben zur Mindestanzahl ausgebildeter Betreuungspersonen gegeben.

b) Die beiden Variablen Gruppengrösse und Bébéfaktor werden im gewichteten Betreuungsverhältnis bereits berücksichtigt.

c) In den Kantonen JU, NE, SG, VD und VS ergibt sich die Randstundenregelung aus den Vorgaben zum Betreuungsverhältnis

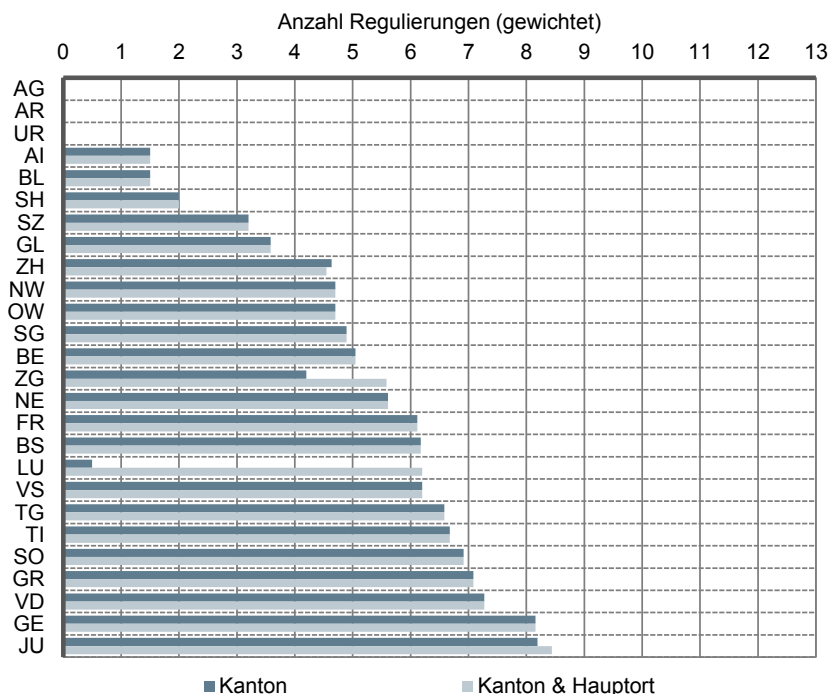
Gar keine gesetzlichen Vorgaben über die PAVO hinaus werden für private Kitas in den Kantonen Uri, Aargau und Appenzell Ausserrhoden gemacht. Jura und Waadt hingegen weisen in allen Bereichen eine hohe Regulierungsdichte auf. In Genf existieren hauptsächlich im Kita-Bereich viele Vorgaben, für die schulergänzende Betreuung und Tageseltern bestehen hingegen keine oder kaum Vorgaben. In diesen beiden Betreuungsformen besteht zusätzlich vor allem im Wallis eine überdurchschnittlich dichte Reglementierung.

In den meisten Kantonen bestehen zudem keine Unterschiede zwischen kantonalen und kommunalen Vorgaben für Kindertagesstätten. Ausnahmen bilden hier die Städte Luzern (nur kommunale Anforderungen) sowie Zug und Zürich (Unterschiede in den Gruppengrößen).

Bildung eines Regulierungsindikators

Der Regulierungsindikator fasst die Regulierungsdichte der einzelnen Kantone in einem Indikator zusammen. In der Studie wurden verschiedene Indikatoren hergeleitet. Als Beispiel zeigt Abbildung 6 einen Regulierungsindikator für Kindertagesstätten, bei dem die Anzahl der Regulierungen mit den entsprechenden Ausprägungen in den einzelnen Kantonen bzw. Kantonen und Hauptorten gewichtet werden.

Abbildung 6: Regulierungsindikatoren für den Kita-Bereich, gewichtet nach Ausprägungen der Regulierungen



Der Indikator kann weiterentwickelt werden, indem die Zahl der Regulierungen nicht nur nach deren Ausmass sondern zusätzlich nach deren Kostenfolgen gewichtet wird. Mit der zusätzlichen Gewichtung wird aber auch die Interpretation des Indikators schwieriger und die Gefahr

von Fehlinterpretationen steigt. Die Auswertungen der entwickelten Regulierungsindikatoren bestätigen für alle Betreuungsarten die Schlussfolgerungen, die bereits bei der Betrachtung der Regulierungsmatrizen getroffen wurden.

Clusteranalyse

Auf Basis des Regulierungsindikators wird anschliessend eine Clusteranalyse durchgeführt. Die einfache Clusterauswertung versucht aufzuzeigen, ob Kantone mit spezifischen Merkmalen dazu neigen, Einrichtungen der familienexternen Kinderbetreuung stärker zu reglementieren als andere Kantone. Zwar scheinen Kantone mit geringen Regulierungen mehrheitlich eher ländlich und bürgerlich zu sein sowie eine geringe Steuerkraft und tiefe Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Soziales zu haben. Insgesamt lassen sich jedoch keine Zusammenhänge (Cluster) erkennen.

Schlussfolgerungen

Die vorliegende Arbeit umfasst eine systematische und vergleichende Auswertung der geltenden kantonalen und kommunalen Reglementierungen für private, nicht-subventionierte familienexterne Betreuungseinrichtungen. Dabei ist es gelungen, einige spannende Erkenntnisse zu den Kostenfolgen einzelner Regulierungen sowie zur unterschiedlichen Ausgestaltung der Regulierungen in den einzelnen Kanton zu gewinnen:

- Grundsätzlich ist zwischen Investitionskosten und Betriebskosten zu unterscheiden: Die Investitionskosten sind stark von individuellen Faktoren und anderen Gesetzgebungen abhängig (insbesondere auch Brandschutz und Hygiene). Allgemeine Aussagen zur Höhe aber auch den Kostenfolgen von Regulierungen sind bei den Investitionskosten deshalb nur bedingt möglich.
- Die Betriebskosten sind vor allem im Kitabereich bereits häufig untersucht worden. Mit Hilfe von Modellkitas können in der vorliegenden Studie entsprechende Kostenfolgen einzelner Regulierungen hergeleitet werden.
- Die grössten Auswirkungen auf die Betriebskosten haben Regulierungen, die indirekt oder direkt die Personalkosten betreffen. So sind beispielsweise Vorgaben zum Betreuungsschlüssel oder Lohnvorgaben mit grossen Kostenfolgen verbunden.
- Häufig sind Regulierungen allerdings sehr offen formuliert und es ist nur sehr schwer abschätzbar, welche Kostenfolgen diese haben.
- Kitas sind bis heute deutlich stärker reguliert als andere familienexterne Betreuungseinrichtungen (schulergänzende Betreuung, Tageseltern). Für Tageseltern gibt es am wenigsten Vorgaben. Im Zuge der interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (Harmos) könnte sich in nächster Zeit im Bereich schulergänzende Betreuung diesbezüglich einiges ändern.

- Die Regulierungsmatrizen und die Regulierungsindikatoren zeigen, dass für familienergänzende Betreuungsangebote in den meisten Kantonen sehr ähnliche Vorgaben gelten. Gar keine Vorgaben über die PAVO hinaus werden für private Kitas in den Kantonen Uri, Aargau und Appenzell Ausserrhoden gemacht. Jura und Waadt hingegen weisen in allen Bereichen eine hohe Regulierungsdichte auf. In Genf existieren vor allem im Kita-Bereich viele Vorgaben, für die schulergänzende Betreuung und Tageseltern bestehen hingegen keine beziehungsweise kaum Vorgaben. In diesen beiden Betreuungsformen besteht zusätzlich vor allem im Wallis eine überdurchschnittlich dichte Reglementierung.
- Die meisten Regulierungen sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene sind sehr vage formuliert. Letztlich entscheidend für die Kostenfolgen von Regulierungen als auch für deren Beurteilung als mögliche Stolpersteine für zusätzlich Kitaplätze ist deshalb der Vollzug.

Gerade der letzte Punkt zeigt aber auch, dass wir mit dem Untersuchungsdesign nur bedingt die Realität bezüglich Kostenfolgen wiedergeben können. Insbesondere ist ein anderes Bild zu erwarten, wenn:

- der Vollzug anstelle der geltenden Regulierungen untersucht wird
- zwischen bindenden und nicht bindenden Regulierungen unterschieden wird
- öffentliche bzw. subventionierte Einrichtungen anstelle privater nicht subventionierter Einrichtungen analysiert werden

Trotz dieser Bedenken und der Tatsache, dass es im Rahmen dieser Studie nur bedingt gelungen ist, die geltenden Regulierungen in einem Indikator zusammenzufassen und die Regulierungsdichten in den einzelnen Kantonen zu vergleichen, bietet die Studie eine gute Grundlage und spannende Ansätze für die Beurteilung der Regulierungen im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung. Insbesondere konnten mit Hilfe des Kostenmodells für Kindertagesstätten die Kostenfolgen einzelner Regulierungen auf die Betriebskosten aufgezeigt werden. Schliesslich wurden zudem zum ersten Mal die umfangreichen Informationen der Internetplattform Beruf und Familie systematisch ausgewertet und in einer übersichtlichen Darstellungsform, den Regulierungsmatrizen, zusammenfassend dargestellt.

Synthèse

Le principal potentiel de réduction du coût des places de crèche réside dans le contenu et la flexibilité des directives du fait que les facteurs liés aux réglementations ont une influence considérable sur le taux de fréquentation. C'est la conclusion que tire l'étude « Analyse et comparaison des coûts des places de crèche selon la méthode des coûts de revient complets » publiée en 2009 par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS)³. Or le domaine de l'accueil extrafamilial des enfants relève de la compétence des cantons et des communes, ce qui donne lieu à une disparité des réglementations entre les cantons.

Le Secrétariat d'Etat à l'économie a réuni les nombreuses réglementations en vigueur dans les cantons et les communes (chefs-lieux) pour les centraliser sur la plateforme internet « Conciliation travail-famille : Mesures politiques cantonales et communales ». La présente étude vise à établir une analyse approfondie et à présenter une vue systématique de ces réglementations en séparant les domaines liés aux crèches, aux accueils parascolaires et aux parents de jour. Ses auteurs entendent, d'une part, donner un aperçu des réglementations appliquées dans les cantons et, d'autre part, mettre en lumière les conséquences qu'elles pourraient entraîner sur les coûts.

La présente analyse ne s'intéresse pas aux effets des différentes réglementations sur la qualité de la prise en charge. Elle se concentre par ailleurs sur les réglementations régissant les structures privées non subventionnées. Les réglementations applicables uniquement aux structures publiques ou privées subventionnées ne sont prises en considération qu'à titre marginal. En outre, seules sont considérées les réglementations officielles indiquées par les cantons dans le cadre de l'enquête annuelle menée pour la plateforme Conciliation travail-famille. L'exécution, dont le rôle est important eu égard à la formulation parfois relativement ouverte des exigences légales minimales, n'est pas prise en compte.

Réglementations en vigueur et structure des coûts des structures d'accueil

Les réglementations des structures d'accueil extrafamilial pour enfants

Les structures d'accueil extrafamilial pour enfants relèvent de l'ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE). L'OPEE, qui s'applique tant aux parents de jour qu'aux crèches et aux accueils parascolaires, règle principalement l'obligation de s'annoncer, le régime de l'autorisation et la surveillance, mais prévoit aussi des conditions à l'octroi d'une autorisation. Si les règles consacrées aux parents de jour sont plutôt succinctes, les crèches et les accueils

³ Prognos (2009), Analyse et comparaison des coûts des places de crèche selon la méthode des coûts de revient complets

parascolaires sont soumis à des exigences détaillées en matière d'autorisation (incluant des prescriptions concernant les informations devant figurer dans la demande d'autorisation).

L'OPEE prévoit uniquement des règles normatives, dont elle confie l'exécution aux cantons. Ces derniers sont libres de déléguer leurs tâches en la matière aux communes ou à un tiers, ou d'en assurer eux-mêmes l'exécution. Les associations nationales ou régionales sont généralement associées à l'élaboration des lois cantonales et communales, lesquelles s'appuient souvent sur les directives émises par l'Association suisse des structures d'accueil de l'enfance (ASSAE).

En comparaison des autres structures d'accueil (accueils parascolaires et parents de jour), les crèches sont aussi réglées plus sévèrement au niveau cantonal ou communal, où les exigences imposées aux structures privées non subventionnées sont moins élevées que celles auxquelles les structures privées subventionnées ou publiques doivent satisfaire. Les principaux points réglementés sont les suivants :

- les procédures d'autorisation et d'annonce d'exploitation ainsi que la surveillance ;
- les dispositions concernant le taux d'encadrement: taille des groupes, nombre d'enfants par personne d'encadrement, rapport entre le personnel éducatif formé et non formé, premières et dernières heures d'ouverture, facteur bébé, etc. ;
- les dispositions en matière de personnel : exigences quant à la formation et dispositions salariales ;
- les dispositions concernant le concept d'exploitation : horaires respectivement jours d'ouverture, exigences minimales en matière de concept pédagogique ;
- les dispositions en matière de locaux (surface, pièces, espace extérieur, etc.), d'hygiène, de sécurité et de protection incendie.

Le domaine des parents de jour est celui qui est le moins réglementé. En général, seuls sont réglés l'autorisation, la surveillance et le taux d'encadrement (nombre maximal d'enfants pris en charge).

Structure des coûts des structures d'accueil

Pour être en mesure d'apprécier les conséquences des réglementations sur les coûts, il est important de connaître la structure des coûts de ces établissements. Les études relatives à la structure des coûts des crèches sont relativement nombreuses, ce qui permet d'en tirer certaines affirmations. En principe, il y a lieu de faire la distinction entre les coûts d'investissement et les frais d'exploitation.

Les coûts d'investissement ont une dimension très individuelle et peuvent varier fortement d'un projet à l'autre en raison de la disparité des situations. Il est par conséquent très difficile de formuler des thèses générales sur la structure des coûts. L'ASSAE parle de coûts d'investissement se situant entre 2000 et 3000 francs par place, et pouvant atteindre 5000 francs, si l'on considère que le déficit de la première année d'exploitation fait partie des coûts d'investissement. Ce montant ne comprend pas les éventuels frais de transformation.

La plupart des études publiées jusqu'ici sur la structure des coûts des crèches se concentrent sur les frais d'exploitation. Le tableau n° 1, qui récapitule les résultats de ces études, montre assez clairement que les frais de personnel priment dans les frais d'exploitation, constituant entre 75 % et 80 % des frais d'exploitation courants. Les frais de locaux varient fortement entre les cantons (quelque 7 % dans les cantons de Berne et de Vaud, et 12,6 % dans celui de Zurich).

Tableau 1 : Structures des coûts moyennes des crèches – Frais d'exploitation courants

	Canton de Berne	Canton de Zurich	Canton de Vaud	Manuel de l'ASSAE
Frais de personnel	79,6 %	74,9 %	75,6 %	77,5 %
– personnel qualifié (éducateurs/direction)	59,3 %			
– autre personnel	20,3 %			
Frais d'exploitation	13,5 %	12,5 %	17,3 %	10,0 %
Locaux/loyer	6,9 %	12,6 %	7,2 %	12,5 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

Il n'existe pas d'études similaires concernant les accueils parascolaires et les parents de jour. Les accueils parascolaires présentent une structure des coûts analogues à celle des crèches si bien qu'on peut s'attendre, là aussi, à ce que les conséquences financières des réglementations soient les mêmes. Nous n'avons donc pas procédé à une analyse des conséquences des réglementations sur les coûts des accueils parascolaires.

La structure des coûts des parents de jour est, par contre, très difficile à analyser puisqu'il s'agit, d'une part, d'entreprises formées d'une personne et que, d'autre part, l'accueil a lieu dans des locaux privés. Dès lors, l'estimation des conséquences des réglementations sur les coûts d'investissement et d'exploitation des parents de jour ne saurait être menée que sous l'angle qualitatif.

Effets des réglementations sur les coûts

Les différentes réglementations ont des incidences diverses sur les coûts des structures d'accueil pour enfants. Lors de l'analyse, il convient de tenir compte que les réglementations ont des effets à la fois sur les coûts d'investissement et sur les frais d'exploitation.

Les conséquences des réglementations sur les frais d'exploitation des crèches ont été calculées sur la base d'un modèle de coûts et de trois crèches modèles. Il apparaît que ces réglementations ont un grand impact sur les frais de personnel. Le tableau n° 2 présente les principales conséquences financières des réglementations, qui sont réparties en trois catégories selon les effets qu'elles produisent sur les coûts :

- catégorie A : conséquences financières élevées

- catégorie B : conséquences financières modérées
- catégorie C : peu ou pas de conséquences financières

L'analyse des conséquences sur les frais d'exploitation des crèches montre que ce sont surtout les réglementations liées directement ou indirectement aux frais de personnel qui ont les incidences les plus importantes sur les frais d'exploitation. Il s'agit notamment des dispositions concernant le taux d'encadrement, le personnel (rémunération ou qualification) et les horaires d'ouverture.

Tableau 2 : Aperçu des conséquences des différentes réglementations sur les frais d'exploitation des crèches, et catégorisation

Réglementation	Conséquences sur les frais d'exploitation	
	Conséquences financières escomptables	cat.
Procédures d'autorisation et d'annonce d'exploitation, surveillance ; concept pédagogique	Peu ou pas de conséquences	C
Heures d'ouverture minimales	Des besoins plus élevés en personnel augmentent les coûts, env. 5 % de coûts additionnels par heure d'ouverture supplémentaire	B
Nombre de jours d'ouverture	Jusqu'à 235 jours par an : pas d'influence sur les frais d'exploitation (droit aux vacances) Au-delà de 235 jours par an : entre 1,5 et 2 % de frais d'exploitation additionnels par semaine supplémentaire	C
Taux d'encadrement (taille des groupes)	1:5 au lieu de 1:6, env. 20 % de frais d'exploitation additionnels 1:4 au lieu de 1:5, env. 30 % de frais d'exploitation additionnels	A
Facteur bébé	Augmentation de 9 à 15 % des coûts par place	B
Règles concernant les premières et dernières heures d'ouverture	Conséquences sur les frais d'exploitation, si : – on renonce à du personnel qualifié : entre 5 % et 8 % d'économies – on renonce à du personnel non qualifié : env. 1 % d'économies	B
Exigences de formation pour le personnel éducatif	Selon les recommandations salariales de l'ASSAE : Formation spéciale pour diriger une structure d'accueil → env. 20% de salaire supplémentaire Expérience professionnelle → env. 10 % de salaire supplémentaire par 10 ans d'expérience	B
Part de personnel qualifié	Conséquences directes sur les frais d'exploitation liées à des coûts en personnel additionnels : 2/3 de personnel qualifié au lieu de 1/2 : → env. 15 % de coûts supplémentaires 4/5 de personnel qualifié au lieu de 1/2 → env. 25 % de coûts supplémentaires	A
Dispositions salariales	Conséquences directes sur les frais d'exploitation liées à des coûts en personnel additionnels : toute réglementation allant au-delà des prix usuels du marché se répercute dans la proportion 1 :1 sur les frais d'exploitation.	A
Dispositions en matière de locaux	Conséquences de frais de loyer plus élevés sur les frais d'exploitation	C
Hygiène & sécurité	Peu ou pas de conséquences sur les frais d'exploitation	C

Les conséquences financières exposées dans le tableau n° 2 sont aussi valables pour les accueils parascolaires en raison de la similarité structurelle des coûts. Les estimations

concernant les parents de jour sont quant à elles nettement plus basses. Le tableau n° 3 présente le résumé des conséquences financières des réglementations pour les parents de jour.

Tableau 3 : Aperçu des conséquences des différentes réglementations sur les frais d'exploitation des parents de jour, et catégorisation

Réglementation	Conséquences sur les frais d'exploitation	
	Conséquences financières escomptables	cat.
Procédures d'autorisation et d'annonce d'exploitation	Peu ou pas de conséquences	C
Surveillance	Peu ou pas de conséquences	C
Concept pédagogique	Peu ou pas de conséquences	C
Taux d'encadrement (taille des groupes)	Certaines économies possibles sur les frais fixes. Mais, en principe, peu de conséquences, car pas de frais de personnel supplémentaires.	B
Exigences de formation pour le personnel éducatif	Peu ou pas de conséquences	C
Dispositions en matière de locaux	Peu ou pas de conséquences	C
Sécurité	Peu ou pas de conséquences	C
Hygiène	Peu ou pas de conséquences	C

Analyse de la densité réglementaire dans les cantons et leur chef-lieu

Après avoir analysé les réglementations en vigueur et les effets qu'elles produisent sur les coûts, il est désormais possible d'étudier la densité de ces réglementations dans les cantons. Trois outils ont été développés à cet effet :

- **la matrice de la réglementation** : cette matrice montre un aperçu graphique des différentes modalités des réglementations en vigueur dans les cantons, classées en fonction de trois catégories de conséquences financières ;
- **l'indicateur de réglementation** : cet indicateur établi sur la base de la matrice de réglementation traduit la densité réglementaire enregistrée dans les cantons et leur chef-lieu ;
- **l'analyse de clusters⁴** : dans ce type d'analyse, l'indicateur de réglementation est regroupé avec d'autres indicateurs tels que la taille ou la fiscalité des cantons, ce qui permet d'observer si certains groupes de cantons sont plus enclins que d'autres à adopter des dispositions en matière d'accueil extrafamilial pour enfants.

⁴ L'analyse de clusters rassemble en groupes (clusters) des unités observées de caractéristiques similaires, avec pour objectif d'obtenir des groupes les plus contrastés possibles (homogènes en leur sein et hétérogènes entre eux).

Matrices de la réglementation

Les réglementations en vigueur dans les cantons sont résumées, à l'aide de la matrice, dans un graphique qui permet de voir et de comparer en un coup d'œil la densité réglementaire des cantons et l'impact des différentes réglementations sur les coûts. Les matrices de réglementation montrent que les dispositions s'appliquant aux structures d'accueil pour enfants sont très similaires dans la majorité des cantons. C'est aussi ce qui ressort de l'exemple de la matrice élaborée pour les crèches figurant au tableau n° 5 (réglementations cantonales et communales). Cette situation résulte principalement du fait que certaines normes se sont imposées sur le marché indépendamment des dispositions légales, pour les raisons suivantes :

- L'accueil extrafamilial pour enfants est un sujet très sensible. Certaines réglementations telles que les dispositions en matière de sécurité et d'hygiène sont considérées comme allant de soi.
- L'uniformisation de la formation des assistants socio-éducatifs a permis de diffuser une vision également uniformisée de certaines exigences minimales.
- La demande a une influence considérable sur l'offre. Les parents attendent d'une structure d'accueil qu'elle présente certains standards de qualité. Une pression sociale s'exerce au sujet de certains principes à respecter (concernant notamment les locaux et le taux d'encadrement).
- La qualité est le principal élément concurrentiel pour les structures d'accueil pour enfants, qui peuvent se distinguer par un bon accueil au plan qualitatif et des concepts d'exploitation innovants. A titre d'exemple, une enquête menée dans le canton de Berne montre que, souvent, les crèches privées non subventionnées appliquent, de leur plein gré, au taux d'encadrement des dispositions plus sévères que celles dictées par la réglementation.
- Enfin, surtout en Suisse alémanique, l'ASSAE exerce une forte influence sur les normes applicables aux crèches. D'une part, elle a été associée à l'élaboration de plusieurs législations cantonales et à la formation des éducateurs de l'enfance. D'autre part, les crèches doivent répondre à des conditions minimales pour adhérer à l'association.

Tableau 4 : Description de la matrice de réglementation

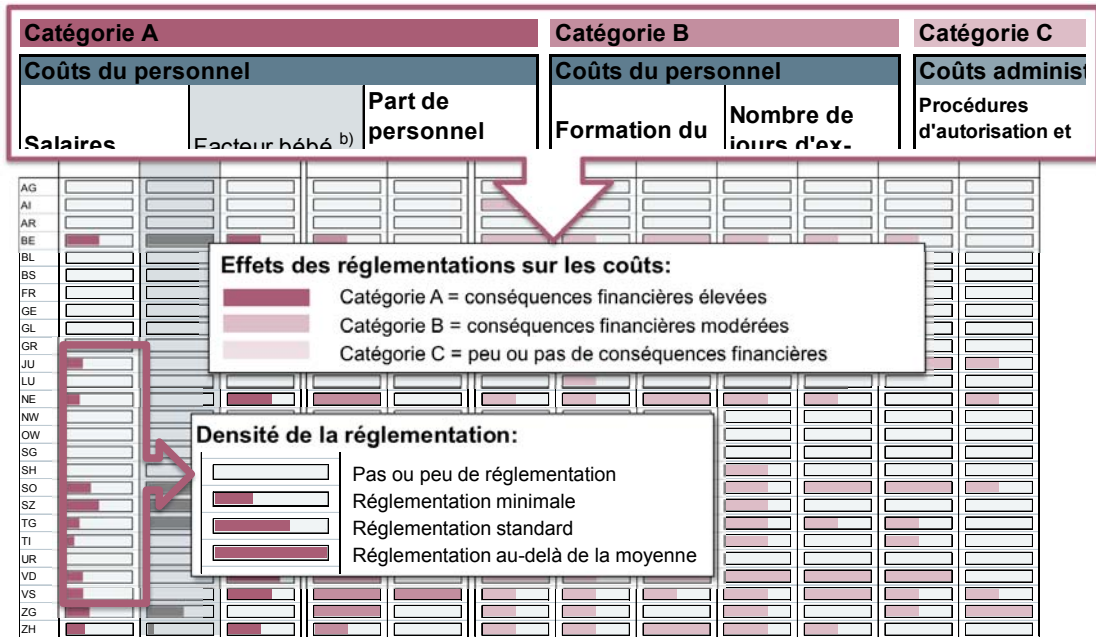


Tableau 5 : Matrice de la réglementation des frais d'exploitation des crèches – Réglementations cantonales et communales (chefs-lieux)

	Catégorie A			Catégorie B			Catégorie C									
	Coûts du personnel			Coûts du personnel			Coûts administratifs		Loyers		Autres coûts					
	Salaires	Taux d'encadrement ^{a)} (pondéré)	Taille des groupes ^{b)}	Facteur bébé ^{b)}	Part de personnel qualifié (pondéré)	Formation du personnel	Réglementation heures d'ouverture et de fermeture ^{c)}	Heures d'ouverture minimales	Nombre de jours d'exploitation	Procédures d'autorisation et d'annonce d'exploitation	Surveillance	Concept pédagogique	Immobilier	Sécurité	Hygiène	Repas
KtAS																
AG																
AI																
AR																
BE																
BL																
BS																
FR																
GE																
GL																
GR																
JU																
LU																
NE																
NW																
OW																
SG																
SH																
SO																
SZ																
TG																
TI																
UR																
VD																
VS																
ZG																
ZH																

Rem.: a) Le taux d'encadrement est calculé en tenant compte du personnel qualifié et non qualifié, sauf pour JU et NE. Ces deux cantons n'ont émis que des dispositions sur le nombre minimal de personnes d'encadrement formées.

b) Les deux variables « taille des groupes » et « facteur bébé » sont déjà prises en compte dans le taux d'encadrement pondéré.

c) Dans les cantons JU, NE, SG, VD et VS, les règles concernant les premières et dernières heures d'ouverture découlent des directives sur le taux d'encadrement.

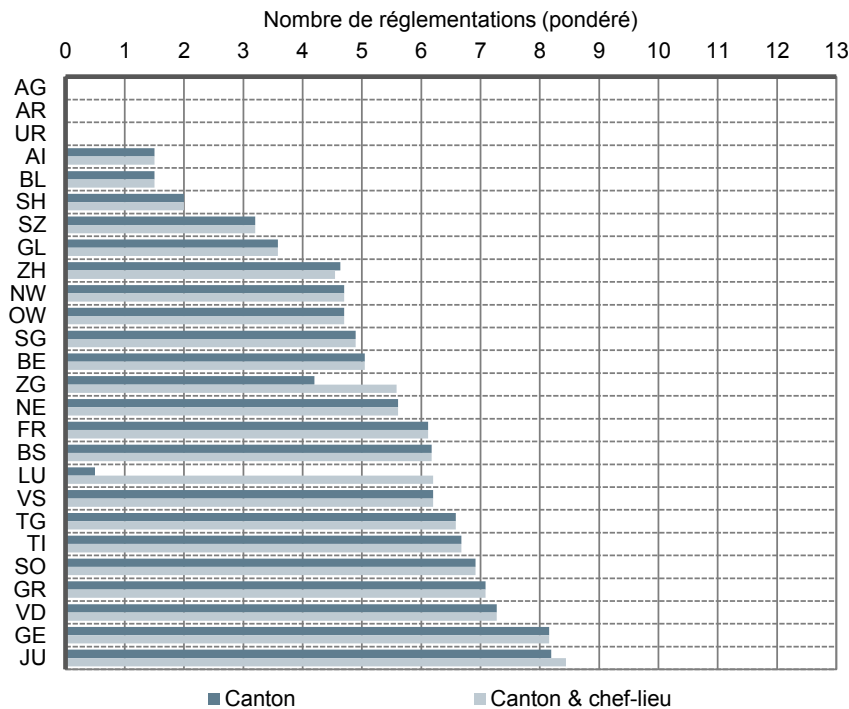
Les cantons d'Uri, d'Argovie et d'Appenzell Rhodes-Extérieures n'ont émis aucune disposition légale allant au delà de l'OPEE pour les crèches. En revanche, Jura et Vaud présentent une densité réglementaire élevée dans tous les domaines. Dans le canton de Genève, de nombreuses dispositions régissent le domaine des crèches; par contre, les accueils parascolaires et les parents de jour ne sont pas ou peu réglementés. En Valais, ces deux dernières catégories de structures d'accueil sont soumises à une densité réglementaire supérieure à la moyenne.

Dans la plupart des cantons, dispositions cantonales et communales ne diffèrent pas pour les structures d'accueil pour enfants. Seules font exception les villes de Lucerne (uniquement des dispositions communales), de Zoug et de Zurich (différences au plan de la taille des groupes).

Création d'un indicateur de réglementation

L'indicateur de réglementation traduit la densité réglementaire des cantons. La présente étude en déduit plusieurs indicateurs. A titre d'exemple, le tableau n° 6 présente un indicateur de réglementation des crèches, dans lequel le nombre de réglementations est pondéré par les modalités correspondantes dans les cantons ainsi que dans les cantons et leur chef-lieu.

Tableau 6 : Indicateurs de réglementation des crèches, pondérés par les modalités des réglementations



Cet indicateur peut être développé en pondérant le nombre des réglementations non seulement en fonction de leur volume, mais aussi de leurs conséquences financières. Toutefois, cette pondération supplémentaire complique l'interprétation de l'indicateur et accroît les risques de mauvaise interprétation. L'analyse des indicateurs de réglementation développés confirme, pour toutes les catégories de structures d'accueil, les conséquences déjà tirées dans la prise en considération des matrices de réglementation.

Analyse de clusters

Une analyse de clusters est ensuite menée sur la base de l'indicateur de réglementation. Cette méthode tente de montrer si les cantons ayant des caractéristiques spécifiques sont enclins à réglementer davantage que d'autres les structures d'accueil extrafamilial pour enfants. Les cantons ayant peu réglementé le domaine semblent être plutôt des cantons ruraux et bourgeois, à capacité fiscale peu élevée, qui ont de faibles dépenses par habitant dans le domaine social. Mais globalement, on ne peut dégager aucune caractéristique commune (*cluster*).

Conclusions

La présente étude comprend une analyse systématique et comparée des réglementations cantonales et communales appliquées aux structures d'accueil extrafamilial privées non subventionnées. Elle permet de tirer plusieurs conclusions intéressantes concernant les différentes conséquences financières de ces réglementations et la forme variée qu'elles prennent dans les cantons :

- Il convient en principe de faire la distinction entre coûts d'investissement et frais d'exploitation : les coûts d'investissement sont fortement dépendants de facteurs individuels et d'autres législations, en particulier celles concernant la protection incendie et l'hygiène. Aussi n'est-il pas possible de mesurer avec précision le volume des réglementations et les conséquences financières de ces dernières sur les coûts d'investissement.
- Les frais d'exploitation, notamment des crèches, ont déjà fait l'objet de multiples études. La présente étude se fonde sur des crèches modèles pour évaluer les conséquences financières des différentes réglementations.
- Les principales incidences sur les frais d'exploitation sont celles provoquées par les réglementations liées directement ou indirectement aux frais de personnel. Ainsi les dispositions concernant le taux d'encadrement ou les dispositions salariales ont des conséquences financières majeures.
- Ces réglementations sont cependant généralement formulées de manière très ouverte, de sorte qu'on ne peut que difficilement estimer leurs incidences sur les coûts.
- Les crèches sont réglementées de manière nettement plus importante que les autres structures d'accueil extrafamilial (accueils parascolaires et parents de jour). Les parents de jour sont le domaine le moins réglementé. Dans le sillage du concordat intercantonal

sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS), il pourrait y avoir prochainement du changement à cet égard dans le domaine de l'accueil parascolaire.

- Les matrices et indicateurs de réglementation montrent que la plupart des cantons ont émis des dispositions très similaires pour les structures d'accueil pour enfants. Les cantons d'Uri, d'Argovie et d'Appenzell Rhodes-Extérieures n'ont émis aucune disposition légale allant au delà de l'OPEE pour les crèches. En revanche, Jura et Vaud présentent une densité réglementaire élevée dans tous les domaines. Dans le canton de Genève, de nombreuses dispositions régissent le domaine des crèches; par contre, les accueils parascolaires et les parents de jour ne sont pas ou peu réglementés. En Valais, ces deux dernières catégories de structures d'accueil sont soumises à une densité réglementaire supérieure à la moyenne.
- La plupart des réglementations aux niveaux cantonal et communal sont formulées de manière très floue. C'est pourquoi l'exécution est décisive tant pour les conséquences financières des réglementations que pour la qualification des obstacles qu'elles sont susceptibles de dresser à la création de places d'accueil supplémentaires.

Or ce dernier point montre précisément que l'approche retenue pour notre enquête ne permet pas de refléter l'entière réalité de ces conséquences financières. En particulier, le tableau brossé sera probablement différent si :

- l'on étudie l'exécution à la place des réglementations en vigueur ;
- l'on fait la distinction entre réglementations contraignantes et non contraignantes ;
- l'on analyse les structures d'accueil publiques ou privées subventionnées à la place des structures privées non subventionnées.

En dépit de ces remarques et du fait que la présente étude n'est parvenue que partiellement à résumer les réglementations en vigueur dans un indicateur et à comparer les densités réglementaires des différents cantons, elle ne constitue pas moins une bonne base et offre des pistes intéressantes pour l'évaluation des réglementations en matière d'accueil extrafamilial pour enfants. Le modèle de coûts établi pour les crèches a permis notamment de mettre en lumière les conséquences des différentes réglementations sur les frais d'exploitation. Enfin, la mine d'informations que recèle la plateforme internet "Travail et famille" a pu ainsi, pour la première fois, être analysée de manière systématique et présentée sous une forme claire et résumée (matrices de réglementation).

1 Einleitung

1.1 Hintergrund und Ziel der Studie

Die Studie "Analyse und Vergleich der Kosten von Krippenplätzen anhand einer Vollkostenrechnung", welche das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) 2009⁵ publiziert hat, kommt zum Schluss, dass das hauptsächliche Potenzial zur Reduzierung der Kosten von Krippenplätzen in der Ausgestaltung und Flexibilität der Richtlinien liegt, weil Regulierungsfaktoren die Auslastungsquote wesentlich mitbeeinflussen. Wichtig sind insbesondere die kantonalen Richtlinien zum Krippenpersonal, zur maximalen Gruppengrösse und zur Altersstruktur innerhalb der Gruppe.

Die Kompetenzen für die familienergänzende Kinderbetreuung liegen sowohl für das Vorschul- wie auch das Schulalter bei den Kantonen und Gemeinden. Der Bund legt mit der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) einzig die Minimalanforderungen zum Schutz der Unmündigen fest. Den Kantonen ist es freigestellt, Bestimmungen zu erlassen, die über diese Bundesverordnung hinausgehen. Entsprechend unterschiedlich sind die Systeme in den Kantonen und Gemeinden ausgestaltet. Die **Informationsplattform «Vereinbarkeit Beruf und Familie: Politische Massnahmen der Kantone und Gemeinden»** des Staatssekretariates für Wirtschaft (SECO) und des BSV gibt dazu unter der Website www.berufundfamilie.admin.ch einen umfassenden Überblick.

Das SECO hat im Mai 2010 eine Studie zur Analyse der „**Regulierungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen und Kantonshauptorten**“ in Auftrag gegeben, welche diese Regulierungen - getrennt für die drei Bereiche Kindertagesstätten (nachfolgend Kitas genannt), schulergänzende Betreuung sowie Tageseltern - vertiefter analysiert und systematisiert und die Regulierungsdichte in den 26 Kantonen (Regulierungen der Kantone) und in den 26 Kantonshauptorten (Regulierungen der Kantone in Kombination mit den Regulierungen der Kantonshauptorte) untersucht.

1.2 Untersuchungseinheiten

Die Analyse und die Systematisierung der Regulierungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung erfolgt getrennt für die folgenden drei Bereiche⁶:

a) Vorschulalter

- **Kindertagesstätten** – auch Krippen, Tagesstätten oder Kitas genannt – nehmen Kleinkinder (zum Teil auch Säuglinge) bis zum Kindergarten- oder Schuleintritt auf. Sie bieten

⁵ Prognos (2009), Analyse und Vergleich der Kosten von Krippenplätzen anhand einer Vollkostenrechnung

⁶ Alle Definitionen der einzelnen Arten familienergänzender Kinderbetreuung sind von der Homepage Familie und Beruf des Staatssekretariats für Wirtschaft entnommen (www.familieundberuf.admin.ch, Stand 12.07.2010)

eine professionelle Betreuung inkl. Verpflegung während festgelegten Öffnungszeiten an und sehen in der Regel feste Anmeldungen vor. Die Eltern können Wochentage (oft halbtägweise) und Betreuungszeiten individuell (bzw. nach Verfügbarkeit) auswählen, wobei häufig ein Mindestbetreuungspensum (z.B. 40% oder 4 Halbtage die Woche) gilt.

b) Schulalter

- **Horte** nehmen Kinder ab dem Kindergartenalter bis zum 9. Schuljahr auf. Sie übernehmen vor allem die Betreuungszeiten ausserhalb des schulischen Unterrichts am frühen Morgen, Mittag und Nachmittag und bieten eine professionelle Betreuung mit Freizeitgestaltung, Verpflegung, Unterstützung in schulischen Belangen und Erziehung zu sozialem Verhalten und Selbständigkeit an. Die Eltern können Wochentage (oft modulweise) und Betreuungszeiten individuell auswählen.
- **Tagesschulen** sind Einrichtungen, welche die übliche Tagesstrukturierung von Kindern (Unterrichtszeit, Freizeit und diverse Betreuungsangebote) durchbrechen, indem sie Unterricht und Freizeit zu einer Einheit verknüpfen. Tagesschulen offerieren Blockzeiten und Mittagessen sowie betreute Aufgabenstunden und ein Angebot zur Freizeitgestaltung. Die Kinder gestalten diese Zeiten überwiegend im Klassenverband. Die Lehrpläne und Lernziele der öffentlichen Tagesschulen sind dieselben wie in den Regelklassen der Volksschule. Während der Schulferien bleiben Tagesschulen/Tageskindergärten häufig geschlossen.
- **Mittagstische** offerieren Kindern im Kindergarten- und Schulalter die Möglichkeit, an vereinbarten Wochentagen in der Mittagspause betreut eine geregelte Mahlzeit einzunehmen. Dem Alter der Kinder entsprechend ist zwischen Schulende am Morgen und Schulbeginn am Nachmittag für Ruhe- und Bewegungszeit gesorgt.

c) Vorschul- und Schulalter

- **Tagesfamilien** - auch Tageseltern oder Tagesmütter/-väter genannt - betreuen eines oder mehrere Kinder in allen Altersstufen (von Säugling bis Schulkind) stundenweise, halb- oder ganztags bei sich zu Hause gegen Entgelt (oft zusammen mit Kindern aus anderen Familien oder der Tagesfamilie). Die Wochentage und Betreuungszeiten werden individuell zwischen den Eltern und der betreuenden Familie vereinbart. Solche Tagespflegeverhältnisse kommen vielfach direkt zwischen zwei Familien oder über eine Vermittlungsstelle, z.B. Tageselternverein, zustande.

Bei der Analyse muss zudem berücksichtigt werden, dass in einzelnen Kanton bzw. Hauptorten unterschiedliche Regulierungen für private nicht subventionierte und subventionierte Einrichtungen, sowie – wo vorhanden - für öffentliche Einrichtungen existieren. Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich auf die **Regulierungen für die privaten nicht subventionierten Einrichtungen**, wobei jeweils darauf hingewiesen wird, wenn es zwischen den Regulierungen für private und subventionierte oder öffentliche Kitas wesentliche Unterschiede gibt. Analysiert werden die **offiziell existierenden Reglementierungen**. Der Gesetzesvoll-

zug kann davon abweichen – je nachdem, ob der Vollzug lasch oder streng gehandhabt wird. In der vorliegenden Studie wird nicht der effektive Vollzug untersucht, sondern es werden die existierenden Reglementierungen – unabhängig vom effektiven Vollzug – betrachtet.

1.3 Vorgehen und Methodik

Für die vertiefte Analyse der Kostenfolgen von Regulierungen und der Systematisierung der Regulierungsdichte gilt es vorerst, folgende zwei Fragestellungen zu beantworten:

1. Welche Regulierungen gibt es in den Kantonen und Hauptorte und wie unterscheiden sich diese zwischen den einzelnen Kantonen?
2. Welche Kostenfolgen haben die einzelnen Vorgaben auf die Betriebs- und Investitionskosten von familienergänzenden Kinderbetreuungseinrichtungen?

Auf Basis der Resultate dieser zwei Grundsatzfragen kann anschliessend eine nach Kosten gewichtete Übersicht zur Regulierungsdichte in den verschiedenen Kantonen erstellt werden. Des Weiteren können unterschiedliche Regulierungsindikatoren ermittelt und Kantone und Hauptorte in Regulierungs-Cluster eingeteilt werden.

Reglementierungen haben nicht nur Kostenfolgen, sondern beeinflussen meist auch **die Qualität der Betreuung**. Eine Analyse sollte daher grundsätzlich immer Kosten und Leistung (Nutzen) gegenüberstellen. Obwohl der Qualitätsaspekt zentral ist, ist der Effekt, den Reglementierungen auf die Qualität haben, mit quantitativen Methoden nur sehr schlecht messbar (im Gegensatz zu den Kosten). Im Bewusstsein, dass die Qualität in der vorliegenden Frage sehr wichtig ist, wird dieser Aspekt der Einfachheit halber ausgeklammert.

a) Vorgehen zur Übersicht über geltende Regulierungen (Grundsatzfrage 1)

Basis für die Übersicht über die geltenden Gesetze und Reglementierungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung bildet die Informationsplattform Beruf und Familie. Stichtag ist der 3. März 2010. Es werden nur öffentlich verfügbare, offizielle Dokumente ausgewertet, welche zu diesem Zeitpunkt seitens der Gebietskörperschaften für die Plattform gemeldet worden sind. Zusätzliche Erhebungen wären zu aufwendig und werden – mit wenigen Ausnahmen aufgrund aktuellerer verfügbarer Dokumente⁷ – nicht vorgenommen und wurden im Rahmen dieses Mandats auch nicht vorgesehen. Teilweise bestehen zwar interne Regeln, welche z.B. für Leistungsvereinbarungen mit Kitas gelten, dabei handelt es sich jedoch um inoffizielle, nicht verabschiedete Dokumente. Diese werden für die vorliegende Analyse der offiziellen Regulierungen daher nicht berücksichtigt.

⁷ Im Kanton Graubünden sind seit März 2010 die "Richtlinien für die Bewilligung von Tageseinrichtungen im Vorschulbereich" massgeblich. Diese regeln die Ausbildungsanforderungen, den Betreuungsschlüssel sowie Vorgaben zu Immobilien, Sicherheit, Hygiene und Essen und waren am Stichtag (3.3.2010) noch nicht auf der Plattform vermerkt.

Für die Erstellung der Übersicht zu den geltenden Regeln und Gesetzen wurden sämtliche auf der Plattform zugänglichen Grundlagendokumente durchgearbeitet und vereinzelt um detailliertere Informationen ergänzt. In einem zweiten Schritt wurden die bestehenden Reglementierungen wiederum verdichtet und eine – mehrheitlich qualitative – Beurteilung der Auswirkungen und Bedeutung der festgelegten kommunalen und kantonalen Vorgaben vorgenommen, die uns erlauben, die Regeln und Gesetze zwischen Kantonen und Kantonshauptorten zu vergleichen.

b) Vorgehen zur Abschätzung der Kostenfolgen einzelner Regulierungen (Grundsatzfrage 2)

Zur Bestimmung der Kostenfolgen von Regulierungen muss zunächst unterschieden werden, ob die Regulierungen Auswirkungen auf die Investitionskosten oder die Betriebskosten haben:

- **Regulierungen mit Kostenfolgen auf die Investitionskosten** sind häufig Regulierungen bezüglich der Infrastruktur und Ausbaustandards der Einrichtungen (z.B. Mindestvoraussetzung an die Raumgrösse, Anzahl Toiletten, etc.) sowie der Sicherheit (z.B. Sicherungen von Türen und Fenster, Brandschutztüren, etc.). Sie können dazu führen, dass – insbesondere im Fall von Kindertagesstätten oder Horten/Tagesschulen – Betreuungslösungen gar nicht oder verteuert zur Verfügung gestellt werden. Die Anstossfinanzierung des Bundes reduziert diese Problematik bei den Kindertagesstätten, auch wenn diese in erster Linie als Defizitdeckung in den ersten zwei Betriebsjahren gedacht ist.⁸
- Hingegen führen **Regulierungen mit Kostenfolgen auf die Betriebskosten** dazu, dass ein Betreuungsplatz verteuert wird und möglicherweise weniger nachgefragt wird. Direkten Einfluss auf die Betriebskosten haben unter anderem Regulierungen betreffend Personal (z.B. Ausbildungsanforderungen, Betreuungsschlüssel, Lohnvorgaben, etc.) und betriebliche Vorgaben (z.B. Öffnungszeiten).

Bei der Untersuchung der Kostenfolge wird der Fokus schwergewichtig auf die Kindertagesstätten gelegt. Dies erfolgt einerseits, weil in diesem Bereich die meisten Regulierungen gegeben sind, andererseits, weil für Kindertagesstätten ausreichend Datenmaterial und Quellen zur Verfügung stehen. Durch das Datenmaterial können die Kostenfolgen bei Kindertagesstätten nicht nur qualitativ, sondern auch quantitativ abgeschätzt werden. In den anschließenden Abschnitten wird deshalb zuerst das Vorgehen zur Ermittlung der Kostenfolgen bei Kitas genauer umschrieben.

Eine quantitative Ermittlung der **Kostenfolgen** einzelner Regulierungen **auf die Investitionskosten von Kindertagesstätten** ist trotz des vorhandenen Datenmaterials äusserst schwierig. Die Investitionskosten sind stark von äusseren Gegebenheiten wie beispielsweise Zustand und Art der Räumlichkeiten und vom geplanten Betriebskonzept (Grösse und Art der

⁸ Je nach Betrachtungsweise wird das Defizit in den ersten Betriebsjahren ebenfalls als Investitionskosten aufgeführt (z.B. im KiTa-Handbuch der KiTaS).

Kita, Essenszubereitung intern oder extern, Babygruppen ja oder nein, etc.) abhängig. Deshalb werden die Kostenfolgen einzelner Regulierungen auf die Investitionskosten nur qualitativ abgeschätzt. Für die qualitative Beurteilung der Investitionskosten in Kindertagesstätten kann einerseits auf Angaben des Verbandes Kindertagesstätten Schweiz sowie auf Umfragen kürzlich eröffneter Kindertagesstätten im Kanton Bern zurückgegriffen werden.⁹

Im Gegensatz dazu werden die **Kostenfolgen auf die Betriebskosten einer Kindertagesstätte** nicht nur qualitativ beurteilt, sondern auch quantitativ abgeschätzt. Dazu wird in einem ersten Schritt eine möglichst detaillierte Schätzung der Betriebskosten für drei Modell-Kitas (Kita Sonne, Kita Mond und Kita Sterne) berechnet. Um eine möglichst realistische Berechnung der Betriebskosten zu erhalten, stützen wir uns dabei wiederum auf Angaben des Verbandes Kindertagesstätten Schweiz und auf Werte aus eigenen Recherchen. Die Betriebskosten werden zudem mit den Ergebnissen aus Kostenstudien für den Kanton Bern¹⁰ und aus der Studie "Analyse und Vergleich der Kosten von Krippenplätzen anhand einer Vollkostenrechnung"¹¹ des BSV verglichen. Die drei Modell-Kitas unterscheiden sich lediglich in der Anzahl betreuter Kinder bzw. Gruppen. Alle anderen institutionellen (z.B. Öffnungszeiten, Auslastung etc.) und gesetzlichen notwendigen Annahmen sind identisch. Mit Hilfe unserer drei Modell-Kitas und dem von uns erstellten Kostenmodell können nun Auswirkungen einzelner Regeländerungen für unterschiedlich grosse Kitas aufgezeigt und sowohl qualitativ als auch quantitativ beurteilt werden. Es ist zu erwarten, dass Regelungen, die die Fixkosten betreffen, kleinere Kitas stärker belasten, da die Fixkosten bei einer höheren Anzahl an Plätzen kleiner ausfallen. Betreffen die Regulierungen allerdings die variablen Kosten, haben diese entsprechend grössere Kostenfolgen in Kitas mit vielen Kindern zur Folge. Insgesamt ermöglicht uns dieses Vorgehen eine isolierte Abschätzung der Effekte einzelner Regeländerungen auf die Kosten der drei Modell-Kitas.

Das Kostenmodell untersucht jedoch nur die Kostenfolgen von Änderungen des Angebots aufgrund veränderter gesetzlicher Rahmenbedingungen. Die Auswirkungen auf die Nachfrage dieser veränderten Rahmenbedingungen werden nicht weiter untersucht. Es wird davon ausgegangen, dass unabhängig von den Reglementierungen die Kitas zu 90% ausgelastet sind. Wir gehen daher von einer statischen Nachfrage aus. Bei einer dynamischen Betrachtungsweise würden Nachfrageeffekte ebenfalls berücksichtigt. Beispielsweise wäre zu erwarten, dass längere Öffnungszeiten mehr Eltern anziehen würden und somit die Auslastungsquote höher wäre, was wiederum Auswirkungen auf die Kosten hätte.

⁹ Die Befragung der kürzlich eröffneten Kindertagesstätten fand im Rahmen der Studie „Qualitätsvorschriften und Anzahl Betreuungslätze, die EcoPlan im Jahr 2008 im Auftrag des Sozialamtes und des Generalsekretariats der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern durchgeführt hat (vgl. EcoPlan 2008)

¹⁰ Vgl. EcoPlan (2008a), Kosten Kindertagesstätten. Erhebung der effektiven Kosten der ASIV-Kindertagesstätten und Vergleich mit den Normkosten. Im Auftrag des Sozialamtes des Kantons Bern.

¹¹ Vgl. Prognos AG (2009), Analyse und Vergleich der Kosten von Krippenplätzen anhand einer Vollkostenrechnung. In: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 3/2009. Bundesamt für Sozialversicherungen (Hrsg.).

Die einzelnen Bestandteile und Annahmen der Kostenfunktion dieser drei Kitas werden in Abschnitt 3.2 genauer erläutert.

Für **schulergänzende Betreuung und Tageseltern** fehlt entsprechendes Datenmaterial, um eine ähnlich ausführliche Analyse der Kostenfolgen vorzunehmen. Bei den beiden Einrichtungsarten wird deshalb wie folgt vorgegangen:

- Für **Horte** gelten häufig sehr ähnliche Vorgaben wie für Kindertagesstätten (mit - aufgrund des höheren Alters der Kinder -leicht anderem Niveau). Auch die Kostenstruktur ist mit den Kindertagesstätten vergleichbar, weshalb hier die Kostenfolgen (insbesondere der Betriebskosten) ähnlich beurteilt werden wie bei den Kindertagesstätten. Auf eine Kostenfolgeabschätzung bei Horten wird deshalb verzichtet.
- Die Investitions- und Betriebskosten von **Tageseltern** sind aufgrund deren besonderen Situation (Betreuung in Privatwohnungen, Teilselbstständigkeit, unterschiedliche Organisationsformen, Freiwilligenarbeit) nur schwer messbar und eine detaillierte Analyse im Rahmen dieses Projektes nicht machbar. Aufgrund qualitativer Überlegungen wird jedoch trotzdem versucht, sowohl für die Investitionskosten als auch für die Betriebskosten eine erste Einschätzung der Kostenstruktur und der Kostenfolgen einzelner Regulierungen vorzunehmen.

Nachdem wir die Kostenfolgen der einzelnen Regulierungen ermittelt haben, werden die Regulierungen aufgrund dieser gewichtet (qualitative Einteilung, ob die Regulierung niedrige, mittlere oder hohe Kostenfolgen verursacht).

c) Übersicht über die bestehenden Regulierungen und Bildung eines Regulierungsindikators

Aufgrund der ermittelten Kostenfolgen können die Regulierungen in verschiedene Kategorien eingeteilt und daher unterschiedlich gewichtet werden. Mit Hilfe einer grafischen Übersicht sollen nun jene Kantone und Hauptstädte mit einer hohen Regulierungsdichte aufgezeigt werden. Ebenfalls wird auf Basis dieser Kategorien ein Regulierungsindikator ermittelt, der die geltenden Regulierungen aufgrund deren Kostenfolge gewichtet in einer Zahl zusammenfasst.

Mit Hilfe dieses Regulierungsindikators können in einem letzten Schritt verschiedene Cluster gebildet und analysiert werden.

2 Übersicht über die Regulierungen

2.1 Nationale Vorgaben zur familienexternen Kinderbetreuung

In der familienexternen Kinderbetreuung agiert der Bund subsidiär, d.h. er überlässt die Aufgabe der familienexternen Betreuung primär den Kantonen und Gemeinden und definiert in der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption (PAVO) vom 19. Oktober 1977¹² auf nationaler Ebene nur die wichtigsten Grundsätze. Die PAVO regelt sowohl die Aufnahme von Unmündigen über einen längeren Zeitraum, als auch deren Tagespflege. Sie ist damit für alle hier untersuchten Formen der externen Kinderbetreuung von Bedeutung. Für private Kindertagesstätten und schulgänzende Betreuung gilt insbesondere der 4. Abschnitt der Verordnung zur Heimpflege (Artikel 13-20), welcher hauptsächlich folgende Punkte regelt:

- Die grundsätzliche Bewilligungspflicht von Einrichtungen der individuellen Kinderbetreuung (Art. 13 PAVO)
- Minimale Anforderungen an Bewilligungsgesuche (Art. 14 PAVO)
- Minimale Voraussetzungen der Bewilligung (Art. 15 PAVO)
- Geltungsbereich der Bewilligung (Art. 16 PAVO)
- Regelung der Aufsichtspflicht (Art. 19 PAVO)

Für Tageseltern ist hingegen der 3. Abschnitt der PAVO zur Tagespflege, ergänzt mit einigen Artikeln aus Abschnitt 2, der Familienpflege, zentral. Artikel 12 regelt sowohl die Bewilligungspflicht als auch die Aufsicht (mit Verweisen auf Artikel 5 und 10) für Tageseltern, die gegen ein Entgelt regelmässig im eigenen Haushalt Kinder unter 12 Jahren betreuen.

Die PAVO arbeitet ausschliesslich mit normativen Vorgaben, deren Konkretisierung den Kantonen obliegt und sich deshalb von Kanton zu Kanton unterscheidet. Bei der Ausarbeitung der kantonalen Gesetze orientieren sich die Kantone häufig an Empfehlungen der Dachverbände. Insbesondere die Richtlinien des Verbandes Kindertagesstätten der Schweiz (KiTaS) werden vielfach als Benchmark verwendet.¹³

¹² SR 211.228.338, vgl.: <http://www.admin.ch/dokumentation/gesetz/index.html>

¹³ Für Informationen zum Schweizerischen Verband KiTaS siehe: <http://www.krippenverband.ch>.

Exkurs: Anstossfinanzierung

Zusätzlich zur PAVO hat der Bund im Jahr 2002 eine Anstossfinanzierung für zusätzliche Betreuungsplätze (sowohl bei einer Neugründung als auch bei einem Ausbau einer Kita) gesprochen.¹⁴ Von dieser Anstossfinanzierung können sämtliche Kindertagesstätten profitieren, sowohl privat wie öffentlich finanzierte Kindertagesstätten als auch diejenigen Kindertagesstätten, welche nach der Schul-, Gesundheits- oder Sozialhilfegesetzgebung einer besonderen Aufsicht unterstehen (vgl. Art. 13 Abs. 2 PAVO). Die Anstossfinanzierung ist jedoch mit zusätzlichen Auflagen verbunden. So muss die Trägerschaft bei privaten Kindertagesstätten als juristische Person (z.B. als Verein) organisiert und nicht gewinnorientiert sein. Zudem muss die Finanzierung für mindestens sechs Jahre gesichert sein. Erfüllt eine neue oder ausgebaut Kita sowohl die kantonalen Vorgaben als auch die Vorgaben der Anstossfinanzierung, erhält sie vom Bund während der ersten beiden Betriebsjahre bis zu 5000 CHF pro Jahr und Platz.¹⁵

Die Anstossfinanzierung für Betreuungsplätze hat ursprünglich zwei Verpflichtungskredite umfasst. Der erste belief sich auf 200 Millionen CHF mit einer Laufzeit vom 1. Februar 2003 bis 31. Januar 2007, der zweite auf 120 Millionen CHF für den Zeitraum vom 1. Februar 2007 bis 31. Januar 2011. Vom ersten Kredit wurden 70 Millionen CHF genutzt. Der zweite Kredit war bereits im März 2010 erschöpft. Insgesamt setzte der Bundesrat für die ursprünglich geplanten acht Jahre 190 Millionen CHF ein.

Angesichts der positiven Ergebnisse der Evaluation des Impulsprogrammes sowie der praktisch einhelligen Zustimmung zur Verlängerung bei der Vernehmlassung, verabschiedete der Bundesrat am 17. Februar 2010 eine Botschaft, mit der er eine Verlängerung der Geltungsdauer des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung um vier Jahre beantragt. Im Rahmen des Konsolidierungsprogramms 2011-2013 zur Entlastung des Bundesbudgets wollte der Bundesrat das Impulsprogramm auf den Vorschulbereich zu begrenzen und nur neu geschaffene Institutionen unterstützen, der Rahmenkredit, sollte auf CHF 80 Mio. beschränkt werden.¹⁶

Das Parlament hat in der Herbstsession 2010 die vom Bundesrat vorgeschlagenen Restriktionen rückgängig gemacht. Finanzhilfen werden somit weiterhin auch für Einrichtungen für die ergänzende Betreuung während der obligatorischen Schulzeit ausgerichtet und sowohl für neue Institutionen wie auch für Einrichtungen, die ihr Angebot wesentlich erhöhen, gewährt. Die mögliche Dauer der Finanzhilfen für die einzelnen Institutionen wurde wieder auf drei Jahre und der Verpflichtungskredit von CHF 80 Mio. auf CHF 120 Mio. erhöht. Im Gesetz wird festgehalten, dass dieses letztmals bis zum 31. Januar 2015 verlängert wird.

¹⁴ Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (SR 861, vgl.: <http://www.admin.ch/dokumentation/gesetz/index.html> [Stand 6. November 2010])

¹⁵ Allgemeine Informationen zum Impulsprogramm sind unter: <http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung-/01153/index.html?lang=de> [Stand 6. November 2010] zu finden.

¹⁶ Bundesrat (2010), Verlängerung des Impulsprogramms für familienergänzende Kinderbetreuung. Medienmitteilung vom 17.02.2010.

2.2 Gesetzliche Vorgaben auf kantonaler und kommunaler Ebene

Die grundsätzliche Melde- bzw. Bewilligungs- und Aufsichtspflicht von Einrichtungen zur Kinderbetreuung wird in der nationalen Gesetzgebung (PAVO) vorgeschrieben. Wie bereits erwähnt überlässt der Bund allerdings die Bewilligung, Aufsicht und die Reglementierung der Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung den Kantonen und den Gemeinden. Die Verteilung der **Kompetenzen zwischen Kantonen und Gemeinden** sind dabei oftmals nicht in allen Bereichen gleich geregelt.

- Was die Aufsicht und Bewilligung sowie die Reglementierung der **Kindertagesstätten** betrifft, übernehmen diese mehrheitlich die Kantone selber. In 8 Kantonen werden die Aufsicht und die Bewilligung an die Gemeinden delegiert.¹⁷ Allerdings überlassen nur drei Kantone (AG, AR, LU) die Reglementierung vollständig den Gemeinden. In 18 Kantonen ist die Reglementierung ausschliesslich kantonale geregelt (wobei dies nur zum Teil dieselben Kantone sind, die auch die Bewilligung und die Aufsicht selbst führen). In den Kantonen Schaffhausen, Schwyz und Zug erlässt der Kanton zumindest zu einzelnen Teilen Richtlinien oder hat die Oberaufsicht inne, überträgt aber die Zuständigkeiten an die Gemeinden. Die Kantone Glarus und Baselland teilen sich die Aufgabe der Reglementierung mit den Gemeinden. St. Gallen und Bern kennen in den Hauptorten zusätzliche Regeln nur für subventionierte Kitas.
- Die Vorgaben bezüglich Aufsicht und Bewilligung orientieren sich in den meisten Kantonen an der PAVO. Weiterführende Vorgaben - in Form von Präzisierungen zur Gültigkeit der Reglemente wie bspw. ab welcher Anzahl betreuter Kinder oder Betreuungsstunden diese gelten - kennen die Kantone AI, BE, BL, BS, GR, SH, TG, VD.
- Bei **schulergänzenden Einrichtungen** überlassen die Kantone die Reglementierung tendenziell häufiger den Gemeinden, obwohl diese mehrheitlich in der Verantwortung der Kantone liegt. Mit AG, AI, FR, LU, NW und SG delegieren 6 Kantone die Reglementierung vollständig den Gemeinden. Der Kanton Baselland reglementiert nur die Mittagstische auf Sekundarstufe, während die übrigen schulergänzenden Leistungen durch die Gemeinden reglementiert werden. Ein Spezialfall stellt Genf dar: im Kanton Genf delegieren Kanton und Gemeinden die Bewilligung, Aufsicht und Reglementierung der Betreuungseinrichtungen an die gemeindeübergreifende Institution «Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire». In den Kantonen Schaffhausen, Schwyz und Zug erlassen die Kantone wiederum zumindest zu einzelnen Teilen Richtlinien oder haben die Oberaufsicht inne.
- Die Reglementierung der **Tagesfamilien** wird in 12 Kantonen durch den Kanton und in acht Kantonen durch die Gemeinden geregelt. Zug ist der einzige Kanton, in dem sowohl der Kanton als auch die Gemeinden Vorgaben zu Tagesfamilien machen. In fünf Kantonen wird auf eine weitergehende Reglementierung ganz verzichtet (AG, GL und SO) oder die-

¹⁷ In den Kantonen AG, AR, LU, OW, SZ, UR, VD, ZG. In ZG behält der Kanton aber die Oberaufsicht. Im Kanton Bern ist der Kanton für die Bewilligung und Aufsicht der privaten nicht subventionierten Kindertagesstätten zuständig, während die Gemeinden für die öffentlichen, bzw. subventionierten Krippen (gemäss Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration, kurz ASIV) zuständig sind.

se zusammen mit den Bewilligungs- und Aufsichtskompetenzen einem Dachverband (kantonale Tageselternvereine) übertragen (Baselstadt und Freiburg). Auch andere Kantone haben teilweise die Bewilligungs- und/oder Aufsichtskompetenzen einer Vermittlungsstelle übertragen (z.B. BE, JU und VS), geben allerdings gewisse Reglementierungen vor.

2.3 Bedeutung nationaler Verbände auf die Gesetzgebung

2.3.1 Die Rolle des Verbandes Kindertagesstätten der Schweiz (KiTaS) im Gesetzgebungsprozess

Der Verband Kindertagesstätten der Schweiz wurde vor über 100 Jahren gegründet und hat sich zum Ziel gesetzt, Quantität und Qualität der schweizerischen Kindertagesstätten zu verbessern. Zur geltenden Gesetzgebung auf nationaler und kantonaler Ebene (vorwiegend in der Deutschschweiz) hat KiTaS massgebliche beigetragen und gilt nach wie vor als zentraler Referenzrahmen.

KiTaS hat im Rahmen seiner Arbeit zusammen mit einzelnen Kantonen und Gemeinden wie z.B. dem Kanton Zürich oder der Stadt Bern ein umfangreiches Handbuch für Kindertagesstätten entwickelt, welches sämtliche wichtigen Informationen, Reglemente und Vorgabedokumente zum Betrieb einer Kita bereitstellt. Im Rahmen dieses Handbuches legt der KiTaS sogenannte Betriebsrichtlinien fest, deren Einhaltung für die Mitgliedschaft im Verband verbindlich ist. Diese Betriebsrichtlinien bieten den Kantonen bei der Gesetzgebung eine Orientierungshilfe und werden häufig analog übernommen. Einige Kantone (z.B. Aargau und St. Gallen) haben ganz darauf verzichtet, eigene Richtlinien zu entwickeln und verweisen auf die Betriebsrichtlinien des Verbandes Kindertagesstätten der Schweiz, welche zwingend einzuhalten sind.¹⁸

Die Mitgliedschaft im KiTaS ist zwar keine Voraussetzung für eine kantonale Bewilligung, trotzdem ist davon auszugehen, dass die meisten Kitas die Mitgliedschaft im Verband Kindertagesstätten der Schweiz anstreben. Die Kitas werden deshalb die Vorgaben des Verbandes einzuhalten versuchen, was die effektiven Auswirkungen der kantonalen und kommunalen Regulierungen relativiert, insbesondere wenn diese unter den Anforderungen des KiTaS liegen.

Auf einer weiteren Ebene hat der KiTaS einen wichtigen Einfluss auf das nationale Krippenwesen: Seit seinem Bestehen hat sich der Verband für die Ausbildung des Betreuungspersonals eingesetzt und in den 1970er Jahren die Ausbildung zur/m dipl. KleinkinderzieherIn (KKE), einer Ausbildung auf dem Niveau Sekundarstufe II, aufgebaut. Erst mit dem Inkrafttreten des neuen Berufsbildungsgesetzes und der Unterstellung der Berufsausbildungen in den

¹⁸ In der vorliegenden Studie werden diese Betriebsrichtlinien als Referenzwerte zur Beurteilung der Vorgaben der einzelnen Kantone verwendet.

Bereichen Gesundheit, Soziales und Kunst wurde auch die Ausbildung des Kita-Personals neu organisiert. Mit dem Inkrafttreten der neuen Berufsbildungsverordnung¹⁹ per 1.7.2005 hat das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie die Koordination der Berufsbildung übernommen.

Zusammenfassend hat der KiTaS die Kita-Landschaft in der Deutschschweiz entscheidend mitgeprägt. Die Betriebsrichtlinien der KiTaS bilden für viele kantonale Behörden in der Schweiz den Referenzrahmen. Zudem hat der KiTaS einen massgeblichen Einfluss über die Ausbildung des Betreuungspersonals. Dank der aktiven Rolle des Verbandes im Gesetzgebungsprozess der Kantone fliesst Fachwissen und Erfahrung in die kantonalen Regelungen ein. Andererseits gilt es jedoch auch zu bedenken, dass der KiTaS als Verband auch eigene Ziele verfolgt.

2.3.2 Tagesfamilien Schweiz -Schweizerischer Verband für Tagesfamilienorganisationen (SVT)

Der Schweizerische Verband für Tagesfamilienorganisationen wurde im 2006 gegründet. Im nationalen Dachverband sind 13 regionale Dachorganisationen und Fachstellen organisiert, welche die Interessen der Tagesfamilien auf Kantonsebene vertreten, die Anerkennung der Tagesfamilien fördern und ihre Mitglieder – Tagesfamilienorganisationen auf lokaler Ebene - in rechtlichen und organisatorischen Angelegenheiten unterstützen. Der Verband setzt sich für eine hohe Qualität der Betreuung in Tagesfamilien und der Strukturen von Trägerorganisationen in diesem Bereich ein und hat jüngst Qualitätsrichtlinien verabschiedet, welche für alle Mitgliederorganisationen ab Ende 2010 verbindlich sind.

Dieser Rahmenqualitätsstandard beinhaltet neben sowieso geltenden gesetzlichen Regelungen (PAVO und ergänzende kantonale Bestimmungen sowie arbeitsrechtliche Grundlagen) u.a. die Verpflichtung zur Sicherstellung der Vermittlung von Tageskindern, Beratung der Eltern und Tagesfamilien; die Anwendung eines Anforderungsprofils für die Tagesfamilie und die Gewährleistung der Qualifizierung von Tageseltern (Aus- und Weiterbildung) und Vermittlerinnen. Empfehlungen zum Betreuungsschlüssel (max. 5 Kinder bei konstanter Zusammensetzung) und zur Entlohnung der Tageseltern werden abgegeben, haben für die Mitglieder jedoch keinen bindenden Charakter.

2.3.3 Schweizerische Verband für schulische Tagesbetreuung «Bildung und Betreuung»

«Bildung und Betreuung» ist der schweizerische Fachverband für schulergänzende Angebote für Kinder und Jugendliche im Volksschulalter. Der Fachverband ist aus dem Verein Tageschulen Schweiz entstanden. Das Ziel von «Bildung und Betreuung» ist es, den Ausbau und die qualitative Weiterentwicklung der verschiedenen Bildungs- und Betreuungsangebote wie Mittagstische, Tageshorte, Tagesstrukturen und Tageschulen zu fördern. Die Vereinsmit-

¹⁹ Verordnung über die berufliche Grundbildung – Fachfrau Betreuung / Fachmann Betreuung vom 16.06.2005.

glieder verpflichten sich mit der Mitgliedschaft, die Ziele vom Fachverband zu unterstützen. Dazu gehören²⁰:

- Es gibt für alle Kinder und Jugendlichen in der obligatorischen Volksschule neben dem Unterricht ein bedarfsgerechtes Bildungs- und Betreuungsangebot.
- Die Qualität der Bildungs- und Betreuungsangebote ist hoch. Das Wohl der Kinder und Jugendlichen steht im Zentrum.
- Die schulische Tagesbetreuung wird zu einem festen Bestandteil der schweizerischen Volksschule.

Eigentliche Vorgaben zu Mindeststandards, die für Mitglieder verpflichtend sind, werden vom Fachverband keine gemacht.

²⁰ Gemäss Homepage <http://www.bildung-betreuung.ch/ueber-uns/grundsaeetze-und-ziele.html> [Stand 29.11.2010]

3 Kostenstruktur

Zur Bestimmung der Kostenfolgen von Regulierungen (vgl. Kapitel 4) muss zunächst unterschieden werden, ob die Regulierungen Auswirkungen auf die Investitionskosten oder die Betriebskosten haben:

- **Regulierungen mit Kostenfolgen auf die Investitionskosten** sind häufig Regulierungen bezüglich der Infrastruktur und Ausbaustandards der Einrichtungen (z.B. Mindestvoraussetzung an die Küche, Anzahl Toiletten, etc.) sowie der Sicherheit (z.B. Sicherungen von Türen und Fenster, Brandschutztüren, etc.). Sie können dazu führen, dass – insbesondere im Fall von Kindertagesstätten oder Horten/Tagesschulen – Betreuungslösungen gar nicht oder verteuert zur Verfügung gestellt werden.
- Hingegen führen **Regulierungen mit Kostenfolgen auf die Betriebskosten** dazu, dass ein Krippenplatz verteuert wird und möglicherweise weniger nachgefragt wird. Direkten Einfluss auf die Betriebskosten haben unter anderen Regulierungen betreffend Personal (z.B. Ausbildung, Betreuungsschlüssel, Lohn, etc.) und betriebliche Vorgaben (z.B. Öffnungszeiten).

In den folgenden Abschnitten werden deshalb die Kosten der Einrichtungen getrennt nach Investitions- und Betriebskosten detaillierter erläutert und aufgrund von Eckwerten aus diversen Studien und Empfehlungen eine Betriebskostenstruktur abgeleitet.

3.1 Kostenstruktur bei Kindertagesstätten

3.1.1 Investitionskosten

Die Gründung einer Kindertagesstätte ist gleichbedeutend mit der Gründung eines Kleinunternehmens. Selbstredend sind dafür Investitionen notwendig. Im Gegensatz zu den Betriebskosten sind die für die Eröffnung einer Kita notwendigen Investitionen allerdings nur schwer abschätzbar, da sie stark von der Grösse der Einrichtung und insbesondere der verfügbaren Räumlichkeiten abhängig sind.

Der Schweizerische Krippenverband geht in seinem Ratgeber von **Investitionskosten von CHF 2'000 bis CHF 3'000 pro Platz** aus. In diesem Betrag sind die Anschaffungen für die Einrichtungen der Kindertagesstätte, die Werbekosten (Inserate und anderes Werbematerial) sowie ein Anteil an Lohnkosten für die Zeit vor der Eröffnung der Kindertagesstätte (Einrichtungen der Kita, Aufnahmeformalitäten, Einarbeiten von Personal etc.) enthalten.²¹

Bei dieser groben Kostenschätzung wird allerdings nicht mitberücksichtigt, dass bereits über die gesamte Projektdauer von der Planung bis zur Eröffnung einige Monate vergehen und etliche Stunden investiert wurden. Der KiTaS geht von einer Vorlaufzeit von 6 bis 15 Monate

²¹ Vgl. Schweizerischer Krippenverband (2004), Kita-Handbuch, S. 47

aus, diese Zeitspanne ist stark von der Erfahrung, Ausbildung sowie der Zusammensetzung des Projektteams abhängig. Eine Umfrage bei Kindertagesstätten im Kanton Bern bestätigt diesen zeitlichen Rahmen, wobei die Vorbereitungszeit in den meisten Projekten in zwei Phasen aufgeteilt werden kann:

- **Vorabklärungsphase:** In dieser Projektphase wird die Projektidee konkretisiert, die notwendigen Informationen gesammelt und erste Vorabklärungen getroffen. In dieser Phase werden die Arbeiten mehrheitlich vom Initiant / von der Initiantin des Projektes alleine getätigt. Zwischen einzelnen Arbeitsschritten können längere Wartezeiten bestehen. Eine Aufwandschätzung für diese Projektphase ist so gut wie nicht möglich.
- **Umsetzungsphase:** In diese Projektphase werden die Pläne in die Tat umgesetzt. Obwohl bereits einige Vorabklärungen (z.B. Bedarfsabklärung) durchgeführt wurden, fallen die meisten Arbeiten für das Bewilligungsverfahren in diese Zeit (Erstellen der Konzepte, Budgetplanung, Stellenbeschreibungen etc.). Die Umsetzungsphase umfasst ungefähr die letzten vier bis sechs Monate eines Projektes. Auch diese Arbeiten werden durch die Initiantin/den Initianten häufig unentgeltlich getätigt.²²

Es ist davon auszugehen, dass die Kita nicht von Beginn weg voll ausgelastet sein wird, daher muss in den ersten Betriebsmonaten mit einem Defizit gerechnet werden. Dieses Defizit ist ebenfalls ein Bestandteil der Investitionskosten. Die eigentlichen Investitionskosten pro Kitaplatz können somit rasch auf **CHF 5'000** pro Platz anwachsen.

Bei dieser Kostenschätzung wird zudem davon ausgegangen, dass die Räumlichkeiten keine Umbauarbeiten benötigen. Wie eine Studie für den Kanton Bern²³ allerdings zeigt, sind geeignete Räumlichkeiten nur sehr schwer zu finden. Geht man davon aus, dass die Kita in einer Mietwohnung betrieben werden soll, sind häufig Umbauarbeiten notwendig. Kostenmässig besonders ins Gewicht fallen dabei vor allem folgende drei Punkte:

- **Brandschutzmassnahmen:** Brandschutzmassnahmen umfassen in erster Linie sichere Türen (Haus- und Wohnungstüre muss sich gegen aussen öffnen) und klare Fluchtwege.
- **Allgemeine Sicherheitsmassnahmen:** Kindersicherungen bei Fenster und Treppen, Sicherung elektrischer Apparate und Leitungen bzw. Heizelemente, etc.
- **Anforderungen des Lebensmittelinspektors:** Doppeltrog anstelle eines einzelnen Abwaschtrogs, Flüssigseifenspender und Einweghandtücher, Anforderungen an Küche (je nach Esskonzept).

Der Einbau allfälliger Brandschutztüren und gewisse Anpassungen für das Lebensmittelinspektorat können kostspielig werden und das Investitionsbudget einer Kita stark belasten. Diese Anpassungen bei den Räumlichkeiten gehen allerdings nur bedingt aus den geltenden

²² Würde die entsprechenden Arbeiten gemäss Lohnvorgaben des KiTaS entlohnt, würde dies Lohnkosten von gut **CHF 24'000 bis 36'000 CHF** (inkl. Anteile 13. Monatslohn) bedeuten.

²³ Vgl. EcoPlan (2008), Qualitätsvorschriften und Anzahl Betreuungsplätze. Im Auftrag des Sozialamts des Kantons Bern und des Generalsekretariats der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern.

kantonalen und kommunalen Regulierungen hervor, sondern sind vielmehr auf interne Richtlinien der Brandschutzpolizei und der Hygieneinspektoren zurückzuführen, die im Vollzug gewissen Spielraum zulassen. Wie hoch die Kosten letztlich ausfallen, ist von Projekt zu Projekt unterschiedlich.

Welche kantonalen und kommunalen Vorgaben sich letztlich wie auf die Investitionskosten auswirken, wird im nachfolgenden Kapitel 4 erläutert. Die oben aufgeführten Investitionskosten von CHF 3'000 bzw. CHF 5'000 pro Kitaplatz entsprechen den erwartenden Investitionskosten unabhängig von den Regulierungen und können daher als Referenzgrösse betrachtet werden.

3.1.2 Betriebskosten

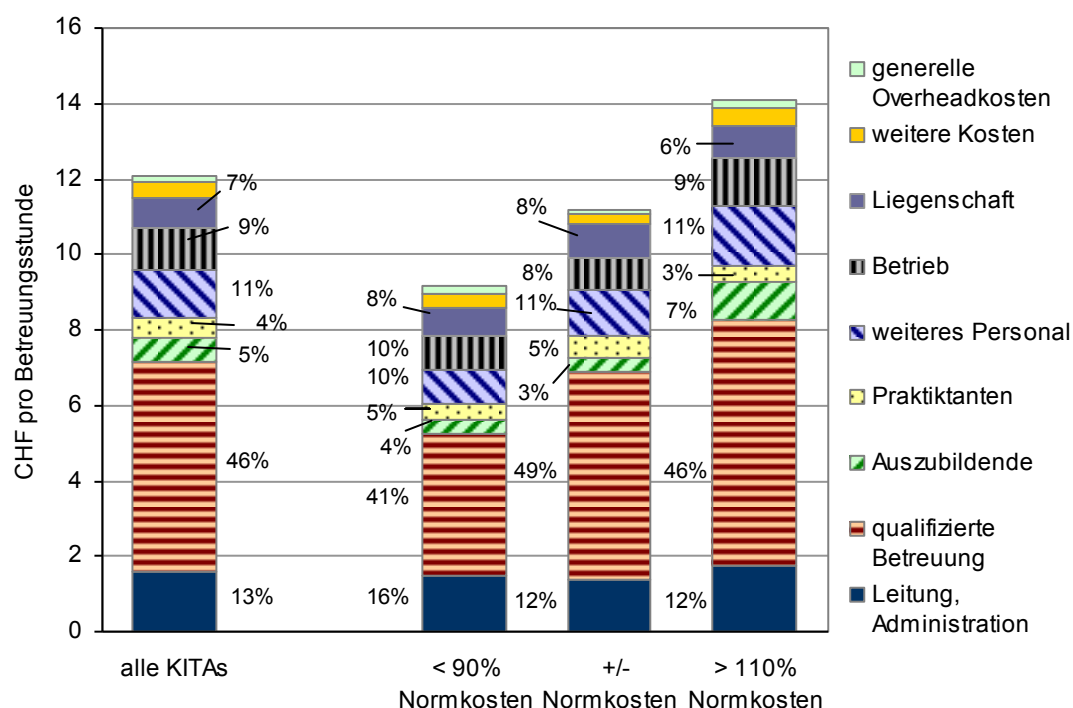
Verschiedene Studien haben die Kostenstrukturen und Kosteneinflussfaktoren von Kindertagesstätten detaillierter untersucht. Die Studie von Prognos²⁴ untersucht die Kostenstrukturen von jeweils 9 Kitas unterschiedlicher Trägerschaften in den Kantonen Waadt und Zürich, jene von Ecoplan²⁵ diejenigen für über 40 Kindertagesstätten im Kanton Bern.

Die Untersuchung **im Kanton Bern** hat ergeben, dass die wichtigste Kostenkategorie die qualifizierte Betreuung mit durchschnittlich 46% an den Gesamtkosten darstellt (vgl. Abbildung 3-1).

²⁴ Vgl. Prognos AG (2009), Analyse und Vergleich der Kosten von Krippenplätzen anhand einer Vollkostenrechnung.

²⁵ Vgl. Ecoplan (2008a), Kosten Kindertagesstätten. Erhebung der effektiven Kosten der ASIV-Kindertagesstätten und Vergleich mit den Normkosten.

Abbildung 3-1: Gesamtkosten pro Betreuungsstunde nach Kostenkategorien für die untersuchte Stichprobe Kanton Bern



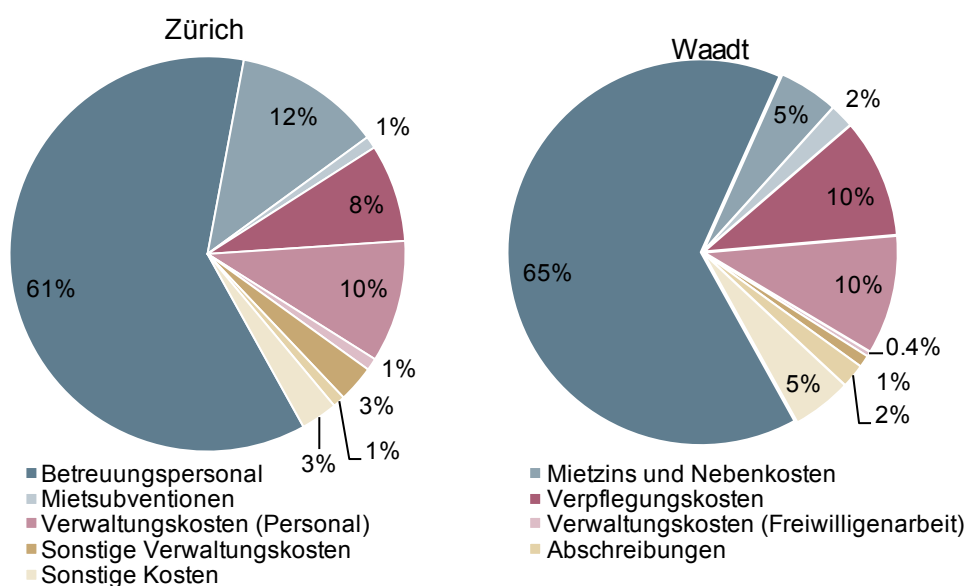
Erläuterung: Weiteres Personal umfasst die Kosten von Küchen-, Raumpfleger- und Betreuungspersonal ohne fachliche Qualifikation. Die weiteren Kosten fassen Weiterbildungskosten, Abschreibungen und übrige Kosten zusammen. Quelle: EcoPlan (2008), Kosten Kindertagesstätten. Erhebung der effektiven Kosten der ASIV-Kindertagesstätten und Vergleich mit den Normkosten, S. 17.

Dazu kommen weitere 33% Personalkosten (weiteres Betreuungspersonal, Praktikanten und Auszubildende sowie Leitungs- und Administrationskosten). Die gesamten Personalkosten belaufen sich auf knapp 80% der Gesamtkosten. Die restlichen Kosten betreffen Betrieb (inkl. den weiteren Kosten und den Overheadkosten 14%), sowie Kosten für die Liegenschaft (im Schnitt 7%).

Bei den Anteilswerten handelt es sich um Durchschnittswerte der untersuchten Stichproben, welche im Einzelfall natürlich abweichen können. Die Untersuchung im Kanton Bern hat aber aufgezeigt, dass die Verteilung Kosten auf die drei Kategorien sowohl für teurere (>110% der Normkosten) wie auch für günstigere Kitas (<90% der Normkosten) mehr oder weniger unverändert bleibt.

Abbildung 3-2 zeigt die Resultate der Untersuchung in den Kantonen Waadt und Zürich.

Abbildung 3-2: Struktur der Vollkosten in den Einrichtungen der Kantone Zürich und Waadt in %



Quelle: Prognos AG (2009), Analyse und Vergleich der Kosten von Krippenplätzen anhand einer Vollkostenrechnung, S. 15. Eigene Darstellung.

Die prozentuale Verteilung der Kostenarten ist in beiden Kantonen sehr ähnlich. Nennenswerte Unterschiede bestehen lediglich beim Anteil der Mietkosten, der in Zürich doppelt so hoch ausfällt wie im Kanton Waadt. Die Personalkosten sind dagegen im Kanton Waadt mit 65% anteilig etwas höher als in Zürich, wo sie nur 61% ausmachen. Weitere augenscheinliche Abweichungen sind zwischen beiden Kantonen in der aggregierten Betrachtung nicht erkennbar.

Abbildung 3-3 fasst die Aufteilung der Kosten auf die drei Kategorien Personal- und Betriebskosten sowie Räumlichkeiten/Mietkosten der verschiedenen Untersuchungen zusammen und vergleicht diese mit der erwarteten Kostenstruktur gemäss KiTaS-Handbuch.

Abbildung 3-3: Durchschnittswerte Kostenstrukturen – laufende Betriebskosten

	Kt. Bern	Kt. Zürich	Kt. Waadt	KiTaS Handbuch
Personalkosten	79.6%	74.9%	75.6%	77.5%
– davon qualifiziert (Betreuung/Leitung)	59.3%			
– davon weiteres Personal	20.3%			
Betriebskosten	13.5%	12.5%	17.3%	10.0%
Räumlichkeiten/Mietkosten	6.9%	12.6%	7.2%	12.5%
Total	100%	100%	100%	100%

3.2 Kostenstruktur für Modell-Kitas

Wie bereits in Abschnitt 1.3 erläutert, berechnen wir die Kostenfolgen einzelner Regulierungen im Kita-Bereich mit Hilfe von drei Modell-Kitas: Kita Sonne, Kita Mond und Kita Sterne. Die Kitas unterscheiden sich lediglich in ihrer Anzahl betreuter Kinder, wodurch die unterschiedlichen Kostenfolgen für kleine und grössere Kitas aufgezeigt werden können. Die Kostenfolgenabschätzung erfolgt auf Basis eines Kostenmodells für die drei Kitas, dessen Bestandteile und Zusammenhänge sowie die dabei gemachten Annahmen in diesem Abschnitt erläutert werden. Als generelle Grundlage dient uns dabei das Handbuch des KiTaS. Die drei Modell-Kitas entsprechen deshalb im Grundsatz einer Deutschschweizer Kita. Diese unterscheiden sich zudem kaum von den Westschweizer-Kitas: Auch wenn in der Westschweiz teilweise Vorgaben anders formuliert werden, sagen diese letztlich aber das gleiche aus und entsprechend ähnliche Kostenfolgen sind in den beiden Sprachregionen zu erwarten. Auf spezifische Eigenheiten wird bei der Betrachtung der einzelnen Regulierungen im Kapitel 4 genauer eingegangen.

Unsere Kostenfunktion und das daraus entwickelte Grobbudget für die drei Kitas wurden auf Basis des Vollbetriebs berechnet. Mit anderen Worten: Die Kita ist bereits etabliert und die Aufbauarbeiten sind abgeschlossen. Bei der nachfolgenden Kostendiskussion ist zudem stets zu beachten, dass es **sich um Modell-Kitas und nicht um real existierende Institutionen handelt**. Die Kostenfunktionen unserer Modell-Kitas dürfen nicht als Vergleichsgrösse für Kitas mit ähnlicher Grösse verstanden werden. Dafür sind die regionalen Einflüsse und betriebsspezifische Gegebenheiten, die sich auf die Betriebskosten auswirken, zu unterschiedlich. **Die Berechnungen bei den Modell-Kitas dienen dazu, die Kostenfolgen von abweichenden Regulierungen in einer Ceteris-paribus-Betrachtung beziffern zu können. Wichtig ist daher, dass die Berechnungen in den Modell-Kitas ungefähr realistisch sind.**

Wie im Abschnitt 3.1.2 dargelegt wird, können die Betriebskosten einer Kita in drei Bestandteile aufgeteilt werden:

- Personalkosten: Löhne, Sozialleistungen, Kosten aufgrund Weiterbildung oder Ausfall (z.B. Krankheit)
- Raumkosten: Miete und Nebenkosten
- Übrige Betriebskosten: Kosten für Essen, Ausflüge, Administration, Versicherung und Gebühren, etc.

Unser Kostenmodell besteht aus diesen drei Bestandteilen. Bevor allerdings die einzelnen Kostenbestandteile berechnet werden können, müssen einige Annahmen zum Betriebskonzept und zu den gesetzlichen Rahmenbedingungen getroffen werden, um daraus das Betreuungsangebot (Anzahl Betreuungsplätze) der einzelnen Kitas zu ermitteln. Aufgrund des vorgesehenen Betreuungsangebots wird in einem ersten Schritt der Personal-, Raum- und Materialbedarf ermittelt, bevor letztlich die entsprechenden Kosten berechnet werden können. Auch ein Teil der übrigen Betriebskosten sind zudem vom eigentlichen Betreuungsangebot unabhängig.

Annahmen zum Betriebskonzept und den gesetzlichen Rahmenbedingungen

Um für die drei Kitas ein Grobbudget für den laufenden Betrieb zu berechnen, müssen einige Annahmen zum Betriebskonzept und zu den gesetzlichen Rahmenbedingungen getroffen werden.

- **Öffnungszeiten:** 255 Öffnungstage jährlich, täglich von 7.00 Uhr bis 18.00 Uhr (11 Stunden pro Tag).
- **Auslastung** der Kita: 90% während Hauptbetriebszeit, 25% in den Randstunden. Als Randstunden werden die erste und die letzte Stunde pro Tag bezeichnet.
- **Betreuungsplätze pro Gruppe:** 10 Betreuungsplätze pro Gruppe wobei Kleinstkinder 1.5 Plätze beanspruchen.
- **Gruppenzusammensetzung:** In jeder Gruppe werden neben Kleinkindern (1.5 bis 4 Jahre) zwei Kleinstkinder (bis 1.5 Jahre) betreut.
- **Betreuungsverhältnis/Personalschlüssel:** Pro Gruppe sind mindestens 2 Betreuungspersonen anwesend. Das Verhältnis zwischen ausgebildetem zu nicht ausgebildetem Betreuungspersonal beträgt 50%. In Randstunden mit minimaler Belegung muss mindestens eine ausgebildete Betreuungsperson anwesend sein, bei mehr als fünf Kindern ist eine zweite Betreuungsperson (ungelernt) erforderlich. Dies entspricht einem Betreuungsverhältnis von ca. 1:3 bei Kleinstkinder und 1:5 bei Kinder bis zum Kindergarten unter Berücksichtigung von unqualifiziertem Betreuungspersonen. Hierbei unterscheiden sich die Annahmen für die Modell-Kitas von den in der Westschweiz (insbesondere Kanton Jura) üblichen Regulierungen. In der Westschweiz werden die Betreuungsverhältnisse z.T nur für qualifiziertes Personal ausgewiesen, es wird aber kein zusätzliches unqualifiziertes Personal gefordert.
- **Essen:** In der Kita wird das Essen selber zubereitet.

Weitere Annahmen werden bei den einzelnen Bestandteilen erläutert.

a) Berechnung des Betreuungsangebots

Aus den obenstehenden Annahmen zum Betriebskonzept und den gesetzlichen Rahmenbedingungen kann nun das Betreuungsangebot der drei Kitas ermittelt werden. Wie bereits erläutert, unterscheiden sich die drei Kitas einzig aufgrund der Anzahl der Gruppen (resp. Zahl der betreuten Kinder). Abbildung 3-4 fasst das Betreuungsangebot der drei Kitas zusammen:

Abbildung 3-4: Betreuungsangebot der drei Modell-Kitas

Kita	Sonne	Mond	Sterne
Anzahl Gruppen	1	2	4
Anzahl Betreuungsplätze	10	20	40
Anzahl Kinder bei 100% Auslastung (Kleinstkinder)	9 (2)	18 (4)	36 (8)
Kinder Normalbetrieb bei Auslastung 90% (Kleinstkinder)	8 (2)	16 (4)	32 (8)
Kinder Randstunden bei Auslastung 25% (Kleinstkinder)	3 (1)	6 (2)	12 (4)

b) Berechnung des Personalbedarf und der Personalkosten**Abbildung 3-5: Personalbedarf und Personalkosten**

	Bedarf [h pro Jahr]	Bedarf in Stellen-% [%]	Lohnkosten für 100% [in CHF]	Lohnkosten gesamt [in CHF]
Kita Sonne (1 Gruppe)				
Kita-Leitung (bzw. Stv.)	2142	114%	83'684.06	95'693
qualifiziertes Betreuungspersonal	1734	93%	59'281.95	54'877
Total unqualifiziertes Personal	2295	125%		22'976
<i>Lernende</i>	0		13'028.24	-
<i>Praktikanten</i>	1831	100%	11'029.20	11'029
<i>Springer / übriges unqualifiziertes Personal (über 20)</i>	464	25%	48'252.75	11'947
Küche / Reinigung	937	50%	55'146.00	27'573
Total	7108			201'119
Kita Mond (2 Gruppen)				
Kita-Leitung (bzw. Stv.)	2142	114%	83'684.06	95'693
qualifiziertes Betreuungspersonal	4243	227%	59'281.95	134'286
Total unqualifiziertes Personal	5100	279%		39'878
<i>Lernende</i>	1252		13'028.24	13'028
<i>Praktikanten</i>	3662		11'029.20	22'058
<i>Springer / übriges unqualifiziertes Personal (über 20)</i>	186	10%	48'252.75	4'791
Küche / Reinigung	1124	60%	55'146.00	33'088
Total	12609	6.8		302'944
Kita Sterne (4 Gruppen)				

Kita-Leitung (bzw. Stv.)	2142	114%	83'684.06	95'693
qualifiziertes Betreuungspersonal	9690	517%	59'281.95	306'664
Total unqualifiziertes Personal	9690	529%		70'173
<i>Lernende</i>	2503		13'028.24	26'056
<i>Praktikanten</i>	7325		11'029.20	44'117
<i>Springer / übriges unqualifiziertes Personal (über 20)</i>	0	0%	48'252.75	-
Küche / Reinigung	1873	100%	55'146.00	55'146
Total	23395	12.6		527'675

Abbildung 3-5 zeigt den Personalbedarf und die Personalkosten der Kitas. Um den Personalbedarf zu berechnen wurden zusätzlich zum Betreuungsverhältnis weitere Annahmen getroffen:

- **Kitaleitung:** Die Kita-Leitung (bzw. ihre Stellvertretung) ist täglich während 8.4 Stunden anwesend. Je nach Grösse der Kita muss die Kitaleitung einen bestimmten Anteil ihrer Arbeitszeit für Leitungsaufgaben hingeben und kann entsprechen weniger Betreuungsaufgaben übernehmen. Wir übernehmen dafür die Angaben des KiTaS (Stellenprozente für Leitungsaufgaben ohne zusätzliche administrative Unterstützung):
 - 1 Gruppe: 50% Leitungsaufgabe, 50% Betreuungsaufgaben
 - 2 Gruppen: 60% Leitungsaufgabe, 40% Betreuungsaufgaben
 - 3 Gruppen: 80% Leitungsaufgabe, 20% Betreuungsaufgaben
 - 4 Gruppen: 100% Leitungsaufgabe, 0% Betreuungsaufgaben
 Der Betreuungsanteil wird dem Bedarf an qualifiziertem Personal angerechnet.
- **Lernende / Praktikant/-innen / Springer/-innen:** Als unqualifiziertes Personal gelten Lernende, Praktikant/-innen und übriges Personal ohne entsprechende Ausbildung (älter als 20 Jahre, im folgenden Springer genannt). Da die drei Gruppen sich bezüglich Entlohnung, Ferienanspruch und der zeitlichen Verfügbarkeit unterscheiden, müssen Annahmen zur Stellenverteilung getroffen werden. Wir gehen davon aus, dass pro Gruppe ein/e Praktikant/-in und pro 2 Gruppen eine Person in Ausbildung beschäftigt wird. Die restlichen Prozente werden durch Springer/-innen besetzt. Dabei gilt: Übersteigt der %-Anteil der Springer 20%, wird eine zusätzliche Praktikantenstelle geschaffen. Der Aufwand für die Betreuung von Lernenden wird als Vereinfachung den Leitungsaufgaben der Kitaleitung zugeordnet.
- **Küche und Reinigungspersonal:** Die notwendigen Stellenprozente für Küche und Reinigungspersonal sind abhängig von der Grösse der Kita (Anzahl Gruppen). Wir richten uns an den Empfehlungen des KiTaS:
 - 1 Gruppe: 50%
 - 2 Gruppen: 60%
 - 3 Gruppen: 80%
 - 4 Gruppen: 100%

- **Verfügbarkeit bei 100 Stellenprozenten:** Als Annahme gehen wir von einer 42h- Woche aus. Personen über 20 Jahre haben einen Ferienanspruch von 20 Tagen, Personen unter 20 Jahren von 25 Tagen. Lernende sind zudem durchschnittlich 1.5 Tage pro Woche in der Schule und daher nur zu 70% für den Betrieb einsetzbar. Hinzu kommen Abwesenheiten aufgrund von Krankheit und Weiterbildung (Annahme insgesamt 12 Tage pro Jahr und Person). Geht man von insgesamt 255 Arbeitstagen pro Jahr aus, sind Angestellte bei einer 100% Anstellung folgende Anzahl Tage verfügbar:
 - Kita-Leitung, qualifiziertes Betreuungspersonal, Küche/Haushaltshilfe, Springer/-innen: je 223 Tage im Jahr (Personen über 20 Jahre)
 - Praktikant/-innen: Jeweils 218 Tage pro Jahr
 - Lernende: 149 Tage im Jahr

Mit Hilfe dieser Annahmen wird der Personalbedarf für die Kitas berechnet. Die gesamten Lohnkosten ergeben sich aus dem Personalbedarf multipliziert mit den jeweiligen Lohnkosten. Die Lohnkosten setzen sich zusammen aus dem Bruttolohn (inkl. 13. Monatslohn) und den Arbeitgeberbeiträgen an die Sozialleistungen (AHV/IV/EO/ALV total 5.05%) sowie den Pensionskassenbeiträge (Annahme: BVG-Satz für 35 bis 44 Jährige, keine BVG-Beiträge für Lernende und Praktikanten. Abbildung 3-6 zeigt die für die Berechnung relevanten Löhne.

Abbildung 3-6: Lohnkosten nach Funktion (in CHF)

Funktion	Jahreslohn (Brutto)	Arbeitgeberbeiträge Sozialleistungen	Arbeitgeberbeiträge BVG	Total Lohnkosten	Anmerkung
Kita-Leitung	78'910	4'774	2'920	83'684	Kita-Leitung mit Ausbildung und 10 Jahre Erfahrung
pädagogisches Personal	55'900	3'382	1'769	59'282	Ohne Übernahme von spezifischen Aufgaben
Lernende	12'285	743	-	13'028	Lernende im 2. Lehrjahr
Praktikanten	10'400	629	-	11'029	
unqualifiziertes Personal	45'500	2'753	1'249	48'253	
Hauswirtschaftliches Personal	52'000	3'146	1'574	55'146	Personal mit entsprechender Ausbildung

Quelle: Verband Kindertagesstätten der Schweiz KiTaS (2009), Empfehlungen zu den Anstellungsbedingungen und Besoldung; sowie Savoir Social (2009), Lohnempfehlungen für Lernende 2010.

c) Raumbedarf und Mietkosten

Abbildung 3-7: Raumbedarf und Mietkosten

	Kita Sonne	Kita Mond	Kita Sterne
Raubedarf (m ²)	110	170	290
Mietkosten (CHF / Jahr)	27'500	42'500	72'500

Abbildung 3-7 zeigt den berechneten Raumbedarf und die daraus berechneten Mietkosten. Für die Berechnung des Raumbedarfes und die Berechnung der Mietkosten werden folgende Annahmen getroffen:

- Fläche pro Gruppe (Spielfläche/Spielzimmer): 60m² gemäss Vorgaben KiTaS
- Aussenbereich: keine Bedingung. Falls Aussenbereich bedingt ist, wird ein Faktor von 1.2 auf den Mietpreis gerechnet
- Fläche der übrige Zimmer:
 - Küche: 15m²
 - Büro: 15m²
 - Bad/WC: 10m²
 - Eingangsbereich/Gang: 10m²

- Mietpreis: 250 CHF pro m² und Jahr. Dies entspricht in etwa einem durchschnittlichen Mietpreis für zentral gelegene Büro / Gewerberäume in urbanen Gebieten (eigene Schätzung basierend auf Immobilienportalen in Internet).

d) Berechnung der übrigen Betriebskosten

Abbildung 3-8 fasst die Annahmen zu den Einheitskosten der Elemente der übrigen Betriebskosten zusammen. Die Preise wurden dem Kita-Handbuch entnommen.

Abbildung 3-8: Annahmen zu den übrigen Betriebskosten

	Preis in CHF	Einheit
In Abhängigkeit von der Zahl der betreuten Kinder:		
Essen	7	pro Kind und Tag
Ausflüge	25	pro Gruppe und Monat
Spiel und Bastelmaterial	100	pro Gruppe und Monat
Porto, Büromaterial, Telefon	100	pro Gruppe und Monat
Unabhängig von der Zahl der betreuten Kinder:		
Verwaltung (Buchhaltung, Revision)	3'000	pro Jahr
Versicherungen	1'000	pro Jahr
Gebühren	8'00	pro Jahr

e) Grobbudget über den laufenden Betrieb der Modell-Kitas

Abbildung 3-9: Grobbudget über den laufenden Betrieb der Modell-Kitas

	Kita Sonne (1 Gruppe)		Kita Mond (2 Gruppen)		Kita Sterne (4 Gruppen)	
Personalaufwand	CHF	%	CHF	%	CHF	%
Kita-Leitung (inkl. Stv.)	95'693		95'693		95'693	
Ausgebildetes Personal	54'877		134'286		306'664	
Auszubildende	0		13'028		26'056	
Praktikant/-in	11'029		22'058		44'117	
Springer/-in	11'947		4791		0	
Küche / Reinigung	27'573		33'088		55'146	
Total Lohnkosten	201'119	80%	302'944	78%	527'675	78%
Raumkosten						
Miete inkl. Nebenkosten	27'500		42'500		72'500	
Total Raumkosten	27'500	11%	42'500	11%	72'500	11%
Übrige Betriebskosten						
Essen	16'065		32'130		64'260	
Ausflüge	300		600		1'200	
Spiel und Bastelmaterial	1'200		2'400		4'800	
Porto, Büromaterial, Telefon	1'200		2'400		4'800	
Verwaltung	3'000		3'000		3'000	
Versicherungen	1'000		1'000		1'000	
Gebühren	800		800		800	
Total übrige Betriebskosten	23'565	9%	42'330	11%	79'860	12%
Total Betriebskosten	252'184	100%	387'774	100%	680'035	100%

Die Abbildung 3-9 fasst die einzelnen Budgetkosten der Modell-KiTaS zusammen. Es zeigt sich, dass die Kostenstruktur der Kitas mit der in der Realität beobachtbaren Kosten mehr oder weniger übereinstimmen. In der Übersicht wird zudem sehr gut ersichtlich, welche der Budgetposten Fixkosten oder variable Kosten bzw. Sprungkosten sind, wobei die Sprungkosten den grössten Anteil der Betriebskosten ausmachen.

3.3 Kostenstruktur Tageseltern

Bei den Tageseltern ist eine eigentliche Analyse der Kostenstruktur aus zwei Gründen sehr schwierig.

- Tageseltern führen grundsätzlich einen Ein-Personen-Betrieb bzw. gehen einer selbstständigen Erwerbstätigkeit nach. Häufig sind Tageseltern aber auch in Tageselternvereinen organisiert. Diese Vereine beschränken sich dabei nicht nur auf die Vermittlung von Kindern, sondern übernehmen die Rolle des Arbeitgebers. Es entsteht ein Arbeitsverhältnis.

nis zwischen dem Verein und den Tageseltern, wobei der Verein ein Teil der Stundenansätze, die von den Eltern bezahlt werden, für Administrationsaufgaben zurückbehält und den Tageseltern einen entsprechenden Lohn auszahlt. Für die Tageseltern entsteht durch die Mitgliedschaft den Vorteil, dass sie so über den grundsätzlichen Versicherungsschutz verfügen, der für eine selbständig erwerbstätige Person nicht gewährleistet ist. Auf nationaler Ebene ist die Mitgliedschaft in einem Tageselternverein gesetzlich nicht vorgegeben. In einigen Kantonen wird aber eine Mitgliedschaft für subventionierte Plätze vorausgesetzt.

- Tageseltern betreuen die ihnen anvertrauten Kinder per Definition in ihrer eigenen Wohnung. Die gesamte Infrastruktur (z.B. Möbel und Spielsachen) wird dabei von den Tageseltern privat erworben und zur Verfügung gestellt. Werden gleichzeitig auch eigene Kinder im Haushalt betreut, ist eine Abgrenzung zwischen privaten und „geschäftlichen“ Investitionen nur schwer möglich.

Die beiden Punkte erschweren eine Betrachtung sowohl der Betriebs- als auch der Investitionskosten von Tageseltern. In den nächsten beiden Abschnitten soll aber trotzdem versucht werden, einige Informationen zu den zu erwartenden Investitionskosten und Betriebskosten aufzuführen.

3.3.1 Investitionskosten

Da Tageseltern die Kinder im privaten Haushalt betreuen, sind deren Investitionskosten sehr gering. Tageseltern gelten als selbstständigerwerbende Personen und mit der Lancierung dieser kleinen Ein-Personen-Unternehmung können Investitionen notwendig sein. Diese betreffen insbesondere folgende Punkte:

- Investitionen für eine kindergerechte Wohnung insbesondere bezüglich Sicherheit und Hygiene
- Ausgaben für Spielsachen und Möbel (Kinderbetten, Wickeltische, etc.)
- Ausgaben für Werbung

Auch wenn zu den Investitionskosten für Tageseltern keine Zahlen existieren, ist zu erwarten, dass es sich hier um verhältnismässig kleine Beträge handelt. Diese werden zusätzlich stark davon beeinflusst, ob im Haushalt auch eigene Kinder betreut werden oder nicht. Sind bereits eigene Kinder im Haushalt, dürfte die Wohnung entsprechend kindergerecht ausgestaltet und die benötigten Möbel mehrheitlich vorhanden sein. Auch besteht in diesem Fall bereits ein Grundangebot an Spielsachen.

Auch die Ausgaben für Werbung sind zu relativieren. Tageseltern sind mehrheitlich in Tageselternverbänden organisiert, die die Vermittlung der Tageseltern übernehmen. Eine Mitgliedschaft in einem Tageselternverein ist mit einem geringen Mitgliedsbeitrag verbunden. Dank der Vermittlung durch den Tageselternverein kann die eigene Werbung voraussichtlich auf

ein Minimum reduziert werden.²⁶ Zudem wird ein wichtiger, kostenloser Werbekanal für Tageseltern die Mund-zu-Mund-Propaganda sein.

Im weiteren Sinne ebenfalls als Investitionskosten können die Ausbildungskosten für Tageseltern verstanden werden. In den meisten kantonalen Gesetzgebungen wird für den Erhalt einer Bewilligung ein Grundkurs für Tageseltern vorausgesetzt. Diese Kurse werden mehrheitlich von den regionalen Tageselternvereinen angeboten. Kosten und Dauer dieser Kurse variieren stark. Bei den ermittelten Beispielen kosten die Kurse von CHF 160 bis CHF 600.

Zu den Investitionskosten gehören zudem allfällige administrative Ausgaben zum Bewilligungsverfahren. Eine entsprechende Meldepflicht ist in der nationalen Gesetzgebung vorgesehen.

Mit Ausnahme der Meldepflicht werden die Investitionen durch die Gesetzgebung nur bedingt beeinflusst. Diese sieht lediglich bezüglich kindergerechte Wohnräume vor, dass die „Wohnverhältnisse für gute Pflege, Erziehung und Ausbildung des Kindes Gewähr bietet“ (PAVO Art. 5). Kantonale Präzisierungen diesbezüglich existieren nur in wenigen Kantonen (SO, TI, VD, VS), wobei diese ebenfalls sehr vage formuliert sind. Als Beispiel für eine konkrete Vorgabe dient das Wallis: Hier werden Sicherheitsgitter bei Treppen gesetzlich vorgeschrieben.

3.3.2 Betriebskosten

Analog zu den Kindertagesstätten können bei den Betriebskosten zwischen Mietkosten, Personalkosten und übrige Betriebskosten unterschieden werden.

Die Betreuung der Kinder im eigenen Haushalt führt dazu, dass die Mietkosten wegfallen. Die Wohnung muss zwar einen bestimmten Standard erfüllen und kindergerecht eingerichtet sein. Zudem wird in einigen kantonalen Vorgaben festgelegt, dass für die Kinder eine räumliche Rückzugsmöglichkeit vorhanden sein muss. Dadurch wird für Tageseltern eine gewisse Mindestgrösse vorgegeben, ohne dabei allerdings eine private Nutzung der Räumlichkeiten auszuschliessen. Deshalb kann nur schwer zwischen den Mietkosten für privat genutzten und geschäftlich genutzten Räumen unterschieden werden.

Die übrigen Betriebskosten werden grundsätzlich direkt über die Elternbeiträge abgerechnet. Diese bestehen in der Regel aus dem Entgelt für die Betreuungsleistungen sowie aus diversen Pauschalen für Essen, Übernachtungen und Abnutzung der Infrastruktur. Die Pauschale pro Essen betragen je nach Mahlzeit zwischen CHF 1.- und CHF 2.-. Die Abnutzungspauschale beträgt häufig CHF 0.50 bis CHF 1.- pro Stunde und Kind.

Der Lohn für Tageseltern unterscheidet sich stark und variiert zwischen CHF 4.- und CHF 12.- pro Stunde. Dabei ist zwischen Tageseltern zu unterscheiden, die den Lohn via einen Tageselternverein beziehen und daher eigentlich angestellt sind, und jenen, die selbstständig

²⁶ Die Tageselternvereine bieten den Tageseltern auch in weiteren Punkten – vor allem in administrativer Hinsicht – Entlastung (vgl. hierzu nachfolgender Abschnitt zu den Betriebskosten).

erwerbstätig sind. Bei letzteren entspricht die Lohnzahlung letztlich dem Gewinn. Wobei beim Stundensatz auch die Lohnnebenkosten und ein Overheadanteil berücksichtigt werden müssen, da weder die Lohnnebenkosten noch die administrativen Stunden den Eltern weiterverrechnet werden können. Werden die Tageseltern über den Verein bezahlt und abgerechnet, entfallen die administrativen Kosten für die Tageseltern. Einzelne Vereine stellen ihren Mitgliedern auch entsprechende Lohnnebenkosten aus. Eine Analyse der Tageselternvereine im Kanton Bern hat gezeigt, dass die Löhne im Kanton Bern zwischen CHF 4.20 und CHF 8.- variieren, wobei letzterer Betrag den abgeltungsberechtigten Normkosten gemäss kantonalem Lastenausgleichsgesetz entspricht. Der durchschnittliche Lohn liegt bei CHF 5.50 pro Kind und Stunde. Wie hoch der Anteil der administrativen Kosten ausfällt, ist sehr schwer zu beurteilen, da in den Tagesfamilienvereinen sehr viel unentgeltliche Arbeit geleistet wird.

Abbildung 3-10: Beispiel für Kosten Kinderbetreuung durch Tageseltern, Betreuung für 8 Stunden

	Anzahl	Preis	Total	Anteil
Lohnkosten	8	Fr. 7.50	Fr. 60.00	
Arbeitgeberbeiträge		11%	Fr. 6.60	
Total Lohnkosten			Fr. 66.60	81%
Abgeltung für Abschreibungen	8	Fr. 1.00	Fr. 8.00	10%
Frühstück	0	Fr. 2.50	Fr. 0.00	
Mittagessen	1	Fr. 4.50	Fr. 4.50	
Abendessen	0	Fr. 3.00	Fr. 0.00	
Znüni	1	Fr. 1.00	Fr. 1.00	
Zvieri	1	Fr. 2.00	Fr. 2.00	
Total Mahlzeiten			Fr. 7.50	9%
Gesamttotal Kosten			Fr. 82.10	100%

Quelle: Tageselternverein Stäfa/Urikon, Kinder vor Kindergarten

Abbildung 3-10 zeigt anhand eines Beispiels die Kosten für Kinderbetreuung bei Tageseltern inkl. Mittagessen und Zwischenverpflegung. Dabei wird deutlich, dass der Lohnanteil rund 80% ausmacht, während sich die übrigen 20% auf Essen und Abschreibungspauschale aufteilen.

3.4 Kostenstruktur Horte

Auch bei Horten ist grundsätzlich eine ähnliche Kostenstruktur wie bei den Kindertagesstätten zu erwarten. Horte unterscheiden sich von Kindertagesstätten vor allem dadurch, dass nur Kinder im Schulalter betreut werden. Zudem verbringen die Kinder häufig die Zeit vor oder nach der Schule und über Mittag in einer entsprechenden Betreuungseinrichtung. Dies wirkt sich bei den Betriebskosten dadurch aus, dass grundsätzlich leicht geringere Betreuungskosten, dafür aber leicht höhere übrige Betriebskosten (Kosten für Mahlzeiten, höhere

Abnutzung bei Spielsachen, höhere Kosten für Ausflüge) zu erwarten sind. Auch wenn auch bei den Investitionen zwischen Horten und Kitas gewisse Unterschiede bestehen, so sind die Investitionskosten ähnlich einzuschätzen. Da für die Horte keine aktuellen Zahlen oder Studien vorliegen und diese starke Ähnlichkeiten mit Kindertagesstätten aufweisen, wird auf eine spezifische Analyse der Kostenstruktur verzichtet und von identischen Kostenfolgen bei den Regulierungen wie bei den Kitas ausgegangen.

4 Kindertagesstätten: Geltende Regulierungen und ihre Auswirkungen auf die Kosten

In diesem Abschnitt werden die Kostenfolgen einzelner Regulierungen bei Kindertagesstätten abgeschätzt. Dabei müssen folgende zwei Punkte besonders beachtet werden:

- Wie bereits erwähnt, muss zur Bestimmung der Kostenfolgen von Regulierungen unterschieden werden, ob die Regulierungen Auswirkungen auf die Investitionskosten oder die Betriebskosten haben.
- Im Weiteren muss unterschieden werden, inwiefern sich die Regulierung auf die Menge oder den Preis eines Kostenfaktors auswirkt:
 - **Einfluss auf Menge:** Regeln, welche das Betreuungsverhältnis oder die Öffnungszeiten betreffen, beeinflussen die **Quantität** des zu beschäftigenden Personals. Kostenfolgen solcher Regulierungen können demnach über den zusätzlichen Personalbedarf direkt ermittelt werden.
 - **Einfluss über den Preis des Kostenfaktors** (Löhne und Mieten): Gewisse Regulierungen beeinflussen nicht die Menge, sondern den **Preis eines Kostenfaktors**. Um die effektiven Kostenfolgen solcher Regulierungen abzuschätzen, müssen entsprechende Referenzgrössen bestimmt werden. Beispielsweise ist bei kantonalen Lohnvorgaben nicht die gesamte Entlohnung einer Kita-Mitarbeiterin auf die Regulierung (z.B. Mindestlohn) zurückzuführen, sondern allenfalls derjenige Teil, welcher über den Marktlöhnen bzw. über den Empfehlungen von Verbänden liegt. Für die Abschätzung der Kosten dieser Regulierungen werden deshalb bestimmte Referenzgrössen benötigt.

4.1 Bewilligungs- oder Meldeverfahren

a) Grundsätzliches / geltende Regelungen zum Bewilligungs- oder Meldeverfahren

Die Bewilligungspflicht von Einrichtungen der familienexternen Kinderbetreuung wird bereits auf nationaler Ebene in der PAVO festgelegt. Den Kantonen ist es allerdings überlassen, ob sie die Bewilligungsbefugnis an die Gemeinde oder Dritte delegieren. Bei den Kindertagesstätten liegt in rund 8 Kantonen die Bewilligungsverantwortung bei den Gemeinden, während 18 Kantone die Bewilligungen selber ausstellen, vgl. Abbildung 4-1 Ein Spezialfall stellt Bern dar: Hier liegt die Bewilligungsbefugnis für private Kitas beim Kanton, für öffentliche bzw. subventionierte Kitas hingegen bei den Gemeinden.²⁷

²⁷ Die Gemeinden müssen bei der Bereitstellung neuer subventionierter Angebote beim kantonalen Sozialamt in der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) ein Gesuch zum Lastenausgleich einreichen. Dafür müssen die Vorgaben der Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV) eingehalten werden, die mit den Anforderungen der kantonalen Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK) mehrheitlich übereinstimmen.

Abbildung 4-2: Übersicht Bewilligungsbefugnis

	BE	AG	AI	AR	BL	BS	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE
Kanton	x		x		x	x	x	x	x	x	x		x
Gemeinde	(x)	x		x								x	
	NW	OW	SG	SH	SO	SZ	TG	TI	UR	VD	VS	ZG	ZH
Kanton	x		x	x	x		x	x			x		x
Gemeinde		x				x			x	x		x	

Bewilligungspflichtig sind gemäss PAVO alle Einrichtungen, die „mehrere Kinder unter zwölf Jahren regelmässig tagsüber zur Betreuung“ aufnehmen (Kinderkrippen, Kinderhorte und dergleichen).²⁸ In den kantonalen bzw. kommunalen Umsetzungen der PAVO wird die Bewilligungspflicht teilweise weiter definiert, wobei hauptsächlich genauer erläutert wird, ab welcher Anzahl Kinder (3 bis 5) oder ab wie vielen Tagen eine Bewilligungspflicht besteht.

Mindestanforderungen an das Bewilligungsgesuch werden wiederum bereits in der PAVO geregelt. Gemäss Art. 14 und Art. 15 der PAVO muss ein Gesuch alle sachdienlichen, mindestens aber die nachfolgenden Angaben enthalten:

- Zweck, rechtliche Form und finanzielle Grundlage der Einrichtung
- Anzahl, Alter und Art der aufzunehmenden Unmündigen, gegebenenfalls Unterrichtsprogramm oder therapeutisches Angebot
- Personalien und Ausbildung der Leitung, Anzahl und Ausbildung der Mitarbeitenden, inkl. Nachweis der gesundheitlichen und geistigen Befähigung für alle Beschäftigten (im Kanton Bern wird dies beispielsweise über ein ärztliches Zeugnis verlangt)
- Anordnung und Einrichtung der Wohn-, Unterrichts- und Freizeiträume
- Statuten und Organe bei juristischen Personen als Trägerschaften
- Nachweis über gesunde und abwechslungsreiche Ernährung sowie für ärztliche Überwachung
- Nachweis, dass die Einrichtungen den anerkannten Anforderungen der Wohnhygiene und des Brandschutzes entsprechen
- Nachweis einer gesicherten wirtschaftliche Grundlage (häufig in Form von einem Betriebsbudget)
- Gewährleistung von Kranken-, Unfall- und Haftpflichtversicherung der Unmündigen

Den zuständigen Behörden wird zudem das Recht eingeräumt, weitere Informationen bzw. Angaben zu verlangen. Von diesem Recht machen einige Kantone Gebrauch. Insbesondere wird häufig Bedarfsnachweis sowie ein pädagogisches Konzept verlangt (siehe Abschnitt 4.3).

²⁸ Vgl. PAVO, Art. 13b.

b) Auswirkungen auf die Investitionskosten

Die Bewilligungspflicht per se hat noch keine Auswirkungen auf die Kosten (weder auf Investitions- noch Betriebskosten). Die Kosten der Bewilligung sind davon abhängig, welche Dokumente mit dem Bewilligungsgesuch eingereicht werden müssen.²⁹ Dies hat sowohl direkte als auch indirekte Folgen auf die Investitionskosten:

- **Direkte Kostenfolge:** Einige der notwendigen Dokumente müssen von Dritten eingeholt werden und sind häufig mit entsprechenden Gebühren verbunden (Bsp. Auszug aus dem Betreibungsregister oder aus dem Strafregister, Vertrauensärztlicher Attest). Die Gebühren fallen im Vergleich zu den Gesamtinvestitionen kaum ins Gewicht. Beispielsweise betragen die Gebühren für Auszüge aus dem Betreibungsregister und dem Strafregister gut CHF 20.
- **Indirekte Kostenfolge:** Je nachdem, welche Dokumente für die Bewilligung zu erarbeiten sind, ist mit dem Gesuch viel Arbeit verbunden. Diese wird zwar häufig unentgeltlich durch die Initiantin erledigt, aufgrund einer hypothetischen Lohnkostenschätzung können aber die Kostenfolgen für diese Regulierungen geschätzt werden.

Es ist zu erwarten, dass die indirekten Kosten über den Lohn für das Bereitstellen der Bewilligungsdokumente die direkten Kosten für Gebühren um ein Mehrfaches übertreffen.

Letztlich stellt sich allerdings die Frage, welche der Dokumente, die für die Bewilligung erarbeitet werden müssen, nicht ohnehin für die Planung einer Kita notwendig sind. So sind beispielsweise die Erstellung des Budgets, des Betriebskonzepts, eines Ernährungsplans und entsprechender Stellenbeschreibungen wichtige Planungsinstrumente. Ein Betreibungsregisterauszug ist für die Miete von Objekten zudem ebenfalls notwendig. Der zusätzliche Aufwand, der für die Einholung der Bewilligung betrieben werden muss, dürfte sich daher auf ein Minimum reduzieren und keine grossen Auswirkungen auf die Investitionskosten haben.

c) Auswirkungen auf die Betriebskosten

Das eigentliche Bewilligungsverfahren hat auf die Betriebskosten keinen Einfluss. Zwei Aspekte können aber trotzdem in Ausnahmefällen zu höheren Kosten im administrativen Bereich führen, auch wenn diese – im Vergleich zu den übrigen Kostenkategorien – vernachlässigbar klein ausfallen werden:

- Gemäss PAVO ist die Betriebsbewilligung persönlich und an die Kitaleitung gebunden und nicht an die Trägerschaft. Bei einem Wechsel der Kita-Leitung muss demnach eine neue Bewilligung eingeholt werden.
- In einigen Kantonen wird die Bewilligung nur für einen bestimmten Zeitraum ausgestellt. Danach muss erneut ein Bewilligungsgesuch eingereicht werden. Entsprechende Rege-

²⁹ Damit eine Kita die Betriebsbewilligung erhält, muss diese die gesetzlichen Vorschriften und Reglementierungen einhalten welche Auswirkungen auf die Kosten (sowohl Betriebs- als auch Investitionskosten haben). Die Kostenfolgen dieser einzelnen Reglementierungen werden nachfolgend spezifisch untersucht. In diesem Abschnitt geht es darum, quasi die Kostenfolgen des Bewilligungsgesuchs abzuleiten.

lungen existieren im Kanton Jura (Bewilligung für 4 Jahre) und im Kanton Waadt (Bewilligung für 5 Jahre). Die Kosten dieser Überprüfung fallen erneut bei den Betrieben an.

4.2 Aufsicht

a) Grundsätzliches / geltende Regelungen zur Aufsicht

In der nationalen Gesetzgebung werden die Behörden dazu verpflichtet, jede Betreuungseinrichtung so oft als nötig, mindestens aber alle zwei Jahr durch eine/n sachkundige/n Vertreter/-in zu besuchen und die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen zu überprüfen (PA-VO Art. 19). Für Kindertagesstätten obliegt die Aufsichtsverantwortung in allen Kantonen der gleichen staatlichen Ebene, die auch die Bewilligung ausstellt, d.h. 9 Kantone delegieren die Aufsicht den Gemeinden, 17 Kantone führen diese selber aus. Wiederum ist Bern ein Spezialfall. Im Kanton Wallis liegen die Aufsichtskompetenzen zwar beim Kanton, er delegiert aber gewisse Aufsichtsaufgaben (z.B. Prüfung der Grundvoraussetzungen für die Bewilligung) an die Gemeinden. Zudem werden in einigen Kantonen übergeordnete Reglementierungen bezüglich Aufsicht gemacht (SZ und ZG).

Die meisten kantonalen und kommunalen Reglementierungen legen bezüglich Aufsicht nur Behörde und Zyklus fest. In der Regel erfolgt die Aufsicht im Jahres- oder Zweijahreszyklus durch Besuche (angekündigt oder auch nicht) vor Ort. In den Kantonen St. Gallen und Thurgau bestehen weiterführende Grundlagen zur Aufsicht von Betreuungseinrichtungen, die den Grundsatz einer Aufsicht auf mehreren (einrichtungsinternen) Ebenen festlegt, ohne dabei detailliertere Regeln vorzugeben. Der Kanton Zug sieht zudem ein Controlling für subventionierte Einrichtungen vor.

Abbildung 4-3: Zuständigkeit Aufsicht

	BE	AG	AI	AR	BL	BS	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE
Kanton	x		x		x	x	x	x	x	x	x		x
Gemeinde	(x)	x		x								x	
	NW	OW	SG	SH	SO	SZ	TG	TI	UR	VD	VS	ZG	ZH
Kanton	x		x	x	x		x	x			x		
Gemeinde		x				x			x	x	(x)	x	x

b) Auswirkungen auf die Investitionskosten

Die Aufsichtsregelungen haben auf die Investitionskosten keine Auswirkung

c) Auswirkungen auf die Betriebskosten

Der mit der Aufsicht verbundene Aufwand liegt mehrheitlich bei den Behörden. In wenigen Fällen wird von der Kita ein Bericht zuhanden der Aufsichtsbehörde erwartet oder es werden Gespräche geführt, was einen Zusatzaufwand im administrativen Bereich bedingt und über

die Personalkosten auf die Betriebskosten wirken kann (Mehraufwand). Der dadurch verursachte zusätzliche Aufwand wird aber als vernachlässigbar klein eingestuft.

4.3 Pädagogisches Konzept

a) Grundsätzliches / geltende Regelungen zum pädagogischen Konzept

Die Erarbeitung eines pädagogischen Konzeptes ist in der nationalen Gesetzgebung nicht vorgesehen. Der KiTaS empfiehlt, im Rahmen des Betriebskonzeptes die wichtigsten pädagogischen Grundsätze in einem Konzept festzuhalten. Die kantonalen und kommunalen Reglementierungen sehen ein pädagogisches Konzept teilweise als Grundvoraussetzung für die Bewilligung vor. In 9 Kantonen besteht keine Verpflichtung für ein pädagogisches Konzept. Luzern kennt solche Vorgaben für ein pädagogisches Konzept, jedoch nur auf Gemeindeebene. In 15 Kantonen bestehen kantonale, aber keine kommunalen Vorgaben. Und in Zürich werden sowohl kommunale (Stadt Zürich) wie kantonale Vorgaben gemacht.³⁰

Sind Vorgaben zu einem pädagogischen Konzept vorhanden, beinhalten diese einerseits die Verpflichtung, ein Konzept zu erstellen, andererseits werden grobe inhaltliche Vorgaben gemacht. Grundsätzlich muss ein pädagogisches Konzept Aufschluss über die pädagogische Arbeit der Einrichtung geben. Darunter versteht man Angaben zu sozialpädagogischen Zielen, Gruppenzusammensetzung und Gruppengrösse, Angaben zur Zusammenarbeit mit Eltern und zum regelmässigen Tagesablauf. In einigen Kantonen werden detailliertere Informationen zum Inhalt des pädagogischen Konzeptes verlangt (wobei verschiedentlich Vorgabedokumente existieren).

b) Auswirkungen auf die Investitionskosten

Die Erarbeitung eines pädagogischen Konzeptes ist mit Aufwand verbunden, auch wenn bereits Vorlagen und Beispiele existieren. Bis ein individuelles pädagogisches Konzept erarbeitet ist, muss mit einem Aufwand von mehreren Tagen gerechnet werden. Allerdings sind die Überlegungen, die im Rahmen eines pädagogischen Konzepts gemacht werden müssen, für die erfolgreiche Lancierung einer Kindertagesstätte zentral. Die Befragung von neu gegründeten Kitas im Kanton Bern hat denn auch gezeigt, dass die Notwendigkeit eines pädagogischen Konzeptes unumstritten ist. Insofern führt die Forderung eines pädagogischen Konzeptes für die Erteilung der Bewilligung kaum zu einem Mehraufwand. Ein allfälliger Mehraufwand wäre zudem aus unserer Sicht vernachlässigbar, da die entsprechenden Überlegungen sowieso notwendig sind.

³⁰ In folgenden Kantonshauptorten existieren für die subventionierten Kitas zusätzliche kommunale Vorgaben: Bern, Genf, Solothurn, Lausanne.

c) Auswirkungen auf die Betriebskosten

Die Notwendigkeit eines pädagogischen Konzepts hat keine Auswirkungen auf die Betriebskosten. Zwar wird häufig empfohlen, dass pädagogische Konzept laufend anzupassen, die dafür notwendige Mehraufwand im administrativen Personal ist allerdings gering und vernachlässigbar.

4.4 Regulierungen bezüglich der Öffnungszeiten

a) Grundsätzliches / geltende Regelungen bezüglich Öffnungszeiten

Auf der nationalen Ebene existieren keine Regulierungen bezüglich Öffnungszeiten der Kindertagesstätten. Auch der KiTaS setzt diesbezüglich keine Regeln bzw. gibt nur Empfehlungen ab³¹. In den kantonalen und kommunalen Regeln und Gesetzen werden aber teilweise Vorgaben zu

- minimalen Öffnungszeiten pro Tag und/oder
- minimaler Anzahl offene Tage im Jahr

gemacht, dies häufig aber nur für subventionierte Betriebe. Beide Reglementierungen haben Auswirkungen auf die Betriebskosten, da sie zu einem höheren Personalbedarf führen. Für die Investitionskosten sind die Regeln irrelevant, weshalb diese nachfolgend nicht betrachtet werden.

Regeln zu den minimalen Öffnungszeiten pro Tag

Vorgaben über eine minimale Öffnungszeit pro Tag existieren für nicht subventionierte Kitas nur in den Kantonen Genf (min. 8h/Tag), Jura (min. 10h/Tag) und Thurgau (min 9h/Tag).

Häufig sind hingegen Vorgaben zu Öffnungszeiten in subventionierten Einrichtungen, hier existieren zudem folgende Regelungen:

- Min. 8h/Tag im Kanton Genf (siehe oben)
- Min. 9h/Tag im Kanton Thurgau (siehe oben)
- Min. 10h/Tag in den Kantonen Freiburg, Jura und Tessin
- Min. 11h/Tag im Kanton Neuchâtel und den Städten Bern und Schaffhausen
- Min. 11.5h/Tag im Kanton Bern (ausser Stadt Bern)
- Min. 12h/Tag in Lausanne

Die übrigen Kantone und Hauptorte kennen keine Vorschriften zu den Öffnungszeiten.

³¹ In den KiTaS-Richtlinien(vgl. Verband Kindertagesstätten der Schweiz KiTaS 2008) werden unter Abschnitt C „Geltungsbereich und Nutzen“ die Kindertagesstätten definiert. Eine Kita gilt u.a. nur dann als Kita, wenn sieregelmässig an mindestens 5 halben Tagen in der Woche geöffnet hat.

Regeln zur Anzahl geöffneter Tage pro Jahr

Die Vorgaben zur Anzahl geöffneter Tage pro Jahr werden häufig zusammen mit den minimalen Vorgaben zur minimalen Betriebsdauer pro Tag gemacht. Die gleichen Kantone, welche eine minimale Betriebsdauer pro Tag vorsehen, geben für nicht subventionierte Kitas ebenfalls eine Mindestzahl an Öffnungstagen vor: 225 (Genf und Thurgau) resp. 240 Tage pro Jahr (Jura).

Bei den **subventionierten Einrichtungen** existieren zudem kantonale Vorgaben zusätzlich in Bern und im Tessin sowie kommunale Vorgaben in Bern, Lausanne, Schaffhausen sowie in Solothurn.

- Folgende Regeln gelten bei den subventionierten Einrichtungen:³²
 - 220 Tage/Jahr: Tessin
 - 225 Tage/Jahr: Kanton Genf und Thurgau (mind. 45 Wochen, siehe oben)
 - 332 Tage/Jahr: Städte Schaffhausen, Solothurn und Lausanne (z.B. Lausanne: 5 Wochen Ferien + gesetzliche Feiertage; Schaffhausen und Solothurn: gemäss Leistungsverträgen)
 - 235 Tage/Jahr: Kanton Bern
 - 240 Tage/Jahr: Kanton Jura (Vorgabe max. 4 Wochen Ferien)
 - 248 Tage/Jahr: Stadt Bern (Vorgabe: Schliessung max. an Feiertagen + 2 Halb- und 2 Ganztagen)

Die übrigen Kantone und Hauptorte kennen keine fixen Vorschriften betreffend Öffnungszeiten.

b) Auswirkungen der Öffnungszeiten auf die Betriebskosten

Längere Öffnungszeiten wirken sich aufgrund eines erhöhten Personalbedarfs auf die Betriebskosten einer Kita aus. Da das notwendige Betreuungspersonal meist pro Gruppe vorgeschrieben ist, erhöht sich der Personalbedarf für jede zusätzliche Stunde deutlich. Ein normaler Arbeitstag umfasst für das Betreuungspersonal 8.4h. Eine 100%-Stelle pro notwendige Betreuungsperson und Tag reicht daher nur dann aus, wenn die Kita max. 8h geöffnet hat. Bei einer Öffnungszeiten von 10h werden bereits 119 Stellenprozent pro Betreuungsperson benötigt, bei 12h bereits 143 Stellenprozent pro Betreuungsperson.

Die Auswirkungen von längeren Öffnungszeiten fallen weniger stark ins Gewicht, wenn Randzeitenregelungen vorgesehen und Gruppenzusammenlegungen möglich sind.

³² Teilweise wird eine minimale Anzahl Öffnungstage pro Jahr festgelegt, andere Kantone/Hauptorte definieren die max. Anzahl Ferien- und Feiertage, an denen die Kita den Betrieb schliessen darf. Ist letzteres der Fall, erfolgte eine Umrechnung auf die minimale Anzahl geöffneter Tage. Annahmen: 10 gesetzliche Feiertage pro Jahr, Nettoarbeitstage=253 Tage. Davon wurde die Anzahl Wochen Ferien (à 5 Tage) abgezogen, wobei Schliessungen über Neujahr/Silvester primär die Feiertage tangieren und daher nicht abgezogen werden.

Abbildung 4-4: Kostenfolge der Regeln zu minimalen Öffnungszeiten pro Tag (in CHF bzw. Index 100 = Kosten bei minimalen Öffnungszeiten von 9h)

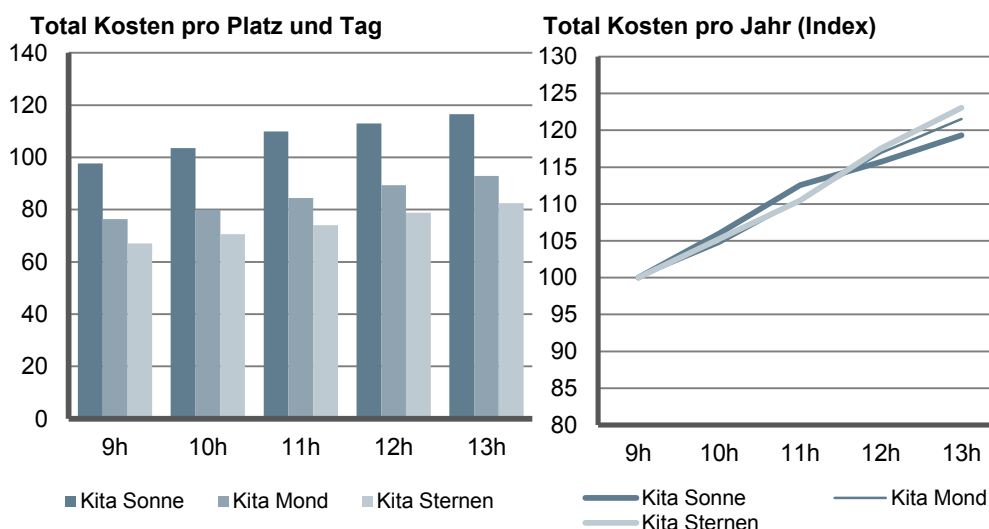


Abbildung 4-4 zeigt die Auswirkungen von längeren Öffnungszeiten auf die Betriebskosten unserer drei Modell-Kitas. Es zeigt sich, dass die Kosten im Schnitt pro zusätzliche Stunde um rund 5% ansteigen.

Dass die Auswirkungen nicht linear sind, ist auf den unterschiedlichen Personalmix und die Randzeitenregelungen zurückzuführen.

c) Auswirkungen Mindestvorgabe geöffneter Tage pro Jahr auf die Betriebskosten

Die Vorgaben bezüglich Anzahl der geöffneten Tage pro Jahr wirken sich über den erhöhten Personalbedarf auf die Betriebskosten aus. Die Auswirkungen zeigen sich bei dieser Regelung auch über den zusätzlichen Personalbedarf für Ferienvertretungen. Angestellte über 20 Jahre haben gesetzlich vorgeschrieben Anrecht auf 4 Wochen bezahlten Urlaub, Personen unter 20 Jahre auf 5 Wochen pro Jahr.

Existieren keine Regelungen zur Anzahl der geöffneten Tage pro Jahr, kann die Kita während 4 Wochen im Jahr den Betrieb einstellen, so dass kein zusätzliches Personal für die Ferienvertretung eingestellt werden muss. Ebenfalls keine Kostenwirkung haben sonstige Vorgaben, die weiterhin Betriebsferien von 4 Wochen ermöglichen.

Kostenwirksam werden Regulierungen ab ca. 235 Tage minimaler Öffnungstage. Bis 235 Tage sind bei durchschnittlich rund 255 Arbeitstagen im Jahr immer noch vierwöchige Betriebsferien möglich, anschliessend steigt der Personalbedarf an.

Vereinfacht gerechnet kann der **zusätzliche Personalbedarf pro Ferienwoche**, die nicht über Betriebsferien geregelt werden können, auf **rund 2%** beziffert werden

Abbildung 4-5: Kostenfolge der Regelung zu minimalen Anzahl Betriebstage pro Jahr (in CHF bzw. Index 100 = Kosten bei minimalen Öffnungszeiten von 9h)

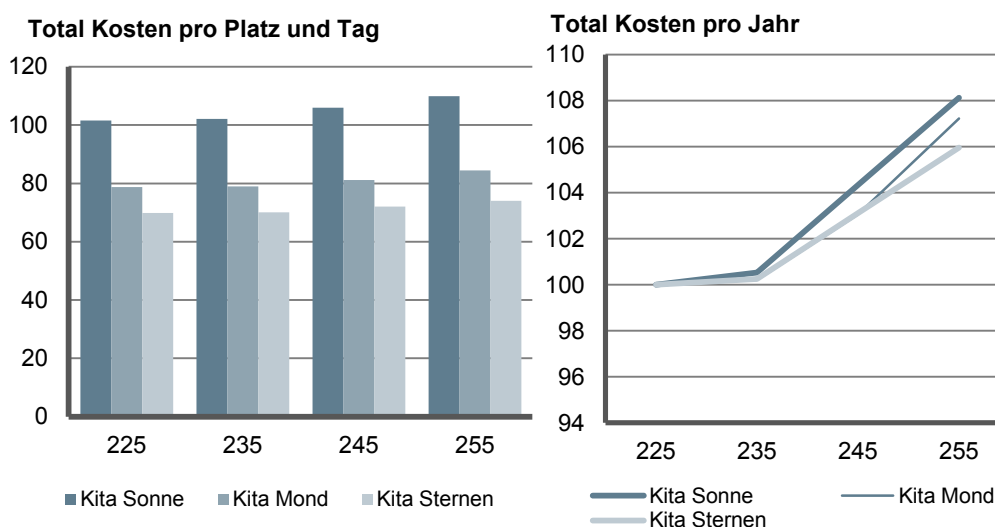


Abbildung 4-5 zeigt die Kostenfolgen einer Erhöhung der minimalen Anzahl Betriebstage pro Jahr auf die Betriebskosten unserer drei Modell-Kitas. Eine Erhöhung von 225 auf 235 Tagen führt – wie bereits diskutiert – nur zu geringfügig höheren Kosten. Der geringe Anstieg ist darauf zurückzuführen, dass Praktikantinnen und Lernende 5 Wochen Ferien haben. Anschliessend steigen die Kosten je nach Grösse und Personalmix der Kitas pro zusätzliche Betriebswoche zwischen 1.5% und 2% an. Die relativ gesehen geringere Kostensteigerung bei grösseren Kitas ist darauf zurückzuführen, dass diese aufgrund der Grösse optimalere Personaleinteilungen machen können.

4.5 Regulierungen betreffend Betreuungsschlüssel

a) Grundsätzliches / geltende Regelungen zum Betreuungsschlüssel

- Der Betreuungsschlüssel wird als zentrales Kriterium für die Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung betrachtet. Mit Ausnahme der Kantone Aargau, Appenzell Inner- und Ausserrhoden, Basel-Land, Schaffhausen und Uri existieren in sämtlichen Kantonen entsprechende Vorgaben - im Normalfall auf kantonaler Ebene, in Luzern hingegen nur auf kommunaler Ebene (Stadt Luzern). Vorgaben sowohl auf kommunaler wie auch auf kantonaler Ebene existieren einzig in Zürich und Zug.
- Die Gesetzestexte und Reglemente enthalten zwei Varianten von Definitionen für den Betreuungsschlüssel:
 - Festlegung der **Anzahl Betreuungspersonen pro Gruppe** sowie Festlegung der **Gruppengrösse**. Dies ist vor allem in der Deutschschweiz üblich und entspricht der Definition des KiTaS.
 - Festlegung der maximalen **Anzahl Kinder pro Betreuungsperson** (meist mit Abstufungen für verschiedene Altersgruppen). Dies ist vor allem in der Westschweiz verbreitet.

tet (Kantone Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Genf, Jura, Tessin, Waadt, Wallis) wobei sich die Anzahl Kinder teilweise nur auf das qualifizierte Betreuungspersonal bezieht.³³

- Regeln betreffend Betreuungsschlüssel existieren meist für folgende Gruppen:
 - Betreuungsschlüssel in normalen Gruppen
 - Spezielle Betreuungsschlüssel für Kleinkinder bis zu 12 oder 18 Monaten
 - Betreuungsschlüssel in Randzeiten
- **Betreuungsschlüssel in normalen Gruppen:** Für normale Gruppen werden häufig zwei Betreuungspersonen pro Gruppe bei 10 oder 12 Betreuungsplätzen vorgegeben, was einem Betreuungsverhältnis von 1:5 bzw. 1:6 entspricht.
- **Spezielle Betreuungsschlüssel für Kleinkinder und Kinder ab 4 Jahren:** in allen Kantonen oder Hauptorte gelten zudem für Kleinstkinder (Bébé) andere Betreuungsverhältnisse. In der Deutschschweiz wird dies über ein Bébé-Faktor definiert: Kleinstkinder unter 12 oder 18 Monaten (manchmal auch unter 2 Jahren) beanspruchen 1.5 Betreuungsplätze, wobei die Anzahl Kleinstkinder pro Gruppe in den meisten Kantonen auf 2 beschränkt wird. Dadurch wird das Betreuungsverhältnis bei Kleinstkindern (Bébé) erhöht.

Die erwähnten Westschweizer Kantone sehen je nach Alterskategorie der Kinder unterschiedliche Betreuungsverhältnisse vor: z.B. 1 Betreuungsperson auf 4 Kinder unter einem Jahr, 1/5 bei 1-2 jährigen, 1/8 bei 2-3-jährigen Kindern und 1/10 bei 3-4-jährigen Kindern, so die Regelung im Kanton Genf.

Kinder über 4 Jahren werden zudem häufig tiefer gewichtet (z.B. Faktor 0.8 Plätze). Kinder im Kindergartenalter sind in Kindertagesstätten aber eher die Ausnahme, weshalb hier auf diese Regelung nicht weiter eingegangen wird.

- **Betreuungsschlüssel in Randzeiten:** In einigen Kantonen und Gemeinden gelten zudem spezifische Regeln für Randzeiten mit minimaler Belegung (Gruppenzusammenlegung oder Verzicht auf qualifizierte Betreuungsperson).

b) Auswirkungen des Betreuungsschlüssels auf die Betriebskosten

Veränderungen im Betreuungsverhältnis haben ausschliesslich Auswirkungen auf die Betriebskosten. Für die Investitionskosten sind diese nicht relevant.

A. Auswirkungen Betreuungsschlüssel für normale Gruppen

- Ein höherer Betreuungsschlüssel (definiert als besseres Betreuungsverhältnis pro Kind) führt dazu, dass für die gleiche Anzahl Betreuungsplätze mehr Personal notwendig ist be-

³³ So die Vorgaben in den Kantonen Jura, Waadt und Neuenburg. In der Realität liegt der Betreuungsschlüssel auch in der Westschweiz höher, da im Normalfall zusätzlich zum qualifizierten auch unqualifiziertes Personal (Praktikanten, Lernende, weiteres Personal ohne Ausbildung) beschäftigt wird. Hierzu existieren jedoch keine Vorgaben. Eine Einrichtung könnte demnach - getreu den gesetzlichen Vorschriften - auch gänzlich auf unqualifiziertes Personal verzichten.

ziehungsweise mit dem gleichen Betreuungspersonal weniger Kinder betreut werden können. Als Folge steigen die Kosten pro Betreuungsplatz.

- Stark vereinfacht benötigt man bei einer täglichen Öffnungszeit von 11h für die Betreuung einer Gruppe je 130% ausgebildetes und nicht ausgebildetes Personal (z.B. Praktikanten), was zu Personalkosten pro Gruppe von ca. 500 CHF pro Tag führt³⁴. Je nach Betreuungsverhältnissen können nun die Kosten für das Betreuungspersonal pro Tag und Betreuungsplatz berechnet werden:
 - Gruppengrösse von 12 bzw. Betreuungsverhältnis 1:6 ~ 42 CHF pro Platz
 - Gruppengrösse von 10 bzw. Betreuungsverhältnis 1:5 ~ 50 CHF pro Platz
 - Gruppengrösse von 8 bzw. Betreuungsverhältnis 1:4 ~ 62.5 CHF pro Platz
- Bei einer Erhöhung des Betreuungsverhältnisses von 1:6 auf 1:5 steigt somit der Preis pro Platz in dieser vereinfachten Rechnung um 20%, bei einer Erhöhung von 1:5 auf 1:4 gar um 25% an.

Abbildung 4-6: Kostenfolge der Regelung zum Betreuungsschlüssel (in CHF bzw. Index 100 = Kosten bei Betreuungsschlüssel 1:6 bzw. maximale Gruppengrösse 12)

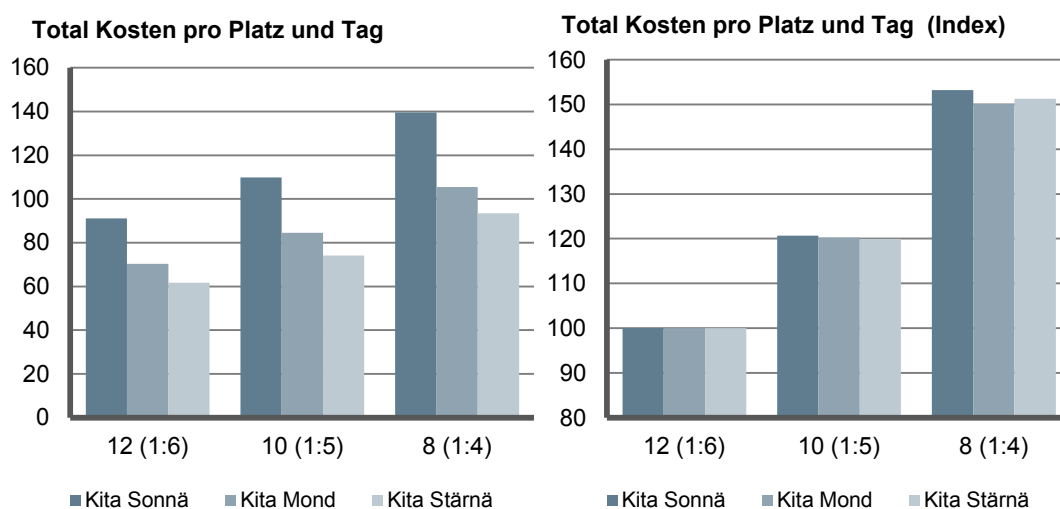


Abbildung 4-6 zeigt die Kostenfolgen höherer Betreuungsverhältnisse für unsere drei Modell-Kitas. Die Berechnung erfolgt auf Basis unterschiedlicher Gruppengrössen; d.h. mit gleichem Personalaufwand werden weniger Kinder betreut. Die gesamten Betriebskosten bleiben deshalb konstant bzw. nehmen aufgrund der sinkenden Anzahl Kinder leicht ab (vor allem aufgrund Einsparungen beim Essen). Dies ist der Grund für die geringere Zunahme der Kosten bei den grösseren Kitas (da hier mehr Einsparungen gemacht werden). Die Kosten pro Platz steigen jedoch deutlich an.

³⁴ Bruttolohn (gerundet) inkl. Ferienanteil und 13. Monatslohn, Arbeitgeberbeiträge für Sozialversicherungen und Pensionskasse.

B. Auswirkungen Betreuungsschlüssel für Kleinstkinder (Bébé-Faktor)

- Sonderregeln für Kleinkinder wirken gleich wie eine Erhöhung des Betreuungsverhältnisses, d.h. sie verteuern die Kosten pro Platz weil mit gleich viel Personal weniger Kinder betreut werden können.
- Die häufigste Regelung sieht vor, dass Kleinstkinder (Bébé) 1.5 Betreuungsplätze beanspruchen und maximal zwei Kleinstkinder pro Gruppe betreut werden dürfen. In einigen Kantonen sind auch reine Bébé-Gruppen erlaubt, wobei hier immer ein deutlich höherer Betreuungsschlüssel vorgegeben wird.
- Bei der verbreiteten Definition des Betreuungsverhältnisses über die Gruppengrösse verringert die Kleinstkinderregel somit die Anzahl verfügbarer Betreuungsplätze innerhalb einer Gruppe. Unter der Annahme, dass jeweils 2 Kleinstkinder pro Gruppe vorhanden sind, reduziert sich die Anzahl der Kinder, welche betreut werden können (resp. der effektiv verfügbaren Betreuungsplätze) bei maximal 12 Betreuungsplätzen auf 11, bei 10 Betreuungsplätzen auf 9 und bei 8 Betreuungsplätzen auf 7. Dadurch steigen die Kosten pro effektiv verfügbarem Betreuungsplatz je nach maximaler Gruppengrösse zwischen **9% und 15%**.
- Unter der gleichen Annahme erhöhen sich die Kosten für das Betreuungspersonal pro effektiv verfügbarem Betreuungsplatz bei einer Kleinstkinderregel wie folgt:
 - Gruppengrösse von 12 Plätzen: ca. 45.5 CHF statt 42 CHF pro Platz
 - Gruppengrösse von 10 Plätzen: ca. 55.5 CHF statt 50 CHF pro Platz
 - Gruppengrösse von 8 Plätzen: ca. 71.5 CHF statt 62.5 CHF pro Platz

Abbildung 4-7: Kostenfolge eines Bébé-Faktors (in CHF bzw. Index 100 = Kosten ohne Bébé-Faktor)

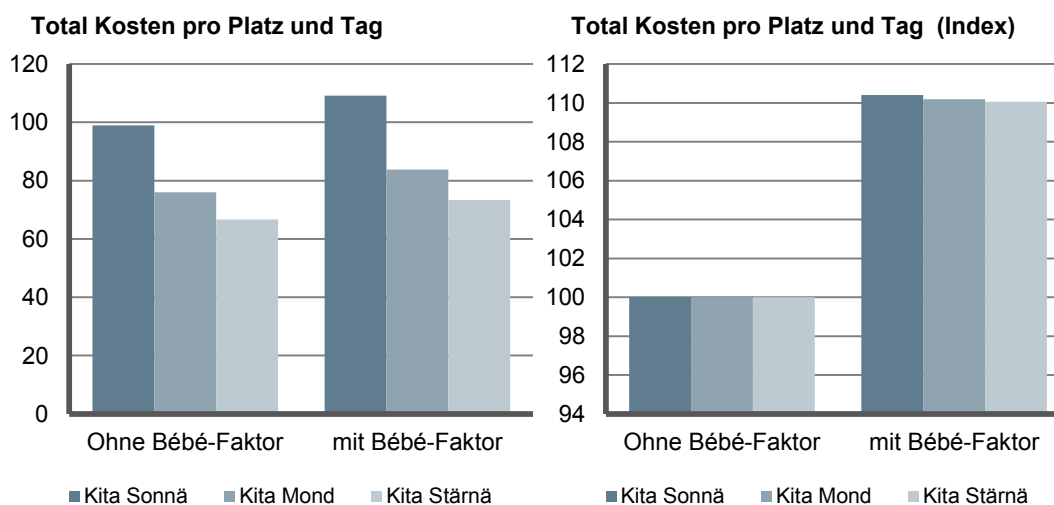


Abbildung 4-7 vergleicht die Kosten pro Tag und Betreuungsplatz einer Kita mit Vorgaben zum Bébé-Faktor mit den Kosten einer Kita ohne Bébé-Faktor. Der Anstieg beträgt gut 10%

und ist unabhängig von der Grösse der Kita. Der geringfügig kleinere Anstieg bei grossen Kitas ist auf die Einsparungen von Kosten für die Mahlzeiten zurückzuführen.

C. Auswirkungen Betreuungsschlüssel in Randzeiten

- Reduzierte Anforderungen an das Betreuungspersonal in den Randstunden können zu einer Reduktion der Betreuungskosten führen. Grundsätzlich sind zwei Varianten von Randstundenregelungen anzutreffen:
 - Die häufigste Regelung besagt, dass in Randstunden im Betrieb nur (noch) eine ausgebildete Betreuungsperson bis zu 5 Kindern notwendig ist (d.h. es können verschiedene Gruppen zusammengelegt werden, wenn pro Gruppe nur noch einzelne Kinder anwesend sind)
 - Teilweise wird es in Randstunden auch als ausreichend erachtet, wenn auf fachlich qualifiziertes Betreuungspersonal verzichtet wird.
- Beide Regelungen wirken sich wiederum über einen geringeren Personalbedarf auf die Personal- und die Betriebskosten aus, wobei die Einsparungen bei der ersten Regelung tendenziell eher gering ausfallen: Bei Personen ohne Ausbildung handelt es sich häufig um Praktikanten, welche einen Lohn von ca. 800 CHF pro Monat und daher Lohnkosten von rund 5 CHF pro Stunde verursachen. Kann jedoch auf qualifiziertes Personal verzichtet werden, liegt das Einsparpotenzial je nach Lohnhöhe 5 bis 8 Mal höher und beträgt zwischen 25 und 40 CHF pro Randstunde.
- Wie hoch die effektiven Einsparungen einer Randstundenregelung sind, hängt von verschiedenen Faktoren ab:
 - Anzahl der effektiven Randstunden: Kinder sind in der Regel nicht länger als 9-10h in einer Kita. Je nach Öffnungszeiten ergeben sich dabei unterschiedliche Randstunden, wobei längere Öffnungszeiten vielfach auch mit mehr Randstunden verbunden sind.
 - Personalmix: Der Personalmix, vor allem auch des Personals ohne fachliche Ausbildung, beeinflusst die Kosteneinsparungen stark. Je nachdem, wer die Betreuung in den Randstunden übernimmt (Praktikant/-in vs. Springer oder ausgebildete Betreuungsperson vs. Kita-Leitung) sind unterschiedliche Einsparungen zu erwarten.
 - Grösse der Kita: In Randstunden können Gruppen zusammengelegt werden, so das Personal eingespart werden kann. In grösseren Kitas dürfte die Zahl der anwesenden Kinder allerdings selten weniger als 5 sein, daher kommen die Einsparungen in Randstunden eher aufgrund der Gruppenezusammenlegungen zustande als aufgrund der Randstundenregelungen.
- Wird der Betreuungsschlüssel wie in der Westschweiz und den Tessin direkt im Gesetz/Reglement und nicht über die Gruppengrösse definiert, besteht eigentlich immer eine Randstundenregelung, ohne dass diese explizit Erwähnung findet.

4.6 Anforderungen an das Personal

a) Grundsätzliches / geltende Regelungen bez. Personalanforderungen

Einzelne kantonale und kommunale Regeln betreffen die Anforderungen und Anstellungsbedingungen an das Personal. Grundsätzlich werden folgende Punkte festgelegt:

- Ausbildungsanforderung (welche Ausbildungen müssen qualifizierte Betreuungspersonen ausweisen können)
- Anteil qualifiziertes Betreuungspersonal (pro Gruppe oder insgesamt)
- Vorgaben zur Lohnhöhe

Ausbildungsanforderungen

Mit Ausnahme der Kantone Aargau, Appenzell Inner- und Ausserrhoden, Basel-Land, Schaffhausen und Uri wird in allen Kantonen, meist nur auf kantonaler, z.T. aber zusätzlich auf kommunaler (Städte Basel und Zug) oder ausschliesslich auf kommunaler Ebene (Stadt Luzern) festgelegt, welche Ausbildungen anerkannt sind bzw. für qualifiziertes Betreuungspersonal vorausgesetzt werden. Mehrheitlich gilt dabei eine abgeschlossene Ausbildung im pädagogischen oder sozialpädagogischen Bereich (bzw. eine Ausbildung als Fachfrau/Fachmann Betreuung oder vergleichbar) als ausreichend. Für die Kitaleitung werden teilweise zusätzliche Anforderungen gestellt (Anzahl Jahre Berufserfahrung, spezifische Ausbildungen als Kitaleiter/-in, Weiterbildungen im Führungsbereich, letztere beiden Regelungen gelten meist in Abhängigkeit von der Kitagrösse). Strengere Regulierungen hierzu gibt es vorwiegend in der französisch-sprachigen Schweiz: Hier werden z.T. von einem Grossteil des Betreuungspersonals und von der Kitaleitung Ausbildungen auf Tertiärniveau verlangt oder bei einer Ausbildung auf Sek-II-Niveau Berufserfahrung von 2 Jahren vorausgesetzt (Kanton Genf / Kantone Jura und Waadt).

Anteil qualifiziertes Betreuungspersonal

Analog zu den Vorgaben an die Ausbildung gibt es auch in allen Kantonen Vorgaben zum Anteil des qualifizierten Betreuungspersonals (insgesamt oder pro Gruppe). Die meisten Regeln beziehen sich dabei auf die Vorgaben des KiTaS und schreiben 50% qualifiziertes Personal vor. Ausnahmen von dieser Regel machen:

- Solothurn: 1/3 qualifiziertes Personal
- Genf, Neuchâtel, Wallis: 2/3 qualifiziertes Personal
- Tessin: 70% qualifiziertes Personal
- Waadt: 80% qualifiziertes Personal

Lohnvorgaben

Der KiTaS gibt in regelmässigen Abständen Lohnempfehlungen für Kindertagesstätten vor.³⁵ In den kantonalen und kommunalen Gesetzen zu den Kindertagesstätten werden keine direkten Vorgaben gemacht. Bei den nicht subventionierten Einrichtungen gibt es **einzig in Genf verbindliche Vorgaben**.

Dass Lohnvorgaben geregelt werden, ist aber z.T. bei **subventionierten oder öffentlichen Kitas** der Fall: So regeln z.B. die Städte Lausanne und Bern in Verordnungen für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte resp. den Abschluss von Leistungsverträgen konkrete Lohnvorgaben, welche sich an den Lohnvorgaben des städtischen Personals richten. Konkrete Lohnvorgaben werden neben den erwähnten beiden Städten in den Kantonen Wallis, Genf und Jura sowie den Hauptorten Delémont und Genf gemacht. Vorgegeben sind Mindestlöhne nach Stufe und Erfahrung, welche z.B. in Gesamtarbeitsverträgen oder Verordnungen geregelt sind. Als Ausnahme kennt der Kanton Neuenburg maximale Löhne für subventionierte Betriebe.

- Die Bandbreite der Lohnvorgaben bei den subventionierten Einrichtungen ist gross:
 - Eine Kitaleiterin mit 10-jähriger Berufserfahrung verdient (inkl. 13. Monatslohn) in der Stadt Genf ca. 108'000 CHF, während im Kanton Wallis die entsprechende Vorgabe ca. 67'000 CHF beträgt.
 - Die Lohnvorgaben für eine qualifizierte Betreuung betragen in der Stadt Genf ca. 90'000 CHF, im Jura, in Delémont und Lausanne ca. 80'000 CHF, in der Stadt Bern ca. 70'000 CHF und im Kanton Wallis etwa 58'000 CHF pro Jahr und Vollzeitstelle (jeweils bei ca. 10 Jahren Erfahrung).
- Auch beim unqualifizierten Betreuungspersonal gibt es grosse Unterschiede, in der Westschweiz sind die Löhne für die „Auxiliaires Crèche“ bedeutend höher vorgegeben (z.B. Genf mit ca. 40'000 CHF pro Jahr) als für Praktikant/-innen in den Deutschschweizer Kantonen.

b) Auswirkungen der Personalvorgaben auf die Betriebskosten

Alle oben aufgeführten Anforderungen wirken sich über den Preis (Lohnkosten) des Betreuungspersonals auf die Betriebskosten einer Kita aus. Es ergeben sich keine Auswirkungen auf die Investitionskosten.

A. Auswirkungen der Ausbildungsanforderungen

- Mit den Ausbildungsanforderungen steigen auch die Lohnerwartungen. Die Vorgabe eines tertiären Abschlusses erhöht die Lohnkosten. Die Anforderungen an die Ausbildung sind

³⁵ Vgl. KiTaS (2009) Empfehlungen zu Anstellungsbedingungen und Besoldung (verabschiedet vom Vorstand KiTaS / Juni 2009).

allerdings meist sehr neutral gehalten. Es ist zudem zu erwarten, dass die Mehrheit des ausgebildeten Personals über eine Ausbildung als Kleinkinderzieher/-erzieherin (KKE) oder als Fachperson Betreuung Kinder (FaBeK) verfügt.

- Insbesondere bei der Kita-Leitung werden häufig weitere Vorgaben zur Ausbildung gefordert, insbesondere eine anerkannte Weiterbildung im Führungsbereich und Berufserfahrung. Beide Vorgaben haben wiederum Auswirkungen auf den Lohnanspruch. Bei einem Lohn gemäss Empfehlungen von KiTaS wirken sich diese Regelungen wie folgt aus:
 - Weiterbildung zur Kita-Leiterin: Der KiTaS empfiehlt einer Kita-Leiterin mit entsprechender Ausbildung einen Lohn von 5'550 CHF statt 4'700 CHF (Empfehlung ohne Kitaleitungsausbildung) zu bezahlen, was zu höheren Kosten von 18% führt.
 - Berufserfahrung: KiTaS macht zwar keine direkten Vorgaben für die Abgeltung von Berufserfahrung, empfiehlt jedoch eine Erhöhung des Lohnes pro 10 Jahre Berufs- resp. Lebenserfahrung um 520 CHF (rund 10% höherer Lohn).

Obwohl die Kita-Leitung mehrheitlich identisch mit der Inhaberin/dem Inhaber der Kita sein wird, führen diese Vorgaben betreffend Ausbildung, Berufserfahrung und Weiterbildung theoretisch zu höheren Lohn- und Betriebskosten.

B. Auswirkungen Anteil qualifiziertes Personal

- Als unqualifiziertes Personal werden mehrheitlich Praktikantinnen bzw. Lernende beschäftigt. Diese haben nicht nur tiefere Löhne, sondern vielfach auch aufgrund ihres Alters tiefere Lohnnebenkosten für den Arbeitgeber (keine Pensionskassenbeiträge, geringere Sozialleistungen).
- Grob geschätzt betragen die Lohnkosten eines Praktikanten/Lernenden rund 20% einer ausgebildeten Betreuungsperson. Dadurch werden vereinfacht gerechnet bei einem Anteil von 2/3 anstelle von 50% qualifiziertem Personal 22% höhere Personalkosten generiert. Wird der Anteil an qualifiziertem Personal von 50% auf 80% erhöht, resultieren höhere Personalkosten von beinahe 40%.

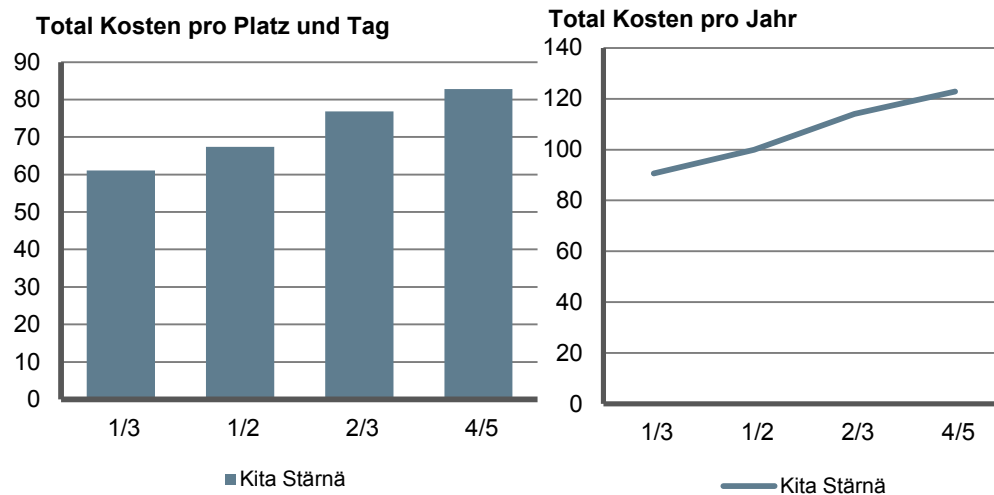
Abbildung 4-8: Kostenfolge „Anteil qualifiziertes Personal“ (in CHF bzw. Index 100 = 50%)

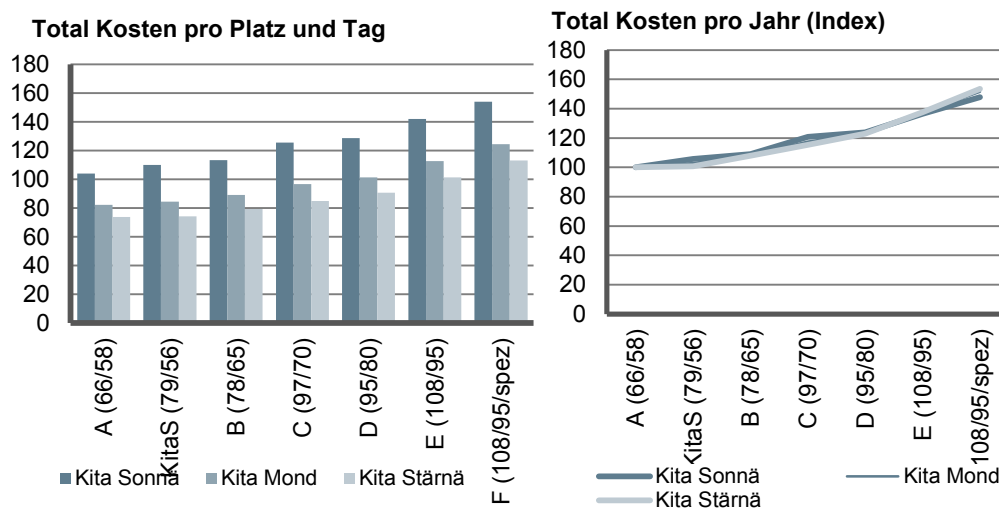
Abbildung 4-8 zeigt die Kostenfolge bei verschiedenen Anteilen von qualifiziertem Personal in unserer Modell-Kita Sterne (4 Gruppen bzw. 40 Betreuungsplätze). Die Betriebskosten der Kita steigen mit zunehmendem Anteil an qualifiziertem Personal deutlich an.

Letztlich ist der effektive Einfluss auf die Kosten abhängig davon, welcher Personalmix eingestellt wird und insbesondere auch, was für unqualifiziertes Personal beschäftigt wird.

C. Auswirkungen Anteil Lohnvorgabe

Da die Lohnkosten gut 80% der gesamten Betriebskosten ausmachen, haben entsprechende Lohnvorgaben für Kita-Personal einen merklichen Einfluss auf die Lohn- und damit verbunden die Betriebskostenkosten einer Kita. Dies insbesondere, wenn sie über den üblichen Marktlöhnen liegen.

Abbildung 4-9: Kostenfolgen „Lohnvorgaben qualifiziertes Personal und Kitaleitung“ (in CHF, Referenzwert: Vorgaben KiTaS)



Erläuterung: Lohnhöhe für qualifiziertes Personal und Kitaleitung in Klammer (in Tausenden). Der erste Wert in Klammer bezieht sich auf einen Jahreslohn für das qualifizierte Betreuungspersonal, der zweite Wert beziffert den Jahreslohn für die Kitaleitung. Das unqualifizierte Personal wird mit Praktikanten abgedeckt, Fall F stellt den Spezialfall von deutlich überdurchschnittlich bezahltem unqualifiziertem Personal (z.B. Stadt Genf) dar.

Abbildung 4-9 zeigt die Auswirkungen verschiedener Reglementierungen zur Lohnhöhe für die drei Modell-Kitas. Als Referenzwert können die Vorgaben des KiTaS gewählt werden (Empfehlung Minimallohn für Kita-Leiterin mit Führungserfahrung: 71'500 CHF, Minimallohn für pädagogisches Personal von CHF 55'900 CHF).³⁶

4.7 Anforderungen an Immobilien

a) Grundsätzliches / geltende Regelungen Immobilien

- Zu den Immobilien werden grundsätzlich Vorgaben zu folgenden Punkte gemacht:
 - Vorgaben für Spiel-/Nutzfläche pro Gruppe
 - Vorgaben zu Aussenräumen
 - Detailvorgaben (z.B. zu Mobiliar etc.)
- Vorgaben zu Spiel-/Nutzflächen: In den allermeisten Fällen wo überhaupt Vorgaben existieren (8 Kantone kennen Regulierungen) sind 60m² pro Kindergruppe (ohne Nebenräume) oder 6m² pro Kind vorgeschrieben. Für Kinder unter 2 Jahren muss ein separater Ru-

³⁶ Vgl. KiTaS (2009), Empfehlungen zu Anstellungsbedingungen und Besoldung (verabschiedet vom Vorstand KiTaS / Juni 2009), inkl. 13. Monatslohn.

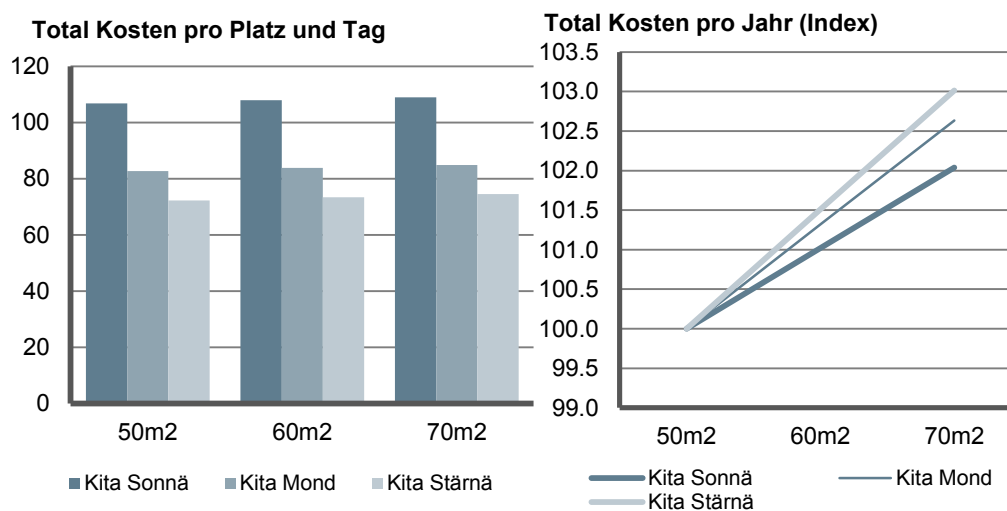
he- und Rückzugsraum vorhanden sein. Teilweise werden auch nur 3m² pro Kind vorgeschrieben, diese gelten dann aber ohne Ruheräume.

- **Vorgaben zu Aussenräumen:** Aussenräume oder ein Spielplatz in unmittelbarer Nähe werden meist empfohlen, sind selten aber auch Bedingung.
- **Weitere Detailvorgaben:** In den Vorgaben zu den Immobilien werden zudem häufig weitere Anforderungen gestellt, die aber sehr allgemein gehalten werden. Beispiele dafür sind:
 - ...die Räume sollen geeignet für Kinder sein
 - ...getrennte Schlaf-/Ruheräume vorhanden
 - ...die Räume sollen über genügend Tageslicht und die üblichen Nebenräume (Küche, WC) verfügen
 - ...der Pflegebereich trägt der Intimsphäre der Kinder Rechnung
 - ...die Aussenräume sind verkehrssicher und möglichst wenigen Emissionen ausgesetzt. Die Aussenräume lassen viele Gestaltungsmöglichkeiten zu.

b) Auswirkungen der Immobilienanforderungen auf die Betriebskosten

- Die Vorgaben zu minimalen Fläche pro Kind oder Gruppe und allfällige zwingenden Vorgaben bezüglich Aussenräumen führen zu höheren Mietpreisen. Die direkten Kosten dieser Vorgaben zu berechnen ist allerdings äusserst schwierig, da die Mietpreise nicht nur regional sondern auch innerhalb einer Stadt/Region stark schwanken können.
- Gemäss eigenen Recherchen liegen die Mietkosten in urbanen Gebieten für zentral gelegene Objekte häufig zwischen 200 bis 300 CHF pro m² und Jahr. Die Auswertung der Kosten der Kitas im Kanton Bern hat zudem gezeigt, dass Kitas vereinzelt von verbilligten Mietkosten profitieren, da die Gebäude z.B. häufig im Besitz von Stiftungen oder der Gemeinde sind.
- Abbildung 4-10 zeigt die Kostenfolgen der Raumanforderungen pro Kindergruppe unter der Annahme eines Mietpreises von 250 CHF pro m² und Jahr.

Abbildung 4-10: Kostenfolge „Immobilienvorgaben m² pro Gruppe“ (in CHF, Referenzwert=60 m² pro Gruppe bei Kosten von 250 CHF pro m² und Jahr)



c) Auswirkungen der Immobilienanforderungen auf die Investitionskosten

Die Grössenanforderungen haben keine Auswirkungen auf die Investitionskosten, hingegen die Reglementierungen zu Hygiene und Sicherheit (z.B. Brandschutz) schon. Dazu mehr im nachfolgenden Abschnitt.

4.8 Weitere Regulierungen: Hygiene, Sicherheit, Ernährung

- Zusätzlich zu den bereits behandelten werden zudem häufig Vorgaben zu folgenden Punkten erstellt:
 - Sicherheit
 - Hygiene
 - Ernährung
- Sicherheit & Hygiene: Die meisten kantonalen und kommunalen Richtlinien und Gesetze enthalten entsprechende Abschnitte zur Sicherheit und zur Hygiene, wobei die dabei eher unbestimmten Vorgaben gemacht werden. In den meisten Fällen wird auf die Feuerpolizeiliche Vorgaben bzw. die Vorgaben des Lebensmittelinspektors verwiesen. Einzelne Kantone verlangen vom Kitapersonal einen Erste-Hilfe-Kurs.
- Essen: Zum Essen werden nur grundsätzliche Vorgaben gemacht, d.h. die Ernährung muss altersgerecht und ausgewogen gestaltet sein.

Die Auswirkungen der übrigen Reglementierungen auf die Betriebskosten sind vernachlässigbar klein und werden hier nicht weiter berücksichtigt. Die Anforderungen an die Hygiene und die Sicherheit können durchaus Auswirkungen auf die Investitionskosten haben. Diese zu beurteilen ist aber aufgrund der sehr spezifischen Investitionskosten, wie in Abschnitt 3.1.1 beschrieben, nicht sinnvoll.

4.9 Zusammenfassung der Auswirkungen

In den vorhergehenden Abschnitten konnte aufgezeigt werden, dass die zu erwartenden Kostenfolgen nicht in allen regulierten Bereichen gleichstark ausfallen werden. Um einen kostengewichteten Regulierungsindex zu erstellen werden deshalb die einzelnen Regulierungen entsprechend ihrer zu erwarteten Kostenfolge kategorisiert. Die einzelnen Regulierungen werden dabei in drei Kategorien eingeteilt:

- Kategorie A: hohe Kostenfolgen innerhalb Regulierungen
- Kategorie B: mittlere Kostenfolgen
- Kategorie C: geringe bis keine Kostenfolgen

In der nachfolgenden Tabelle werden die in den vorhergehenden Kapiteln hergeleiteten Kostenfolgen der einzelnen Regulierungen nochmals kurz zusammengefasst und die Regulierung einer Kategorie entsprechenden Kategorie zugeordnet.

Abbildung 4-11: Überblick über die Kostenfolgen auf die Betriebskosten einzelner Regulierungen und Zuordnung in eine Kategorie

Regulierung	Auswirkungen auf Betriebskosten		Auswirkungen auf Investitionskosten	
	Erwartete Kostenfolge	Kat.	Erwartete Kostenfolge	Kat.
Bewilligungs- und Meldeverfahren	Geringe bis keine Auswirkungen	C	Geringe Auswirkungen	C
Aufsicht	Geringe bis keine Auswirkungen	C	Geringe Auswirkungen	C
Pädagogisches Konzept	Geringe bis keine Auswirkungen	C	Geringe Auswirkungen	C
Minimale Öffnungszeiten	Höherer Personalbedarf führt zu höheren Kosten ~5% höhere Kosten pro zusätzliche geöffnete Stunde	B	Nicht relevant	
Anzahl Betriebstage	Bis 235 Tage pro Jahr: keine Auswirkungen auf Betriebskosten (Ferienanspruch). Ab 235 Tage: ca. 1.5 bis 2% höhere Betriebskosten pro zusätzliche Betriebswoche	C	Nicht relevant	
Betreuungsschlüssel (Gruppengrösse)	1:5 statt 1:6 ca. 20% höhere Betriebskosten 1:4 statt 1:5 ca. 30% höhere Betriebskosten	A	Nicht relevant	
Bébé-Faktor	Erhöhung der Kosten pro Platz zwischen 9% und 15%	B	Nicht relevant	
Randstundenregelung	Auswirkungen auf Betriebskosten bei... ...Verzicht auf qualifiziertes Personal: ca. 5% bis 8% Einsparung ...Verzicht auf unqualifiziertes Personal: ~1% Einsparung	B	Nicht relevant	
Ausbildungsanforderungen an Betreuungspersonal	Gemäss Lohnempfehlungen KiTaS: Anforderung spezifische Ausbildung für Kita-Leitung → ca. 20% mehr Lohn Anforderung Berufserfahrung → ca. 10% höherer Lohn pro 10 Jahren Berufserfahrung	B	Nicht relevant	
Anteil qualifiziertes Personal	Direkte Auswirkungen auf Betriebskosten aufgrund höherer Personalkosten: 2/3 gelernt statt 1/2: → ~15% höhere Kosten 4/5 gelernt statt 1/2 → ~25% höhere Kosten	A	Allenfalls Einfluss aufgrund höherer Lohnkosten für die Zeit vor der Eröffnung (Einrichten der Kita, Aufnahmeformalitäten, Einarbeiten des Personals)	C
Lohnvorgaben	Direkte Auswirkungen auf Betriebskosten aufgrund höherer Personalkosten: Jede Regulierung über die	A	Allenfalls Einfluss aufgrund höherer Lohnkosten für die Zeit vor der Eröffnung (Einrichten der Kita,	C

	üblichen Marktpreise wirkt sich faktisch 1:1 auf Betriebskosten aus		Aufnahmeformalitäten, Einarbeiten des Personals)	
Raumanforderungen	Auswirkungen auf Betriebskosten via höhere Mietkosten.	C	Regulierungen können je nach Ausmass der Vorgaben die Investitionskosten massiv erhöhen	A-B
Sicherheit	Geringe bis keine Auswirkungen auf Betriebskosten	C	Regulierungen können je nach Ausmass der Vorgaben die Investitionskosten massiv erhöhen	A-B
Hygiene	Geringe bis keine Auswirkungen auf Betriebskosten	C	Regulierungen können je nach Ausmass der Vorgaben die Investitionskosten massiv erhöhen	A-B

5 Tageseltern: Geltende Regulierungen und ihre Auswirkungen auf die Kosten

In diesem Abschnitt wird auf die geltenden Regulierungen der Kantone und Kantonshauptorte bei der Betreuung durch Tageseltern eingegangen und versucht, eine Einschätzung der Kostenfolgen vorzunehmen.

5.1 Bewilligungs- oder Meldeverfahren

In 12 Kantonen liegt die Bewilligungsverantwortung bei den Kantonen (vgl. Abbildung 5-1). In Solothurn unterstehen Tageseltern der Meldepflicht bei den Oberämtern. Die restlichen 13 Kantone delegieren die Bewilligungskompetenz an die Gemeinden. Im Kanton Jura werden Bewilligung und Aufsicht der Tagesfamilien an eine Vermittlungsstelle (Tageselternverein) delegiert, bei den Tagesfamilien, welche nicht einem Verein angeschlossenen sind, liegen sie aber nach wie vor bei den Gemeinden.

Abbildung 5-1: Übersicht Bewilligungsbefugnis

	BE	AG	AI	AR	BL	BS	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE
Kanton	x		x			x	x	x	x	x			x
Gemeinde		x		x	x						(x)	x	
	NW	OW	SG	SH	SO	SZ	TG	TI	UR	VD	VS	ZG	ZH
Kanton	x			x	(x)			x			x		
Gemeinde		x	x			x	x		x	x		x	x

Grundsätzlich kann bei den Tageseltern noch zwischen Bewilligungspflicht und Meldepflicht unterschieden werden. Auf den ersten Blick scheint dieser Unterschied nicht von Bedeutung zu sein, vom Aufwand und aus politischer Perspektive bestehen hier aber durchaus Unterschiede.

Eine Meldepflicht besteht in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Genf, Glarus, Graubünden, Jura, Schaffhausen, Solothurn, Thurgau, Tessin, Wallis und Zürich. Hingegen besteht in den Kantonen Waadt, St. Gallen, Neuchâtel, Fribourg, Basel-Stadt und Basel-Land sowie in der Stadt Zug eine Bewilligungspflicht.

Die PAVO schreibt vor, dass die regelmässige Betreuung von Kindern unter zwölf Jahren, welche tagsüber durch Private in ihren Haushalten gegen Entgelt geleistet wird, bei der Behörde meldepflichtig ist (Art 12. PAVO). Die Kantone Freiburg, Genf, Jura, St. Gallen, Tessin, Waadt, Wallis sowie der Hauptort Zug kennen Vorgaben, welche jenen der PAVO entsprechen.

In den kantonalen bzw. kommunalen Umsetzungen der PAVO wird die Bewilligungs- bzw. Meldepflicht teilweise weiter definiert, wobei hauptsächlich genauer erläutert wird, ab welcher

Anzahl Kinder oder ab wie vielen Betreuungstagen oder –stunden eine Bewilligungspflicht besteht. Weiterführende Angaben machen folgende Kantone:

- Bewilligungs- bzw. Meldepflicht ab Anzahl betreuter Kinder:
 - Kantone Appenzell Innerrhoden, Basel-Land und Bern (Bewilligungspflicht ab 5 betreuten Kindern)
 - Thurgau (4 Kinder)
 - Graubünden und Neuenburg (3 Kinder)
- Bewilligungs- bzw. Meldepflicht ab Anzahl Betreuungstagen oder –stunden/ Woche:
 - Basel-Stadt (mehr als 16 h/ Woche)
 - Glarus (mehr als 3 Tage/ Woche)
 - Schaffhausen, Zürich (mehr als 2.5 Tage / Woche)
 - Solothurn (ab zwei Ganz- oder vier Halbtagen / Woche)

Die Kantone Aargau, Appenzell Innerrhoden, Luzern, Nid- und Obwalden, Schwyz, Luzern, Uri machen keine eigenen Vorgaben.

Wie bei den Kitas gilt, dass nur aufgrund der Bewilligungspflicht für die Tageseltern keine bzw. nur sehr geringe zusätzliche Investitionskosten entstehen (evtl. amtliche Gebühren), insbesondere da teilweise nur eine Meldepflicht besteht. Auf die Betriebskosten hat die Bewilligungspflicht keinen Einfluss.

5.2 Aufsicht

Die PAVO regelt die Aufsicht durch die Behörde sinngemäss nach den Bestimmungen über die Familienpflege (Art. 5 und 10 PAVO). Die Behörde bezeichnet eine geeignete Person, welche die Tageselternfamilie mindestens einmal pro Jahr besucht und prüft, ob die Voraussetzungen für die Weiterführung des Betreuungsverhältnisses erfüllt sind und beratend zur Seite steht. Die Zuständigkeit wird in den meisten Kantonen an die Gemeinden delegiert (vgl. Abbildung 5-2).

Abbildung 5-2: Zuständigkeit Aufsicht

	BE	AG	AI	AR	BL	BS	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE
Kanton	(x)		x					x		x			x
Gemeinde	x	x		x	x				x		(x)	x	
	NW	OW	SG	SH	SO	SZ	TG	TI	UR	VD	VS	ZG	ZH
Kanton	x				x			x			x	(x)	
Gemeinde		x	x	x		x	x		x	x		x	x

Folgende Spezialfälle existieren:

- Im Kanton Bern erfolgt die Aufsicht durch Gemeinde, bei den subventionierten Angeboten aber gemeinsam durch Gemeinden und Kanton.

- Im Kanton Zug beaufsichtigt die Gemeinde die Tageseltern, die Oberaufsicht liegt aber beim Kanton.

Die Aufsichtsregelungen richtet sich ausschliesslich an die Behörden (wer ist für die Aufsicht verantwortlich). Aus der Gesetzgebung sind für die Aufsichtsregelung weder zusätzlich Investitionskosten noch Betriebskosten zu erwarten.

5.3 Pädagogisches Konzept

Die PAVO macht bei Tageseltern keine Vorgaben betreffend pädagogischem Konzept. Mit Ausnahme der Stadt Luzern existieren diesbezüglich auch in den Kantonen und Kantonshauptorten keine Reglementierungen. Die Stadt Luzern hält als einzige fest, dass sich die Trägerschaften zu pädagogischen Grundsätzen in der Betreuung von Tageskindern äussern müssen. Dies aber nur bei subventionierten Plätzen. Bei nicht subventionierten Plätzen bei Tageseltern wird einzig im Kanton Wallis die Abgabe eines erzieherischen Leitbildes – was einem pädagogischen Konzept entspricht – an die Eltern empfohlen.

Es werden auch in der Stadt Luzern und im Wallis keine exakten Vorgaben zum Inhalt und zum Umfang des pädagogischen Konzeptes gemacht. Die Erstellung eines pädagogischen Konzeptes kann durchaus mit Aufwand verbunden sein und daher gewisse Auswirkungen auf die Investitionskosten haben, im Vergleich zu anderen Investitionen sind diese aber vernachlässigbar klein.

5.4 Regulierungen bezüglich der Öffnungszeiten

Regulierungen betreffend Öffnungszeiten werden weder in der PAVO noch von den Kantonen und Kantonshauptorten vorgegeben.

5.5 Regulierungen betreffend Betreuungsschlüssel

Einzelne Kantone machen Vorgaben dazu, wie viele Kinder eine Tagesfamilie aufnehmen darf (Betreuungsschlüssel):

- Kantone Bern und Zürich: max. 5 Kinder pro Tagesfamilie
- Neuenburg: max. 5 Kinder pro Tagesfamilie (davon max. 3 Vorschulkinder)
- Waadt, Solothurn³⁷, Tessin³⁸, Nidwalden, Obwalden: max. 5 anwesende Kinder (fremde und eigene)
- Wallis: max. 4 Kinder pro Betreuungsperson
- Zug: max. 5 Kinder pro Tagesfamilie, davon höchstens drei fremde Kinder

³⁷ Davon max. 2 Kinder unter 3 Jahren und max. 1 Kind unter 18 Monaten.

³⁸ max. Betreuungszeit von 120 Stunden pro Monat für Kinder unter 12 Jahren.

- Jura: max. 3 Kinder unter 15 Jahren, inkl. eigenen Kindern: max. 6 Kinder

Bei Tageseltern, welche subventioniert werden, existieren zusätzliche Regelungen in der Stadt Luzern (max. 5 Kinder pro Tagesmutter).³⁹

In den restlichen Kantonen und alle Kantonshauptorten existieren keine gesetzlichen Vorgaben betreffend Betreuungsschlüssel.

Auf die Investitionskosten haben die Regulierungen betreffend Betreuungsschlüssel keine Auswirkungen. Da bei den Tageseltern der Betreuungsschlüssel gleichzeitig das Maximum der betreuenden Kinder festlegt, haben diese Regelungen auch nur geringe Auswirkungen auf die Betriebskosten. Können mehr Kinder gleichzeitig betreut werden, können Einsparungen aufgrund von Skaleneffekten erzielt werden (Bsp. bei Mittagessen, Spielsachen, etc.). Zudem können gewisse Fixkosten auf mehrere Betreuungsplätze aufgeteilt werden. Insgesamt sind die Auswirkungen des Betreuungsverhältnisses aber nicht mit den Auswirkungen bei den Kitas zu vergleichen, da bei Tageseltern keine zusätzlichen Personalkosten entstehen.

Für Tageselternverbände bedeutet eine kleinere Anzahl Kinder pro Tageseltern, dass der Verband für die gleiche Anzahl von Kindern mehr Tageseltern beschäftigen bzw. vermitteln muss und damit mehr Tageseltern finanzieren muss. Da Tageseltern aber pro betreutes Kind bezahlt werden, hat es keine Auswirkungen auf die Lohnkosten, wenn beispielsweise zwölf Kinder von vier statt nur drei Tageseltern betreut werden. Aufgrund eines höheren administrativen Aufwands bei mehr Tageseltern und zusätzlichen Nebenkosten beim Personal (z.B. für Ausbildungen) haben entsprechende Regelungen aber trotzdem finanzielle Auswirkungen auf die Betriebskosten.

5.6 Anforderungen an das Personal

In der PAVO werden keine Ausbildungs- oder Weiterbildungsanforderungen an Tageseltern gestellt. Einige Kantone sehen hier konkrete Regelungen vor: Die Richtlinien und Verordnungen der Kantone Genf, Nid- und Obwalden, Waadt und Zug schreiben den Besuch eines Grund- und meist eines Aufbaukurses für die betreuenden Personen vor. Im Kanton Freiburg müssen die Tagesfamilienvereine die Mittel für die Ausbildung von Tageseltern bereitstellen.

Weitere Reglementierungen bezüglich Anforderungen an das Personal (Lohnvorgaben, Vorgaben zum Anteil an qualifiziertem Personal) existieren nicht.

Der von einigen Kantonen geforderte Grundkurs für Tageseltern wird mehrheitlich von Tageselternvereinen angeboten. Eine kurze Internetrecherche zeigt, dass die Gebühren für die Kurse stark unterschiedlich sind. Für Tageseltern in der Stadt Bern betragen diese CHF 170

³⁹ Die Stadt Solothurn kennt zudem die Vorgabe (welche für den subventionierten Tagesmütterverein gilt), dass die Berechnung der Betreuungsplatzbelegung für alle Altersstufen gleich ist. Das Betreuungsverhältnis wird jedoch nicht genannt.

und im Kanton St. Gallen CHF 400. Diese Beträge können als Investitionskosten verstanden werden. Auf die Löhne haben die Ausbildungsanforderungen allerdings keine Auswirkungen, weshalb diese Regulierungen auch keinen Einfluss auf die Betriebskosten haben.

5.7 Anforderungen an Immobilien, Sicherheit, Hygiene und Ernährung

Die PAVO legt in den allgemeinen Voraussetzungen der Bewilligung (Art. 5) fest, dass die Wohnverhältnisse für gute Pflege, Erziehung und Ausbildung des Kindes Gewähr bieten und das Wohl anderer in der Pflegefamilie lebender Kinder nicht gefährdet wird.

Die Kantone Solothurn, Tessin, Waadt und Wallis kennen hier konkretere Regelungen betreffend Wohn- und Lebenssituation der Tageselternfamilie (z.B. kindgerechter Ort, genügend Rückzugsmöglichkeiten für Tageskinder und eigene Kinder, Möglichkeiten im Freien zu spielen, zumutbarer Schulweg, gute Belüftung, genügend natürliche und künstliche Beleuchtung etc.) Vorgaben betreffend Sicherheit kennen die Kantone Tessin, Waadt und Wallis. Einzig im Kanton Wallis sind diese jedoch weiterführend, indem neben Brandschutzmassnahmen gemäss kantonaler Richtlinien eine Notfallapotheke, ein Sicherheitsgitter bei der Treppe und eine Versicherungsdeckung bei Kindertransport verlangt werden.

Die gleichen Kantone weisen darauf hin, dass die kantonalen Vorschriften betreffend Hygiene einzuhalten sind, konkretere Vorgaben in diesem Bereich existieren aber - wie auch in allen anderen Kantonen - nicht.

Als einziger erwähnt der Kanton Waadt die gesunde und ausgewogene Ernährung, eine Vorgabe, welche in der PAVO im Bereich Tageselternbetreuung nicht existiert.

Die einzelnen Vorgaben bezüglich Immobilien, Sicherheit und Hygiene können grundsätzlich zu Investitionskosten führen. Wie hoch diese sind, ist sehr individuell und insbesondere auch davon abhängig, ob eigene Kinder im Haushalt sind. Wenn sich eigene Kinder im Haushalt befinden, ist zu erwarten, dass die wenigen allgemein gehaltenen Anforderungen bereits erfüllt werden und daher nur geringfügige zusätzlich Investition zu erwarten sind. Auf die Betriebskosten haben die Reglementierungen keinen Einfluss.

Die Reglementierung zur Ernährung hat keine Kostenwirkung.

5.8 Zusammenfassung der Auswirkungen

Bei nicht subventionierten Tageseltern existieren mit Ausnahme beim Betreuungsverhältnis und den Ausbildungsanforderungen kaum Reglementierungen. In der Praxis wird das jedoch wenig kostenrelevant sein: Die maximale Anzahl Kinder, die betreut werden darf, liegt einzig im Wallis mit 4 Kinder pro Betreuungsperson unter 5 (normalerweise Minimum). Es ist wenig wahrscheinlich, dass in Kantonen ohne Reglementierungen mehr als 6 Kinder von einer Tagesfamilie betreut werden. Trotzdem sind diese Reglementierungen aber die einzigen, die einen gewissen - wenn auch kleinen - Einfluss auf die Betriebskosten aufweisen. Deshalb

werden diese bei den Betriebskosten in die Kategorie «B-Faktor» eingestuft, alle übrigen Reglementierungen in die Kategorie «C-Faktor».

Für die Investitionskosten dürften hingegen vor allem die Ausbildungsanforderungen interessant sein. Die Kosten dafür sind zwar mehrheitlich gering, können aber als kleiner Hinderungsgrund betrachtet werden. Reglementierungen bezüglich Sicherheit und Immobilien können kostspielig werden, sofern tatsächlich Investitionen anfallen. Bei den übrigen Reglementierungen sind die erwarteten Kostenfolgen klein, auch wenn auf individueller Ebene grössere Investitionen denkbar sind.

Abbildung 5-3: Überblick über die Kostenfolgen auf die Betriebskosten einzelner Regulierungen und Zuordnung in eine Kategorie

Regulierung	Auswirkungen auf Betriebskosten		Auswirkungen auf Investitionskosten	
	Erwartete Kostenfolge	Kat.	Erwartete Kostenfolge	Kat.
Bewilligungs- und Meldeverfahren	Geringe bis keine Auswirkungen	C	Geringe Auswirkungen	C
Aufsicht	Geringe bis keine Auswirkungen	C	Geringe Auswirkungen	C
Pädagogisches Konzept	Geringe bis keine Auswirkungen	C	Geringe Auswirkungen	C
Betreuungsschlüssel (Gruppengrösse)	Gewisse Einsparungen bei Fixkosten zu erwarten. Grundsätzlich aber geringe Auswirkungen, da keine zusätzlichen Personalkosten entstehen.	B	Nicht relevant	
Ausbildungsanforderungen an Betreuungspersonal	Geringe bis keine Auswirkungen auf Betriebskosten	C	Einmalige Kosten für Grundkurs. Unterschiedliche Preise (bsp. CHF 170 in Bern und CHF 4000 in St. Gallen)	B
Raumanforderungen	Geringe bis keine Auswirkungen auf Betriebskosten	C	Regulierungen können je nach Ausmass der Vorgaben Investitionskosten auslösen	B
Sicherheit	Geringe bis keine Auswirkungen auf Betriebskosten	C	Regulierungen können je nach Ausmass der Vorgaben Investitionskosten auslösen	B
Hygiene	Geringe bis keine Auswirkungen auf Betriebskosten	C	Geringe bis keine Auswirkungen	C

6 Horte: Geltende Regulierungen und ihre Auswirkungen auf die Kosten

Auf nationaler Ebene gelten für Kindertagesstätten und Kinderhorte die gleichen Vorgaben (Heimpflege, 4. Abschnitt der PAVO). Vielfach gelten in den Kantonen auch nahezu identische Reglementierungen sowohl für Kindertagesstätten wie für Horte. In diesem Kapitel werden primär die von den Kindertagesstätten abweichenden Vorgaben aufgezeigt, auf eine separate Kostenfolgenabschätzung wird hingegen verzichtet, da diese aufgrund der ähnlichen Kostenstruktur mehrheitlich identisch sein dürfte. Es wird davon ausgegangen, dass die Reglementierungen für die Horte die gleichen Kostenfolgen (sowohl Betriebskosten als auch Investitionskosten) haben wie für die Kitas. Für die Herleitung der Kostenfolgen wird daher auf Kapitel 4 verwiesen.

6.1 Bewilligungs- oder Meldeverfahren

Auf nationaler Ebene gelten für Kindertagesstätten und Kinderhorte die gleichen Vorgaben (Heimpflege, 4. Abschnitt der PAVO). Bewilligungspflichtig sind also auch hier Einrichtungen, die „mehrere Kinder unter zwölf Jahren regelmässig tagsüber zur Betreuung“ aufnehmen.

Bei den Horten liegt in rund 11 Kantonen die Bewilligungsverantwortung bei den Gemeinden, in 15 Kantone bei den Kantonen, vgl. Abbildung 6-1. Ein Spezialfall stellt Basel-Land dar: Auf der Kindergarten- und Primarschulstufe liegen die Kompetenzen bei den Gemeinden, auf der Sekundarschulstufe (Mittagstische) beim Kanton. In Bern werden zudem rein kommunale und private Einrichtungen nur vom Kanton bewilligt und beaufsichtigt, vom Kanton mitsubventionierte hingegen von Gemeinden und Kanton gemeinsam bewilligt und beaufsichtigt.

Abbildung 6-2: Übersicht Bewilligungsbefugnis

	BE	AG	AI	AR	BL	BS	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE
Kanton	x		x		(x)	x	x		x	x	x		x
Gemeinde	x	x		x	x							x	
	NW	OW	SG	SH	SO	SZ	TG	TI	UR	VD	VS	ZG	ZH
Kanton		x			x		x	x	x	x	x		
Gemeinde	x		x	x		x						x	x

7 Kantone übernehmen in ihren Vorschriften Vorgaben, welche mehr oder weniger mit jenen der PAVO übereinstimmen (Appenzell Innerrhoden, Freiburg, Neuenburg, Solothurn, Wallis, Zug und Zürich). Auf Ebene Hauptorte kennen Luzern, Zug und Zürich eigene, entsprechende Bewilligungsvorschriften.

Ausführlichere Definitionen, die über die Vorgaben der PAVO hinausreichen, z.B. ab welcher Anzahl Kinder oder ab wie vielen Betreuungstagen eine Bewilligungspflicht entsteht, kennen die Kantone Bern, Basel-Land, Basel-Stadt, Graubünden, Jura, Schaffhausen, Thurgau, Tessin und Waadt. Zusammenfassend definieren sie die Einrichtungen als bewilligungspflichtig, wenn mehr als 5 Kinder (z.T. mehr als 3 oder mehr als 6 Kinder) betreut werden oder die Betreuungszeit 15-16 Stunden pro Woche übersteigt.

Die Mindestanforderungen an das Bewilligungsgesuch gelten analog den Mindestanforderungen zur Bewilligung von Kindertagesstätten (vgl. Kap. 4.1).

6.2 Aufsicht

In der nationalen Gesetzgebung werden die Behörden dazu verpflichtet, jede Betreuungseinrichtung so oft als nötig, mindestens aber alle zwei Jahre durch eine/n sachkundige/n Vertreter/-in zu besuchen und die Einhaltung der Bewilligungsvoraussetzungen zu überprüfen (PAVO Art. 19).

Auch bei den Horten obliegt die Aufsichtsverantwortung normalerweise bei der gleichen staatlichen Ebene, die auch die Bewilligung ausstellt, d.h. 8 Kantone delegieren die Aufsicht den Gemeinden, 14 Kantone führen diese selber und 4 Kantone gemeinsam mit den Gemeinden aus (vgl. Abbildung 6-3). Im Kanton Basel-Land liegen auch hier auf Kindergarten- und Primarschulstufe die Kompetenzen bei den Gemeinden und auf der Sekundarschulstufe beim Kanton. Der Kanton Zug delegiert die Aufsicht zwar an die Gemeinden, hält aber die Oberaufsicht inne.

Die meisten kantonalen und z.T. auch kommunalen (Luzern, Zug, Zürich) Reglementierungen legen bezüglich Aufsicht nur Behörde und Zyklus fest.

Im Kanton Thurgau bestehen weiterführende Grundlagen zur Aufsicht von Betreuungseinrichtungen, die Aufsicht wird auf mehreren auch einrichtungsinternen Ebenen⁴⁰ festgelegt, ohne dabei detailliertere Regeln vorzugeben.

Abbildung 6-3: Zuständigkeit Aufsicht

	BE	AG	AI	AR	BL	BS	FR	GE	GL	GR	JU	LU	NE
Kanton	x		x		(x)	x	x		x	x	x		x
Gemeinde	x	x		x	x							x	
	NW	OW	SG	SH	SO	SZ	TG	TI	UR	VD	VS	ZG	ZH
Kanton		x			x		x	x	x	x	x	(x)	
Gemeinde	x	x	x	x		x						x	x

⁴⁰ 4 Ebenen: Individuelle Aufsicht durch Eltern / fachspezifische Aufsicht durch Leitung der Einrichtung / interne Aufsicht durch Trägerschaft / staatliche Aufsicht durch das Departement für Justiz und Sicherheit (DJS).

6.3 Pädagogisches Konzept

Die Erarbeitung eines pädagogischen Konzeptes ist in der nationalen Gesetzgebung nicht vorgesehen, auch bei Horten ist gemäss kantonalen und kommunalen Reglementierungen ein pädagogisches Konzept aber teilweise Voraussetzung für die Bewilligung.

10 Kantone⁴¹ verlangen für die Bewilligung das Vorliegen eines pädagogischen Konzepts und halten in den Vorschriften fest, welche Punkte dieses enthalten sollte (meist Methoden und sozialpädagogische Grundsätze, Erfahrungswerte, siehe auch Kapitel 4.3). Im Kanton Wallis muss dem Bewilligungsgesuch ebenfalls ein pädagogisches Konzept – jedoch ohne genauere Angaben, welche Grundsätze diese enthalten sollte – beigelegt werden.

In den restlichen Kantonen und allen Hauptorten existieren diesbezüglich keine Vorgaben.

6.4 Regulierungen bezüglich der Öffnungszeiten

Auf der nationalen Ebene existieren keine Regulierungen bezüglich Öffnungszeiten der Kindertagesstätten. Analog den Kindertagesstätten sind Regelungen der Öffnungszeiten nur bei den subventionierten Einrichtungen häufig. Bei den nicht subventionierten Horten kennen einzig die Kantone Jura, Tessin und Wallis Vorgaben:

- Kanton Jura: 5-12 h pro Tag an 5 Tagen pro Woche
- Kanton Tessin: mindestens 15 h pro Woche und 220 Tage pro Jahr
- Kanton Wallis: Horte haben während mind. 4 bis max. 12 h pro Tag geöffnet

Häufig sind hingegen Vorgaben zu Öffnungszeiten in subventionierten Einrichtungen, hier existieren Regelungen in der Stadt Bern (Min. 11h/Tag), in den Kantonen Basel-Land, Basel-Stadt, Neuenburg und Tessin sowie der Hauptorten Luzern und Zug welche jeweils exakte Vorgaben zu den Öffnungszeiten der Mittagstische resp. Horte festlegen.

Die übrigen Kantone und Hauptorte kennen keine Vorschriften zu den Öffnungszeiten.

6.5 Regulierungen betreffend Betreuungsschlüssel

Der Betreuungsschlüssel –als zentrales Kriterium zur Sicherstellung der Betreuungsqualität – wird auch bei Horten und Tagesschulen vielfach vorgegeben. Im Gegensatz zu den Kindertagesstätten gibt es aber deutlich mehr Kantone (15 Kantone) welche hierzu keine Vorgaben machen.

Folgende Betreuungsverhältnisse für Horte werden kantonal vorgegeben, eine Festlegung der **Anzahl Betreuungspersonen pro Gruppe** und der **Gruppengrösse** kennen folgende Kantone:

⁴¹ BE, FR, JU, NE, SO, SZ, TG, TI, VD, ZH

- Kanton Bern: 2 Betreuungspersonen pro Gruppe à 10-12 Kinder (alle Altersklassen)
- Solothurn: 2 Betreuungspersonen pro Gruppe⁴²
- Schwyz: 2 Betreuungspersonen pro Gruppe à 8-12 Kinder
- Zug: 2 Betreuungspersonen pro Gruppe à 12-17 Kinder (im Schulalter), im Hauptort Zug gilt 2 pro 5-10 Kinder
- Zürich: 1 Betreuungsperson pro Gruppe à 11 Kinder

In der Westschweiz erfolgt die Festlegung an der **maximalen Anzahl Kinder pro Betreuungsperson**:

- Jura, Wallis: 1 Betreuungsperson pro 12 Kinder (im Altern von 4-12 Jahren)
- Neuenburg und Thurgau: 1 Betreuungsperson pro 15 Kinder (ab 4 Jahren)
- Tessin: 1 Betreuungsperson pro 25 Kinder (im Schulalter)
- Waadt: 1 Betreuungsperson pro 12 Kinder (6-10 Jahre), 1 pro 15 Kinder (über 10 Jahre):

6.6 Anforderungen an das Personal

Analog den Kindertagesstätten halten die kantonalen und kommunalen Reglemente z.T. Anforderungen zu den Ausbildungen (welche Ausbildungen müssen qualifizierte Betreuungspersonen ausweisen können) oder zum Anteil qualifiziertem Betreuungspersonal fest. Lohnvorgaben existieren bei den nicht subventionierten Horten und Tagesschulen keine.

Ausbildungsanforderungen

Ausbildungsanforderungen an das qualifizierte Betreuungspersonal stellen die Kantone Bern, Jura, Neuenburg, Solothurn, Schwyz, Tessin, Thurgau, Waadt, Wallis, Zürich und Zug (Kanton und Hauptort). Mehrheitlich werden in den Horten (und z.T. den Tagesschulen) abgeschlossene Ausbildungen im sozialpädagogischen Bereich oder in verwandten pädagogischen oder pflegerischen Berufen anerkannt. Ausbildungen auf Tertiärniveau hingegen oder andere strengere Regelungen wie mehrere Jahre Berufserfahrung werden – im Gegensatz zu Einzelfällen bei den Kindertagesstätten (vgl. Kapitel 4.6a) – für Betreuungspersonen in Horten und Tagesschulen nicht vorausgesetzt.

Anteil qualifiziertes Betreuungspersonal

Die meisten Kantone, welche Vorgaben bei nicht subventionierten Horten treffen, schreiben einen Anteil von 50% an qualifiziertem Personal vor (gilt für Horten, z.T. für Tagesschulen). Diese 50% werden in den Kantonen Bern, Schwyz, Zürich und dem Hauptort Zug vorausgesetzt. Ausnahmen von dieser Regel machen:

⁴² Eine Gruppe umfasst 6-12 Plätze, wobei Kinder in der Basisstufe bis zur 2. Klasse 0.75 Plätze beanspruchen und Kinder ab der 3. Primarstufe 0.5 Plätze.

- Kanton Jura: 100% qualifiziertes Personal
- Kantone Neuchâtel und Wallis: 2/3 qualifiziertes Personal
- Solothurn und Waadt: mind. 1/3 qualifiziertes Personal
- Waadt: abhängig von der Gruppengrösse, mind. 1/3 qualifiziertes Personal

Lohnvorgaben

Bei den nicht subventionierten Einrichtungen existieren in keinem Kanton oder Hauptort Vorgaben.

In subventionierten oder öffentlichen Horten und Tagesschulen existieren z.T. wiederum Lohnvorgaben. Analog den Kindertagesstätten richten sich in den Städten Bern und Lausanne die Lohnvorgaben an den Löhnen des städtischen Personals (vgl. auch Kapitel 4.6a).⁴³ Im Kanton Glarus richtet sich die Besoldung des ausgebildeten Betreuungspersonals nach der Besoldung für Lehrpersonen des Kindergartens. Konkrete Lohnvorgaben werden zudem im Kanton Jura und Wallis gemacht.

6.7 Anforderungen an Immobilien

Die Immobilienanforderungen bei Horten entsprechen jenen bei den Kindertagesstätten, es machen aber weniger Kantone – nur deren 12⁴⁴ – überhaupt Vorgaben. Diese definieren Vorgaben für Spiel-/Nutzfläche pro Gruppe, Vorgaben zu Aussenräumen sowie Detailvorgaben (z.B. zu Mobiliar etc.). In allen Kantonen entsprechen diese mehr oder weniger den KiTaS-Richtlinien und werden vielfach sehr allgemein gehalten. Weiterführende Vorgaben existieren einzig im Kanton Waadt, welcher bis max. 15 Kinder und pro weitere 10 Kinder jeweils 1 WC und 1 Lavabo vorschreibt.

6.8 Anforderungen an Hygiene, Sicherheit und Ernährung

Die meisten kantonalen und kommunalen Richtlinien und Gesetze enthalten entsprechende Abschnitte zur Sicherheit und zur Hygiene, wobei dabei eher unbestimmten Vorgaben gemacht werden. In den meisten Fällen werden auf die Feuerpolizeilichen Vorgaben bzw. die Vorgaben des Lebensmittelinspektors verwiesen. Einzelne Kantone verlangen vom Kitapersonal einen Erste-Hilfe-Kurs. Die PAVO regelt bezüglich weiteren Regulierungen in Artikel 15 lediglich, dass die Einrichtungen den anerkannten Anforderungen der Wohnhygiene und des Brandschutzes entsprechen müssen (d); und dass für eine gesunde und abwechslungsreiche Ernährung und für ärztliche Überwachung gesorgt ist (c).

⁴³ In der Verordnung für die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf Dritte resp. beim Abschluss von Leistungsverträgen geregelt

⁴⁴ Bern, Neuenburg, Solothurn, Jura, Schaffhausen, Schwyz, Thurgau, Tessin, Wallis, Zug (Kanton und Hauptort), Zürich und Waadt.

- **Sicherheit:** 6 Kantone machen Vorgaben, welche relativ vage gehalten sind und /oder über die Vorgaben der PAVO nicht hinausgehen (Bern, Neuenburg, Zug, Tessin, Thurgau, Zürich). Weiterführende Vorgaben, welche detailliertere Angaben⁴⁵ machen existieren in den Kantonen Solothurn, Waadt, Tessin, Wallis, Jura sowie dem Hauptort Zug
- **Hygiene:** Die Kantone Bern, Solothurn, Zug (Kanton und Hauptort), Zürich, Thurgau, Waadt, Tessin, Wallis und Jura machen Vorgaben, welche darauf hinweisen, dass die kantonalen/kommunalen Vorschriften zu den Hygieneanforderungen zu genügen haben sind. Weiterführende, konkrete Vorgaben machen die Kantone Solothurn, Waadt und Jura
- **Essen:** Hier werden in den wenigsten Kantonen, und wenn (SO, ZG, VS, NE, JU) dann nur grundsätzliche Vorgaben (gesunde und ausgewogene Ernährung) gemacht.

6.9 Zusammenfassung der Auswirkungen

Existieren Reglementierungen für Horte, entsprechen diese mehrheitlich denjenigen für Kindertagesstätten. Zu spezifischen Punkten werden aber in vielen Kantonen nur für Kindertagesstätten Vorgaben gemacht, nicht aber für Horte. Dies ist vor allem auf die unterschiedliche Altersstruktur der betreuten Kinder in den beiden Einrichtungen zurückzuführen. Ebenfalls werden in deutlich mehr Kantonen gar keine Reglementierungen erlassen.

Wie bereits mehrfach erwähnt wurde, werden die Kostenfolgen der einzelnen Reglementierungen für Horte nicht spezifisch berechnet, sondern aufgrund der ähnlichen Struktur und Reglementierungen von den gleichen Kostenfolgen wie für die Kitas ausgegangen. Diese sind in Abbildung 4-11 zusammengefasst.

⁴⁵ Z.B. indem die Risiken und Gefahren in einem Risikoprofil erfasst und mögliche Massnahmen vorbereitet sein müssen oder eine Erste-Hilfe-Ausbildung des Betreuungspersonals oder eine Notfallbeleuchtung zwingend sind.

7 Auswertung der Regulierungsdichte in einzelnen Kantonen und ihren Hauptorten

Nachdem wir in den vorhergehenden Kapitel die existierenden Regulierungen in den Kantonen und Kantonshauptorten untersucht und deren Kostenwirkungen auf die Betriebs- und Investitionskosten abgeschätzt haben, soll nun aufgezeigt werden, in welchen Teilen der Schweiz vergleichsweise hohe und kostenwirksame Regulierungen im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung bestehen. Dies wird auf Basis von drei verschiedenen Hilfsmitteln vorgenommen:

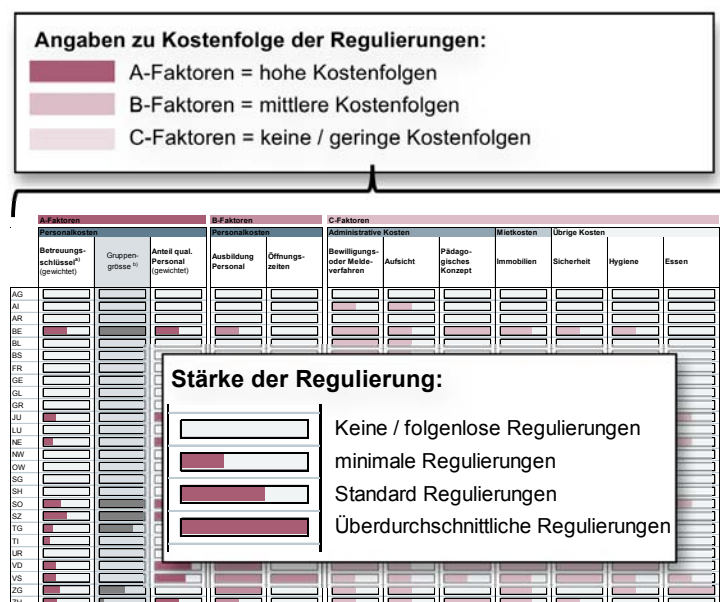
- **Regulierungsmatrix:** Die Regulierungsmatrix zeigt eine graphische Übersicht über die unterschiedlichen Ausprägungen der einzelnen Regulierungen in den Kantonen, geordnet nach den einzelnen Kostenfolgen-Kategorien.
- **Regulierungsindikator:** Der Regulierungsindikator wird auf Basis dieser Regulierungsmatrix erstellt. Erfasst die Regulierungsdichte in den einzelnen Kantonen bzw. der Kantonshauptorten zu einer Zahl zusammen.
- **Clusteranalyse⁴⁶:** In der Clusteranalyse wird der Regulierungsindikator mit andern Indikatoren wie der Grösse oder Steuerkraft der einzelnen Kantone zusammengeführt. Dadurch kann untersucht werden, ob bestimmte Kantonsgruppen häufiger Vorgaben bezüglich der familienexternen Kinderbetreuung vornehmen als andere.

⁴⁶ Die *Clusteranalyse* gruppiert Beobachtungseinheiten mit ähnlichen Ausprägungen zu Gruppen (Clustern). Angestrebt wird, dass die Gruppen entsprechend ihrer Merkmalsausprägungen in sich möglichst homogen und untereinander möglichst heterogen sind.

7.1 Regulierungsmatrix nach Kantonen und Hauptorten

7.1.1 Grundlage zu den Regulierungsmatrizen

Abbildung 7-1: Aufbau der Regulierungsmatrix



In der Regulierungsmatrix werden die bestehenden Regulierungen grafisch zusammengefasst. Dabei ist auf einen Blick sowohl die Regulierungsstärke in den einzelnen Kantonen als auch die Kostenfolge der einzelnen Regulierungen ersichtlich und vergleichbar. Dazu werden die Regulierungen in Spalten gruppiert und nach ihren Kostenfolgen (gemäss Einteilung in Kategorien von «A-Faktoren» bis «C-Faktoren») geordnet. In den einzelnen Zeilen werden die Regulierungsstärken anhand von Balkendiagrammen für die einzelnen Kantone, beziehungsweise Hauptorte (Regulierungen auf kommunaler sowie kantonaler Ebene) abgebildet (vgl. Abbildung 7-1).

Die Einordnung in die Kategorien «A-Faktor» bis «C-Faktor» basiert auf den Kostenfolgen und wurde bereits in den vorhergehenden Kapiteln 4 bis 6 beschrieben. Grundsätzlich gilt:

- «A-Faktor»: hohe Kostenfolgen innerhalb Regulierungen
- «B-Faktor»: mittlere Kostenfolgen
- «C-Faktor»: geringe bis keine Kostenfolgen

Damit die Stärke der geltenden Regulierungen zwischen den Kantonen verglichen werden kann, werden die geltenden Regulierungen in Stärkekategorien eingeteilt. Wenn möglich wird diese Einteilung aufgrund von quantitativen Merkmalen vorgenommen. Mehrheitlich ist aber nur eine qualitative Einschätzung der Regulierungsstärke möglich, wobei meist zwischen den drei Kategorien «keine Regulierung bzw. nicht relevante Regulierungen», «Standardvorgaben» und «erhöhte Anforderungen» unterschieden werden kann. Die nachfolgende Abbil-

dung 7-2 fasst die Kriterien, bzw. das Vorgehen bei der Beurteilung der Stärke der einzelnen Regulierungen zusammen.

Abbildung 7-2: Gebildete Kategorien zur Beurteilung der Regulierungsstärke

Regulierung	Verwendete Kategorien	Bemerkungen zum Vorgehen
Bewilligungs- oder Meldeverfahren	0 = keine Vorgaben 1 = Vorgaben analog zu PAVO 2 = weiterführende Vorgaben	Weiterführende Vorgaben sind beispielsweise, wenn die Zahl der betreuten Kinder festgelegt wird (z.B. mehr als fünf Kinder unter zwölf Jahren)
Aufsicht	0 = keine Vorgaben 1 = Vorgaben auf Behördenseite 2 = Vorgaben die auch Hort betreffen	Häufig wird hier nur das Amt festgelegt, dass für die Aufsicht tätig ist. In wenigen Fällen verlangt der Gesetzgeber eine aktive Beteiligung der Einrichtung oder Trägerschaft (interne Aufsicht).
Pädagogisches Konzept	0 = keine Vorgaben 1 = vorgegeben, ohne inhaltliche Anforderungen 2 = vorgegeben, inkl. konkreten inhaltlichen Anforderungen	
Ausbildung Personal	<u>Bei Kitas und Horten:</u> 0 = keine Vorgaben 1 = Sek. II 2 = Tertiärabschluss oder Sek. II-Ausbildung mit Berufserfahrung <u>Bei Tageseltern:</u> 0 = keine Vorgaben 1 = Ausbildungsanforderungen vorhanden	
Lohnvorgaben	0: keine Regulierung 1 = Regulierung mit tiefen Lohnvorgaben 2 = Regulierung mit hohen Lohnvorgaben	Als hohe Lohnvorgaben werden Löhne definiert, die deutlich über den Vorgaben des KiTaS liegen.
Betreuungsschlüssel (gewichtet)	Effektiver Wert gewichtete Anzahl Betreuungspersonen pro Kind. 0 = kein Betreuungsverhältnis Max.: Betreuungsverhältnis von 1:3	Ein Betreuungsverhältnis von 1:5 ergibt demnach einen Wert von 0.2. Bei unterschiedlichen Betreuungsverhältnissen pro Altersklasse entspricht der gewichtete Betreuungsschlüssel der notwendigen Anzahl Betreuungspersonen bei einer altersmässigen Gleichverteilung der Kinder im Alter von 3 Monaten bis 4 Jahren. Für die Gewichtung wurde von einer theoretischen Gruppengrösse von 45 Kindern ausgegangen.
Anteil qualifiziertes Personal (gewichtet)	Effektiver minimaler%-Anteil qualifiziertes Personal. 0 = keine Angaben 1 (Max.) = 100%	
Bébé-Faktor	0 = kein Bébé-Faktor 1 = Bébé-Faktor	Wird im gewichteten Betreuungsschlüssel bereits berücksichtigt, zur Übersichtlichkeit aber aufgeführt.
Randstundenregelung	0 = keine Vorgaben zu Betreuungsverhältnis 1 = 1 qualifizierte Person bis 5 Kinder;	Werden Vorgaben zum Betreuungsverhältnis gemacht, entspricht eine Randstundenregelung einer Erleichterung (Personalreduktion) für die Kitas. Daher wird eine Vorgabe zum Betreu-

	2 = Verzicht auf qualifiziertes Personal in Randstunden 3 = nicht relevante/keine Randstundenregelung	ungsverhältnis ohne Randstundenregelung höher gewertet als wenn Randstundenregeln existieren. Je nach Definition des notwendigen Betreuungsverhältnisses impliziert diese eine Randstundenregelung ohne dass dies im Gesetz separat festgelegt ist (vor allem Westschweiz).
Gruppengrösse	Wert entspricht der Differenz zu einem festgelegtes Maximum: Maximum bei Kitas: 13 Maximum bei Horten: 23 Bei Tageseltern durch Betreuungsschlüssel definiert.	Beispiel: Ist im Gesetz eine maximale Gruppengrösse von 12 gegeben, entspricht der ausgewiesene Wert $13-12 = 1$. Die Gruppengrösse wird bereits im gewichteten Betreuungsschlüssel berücksichtigt.
Immobilien	0 = keine Vorgaben 1 = Standard 2 = Vorgaben über dem Standard	Als Standard werden die Vorgaben des KiTaS betrachtet (60m ² pro Gruppe, Ruheräume, WC und Büroräume, etc.). Alle Vorgaben, die in etwa ähnliches Niveau aufweisen, werden als Standard definiert.
Sicherheit	0 = keine Vorgaben 1 = Standard 2 = Vorgaben über Standard	Als Standard gilt, dass die gesetzlichen Bau- und Feuerpolizeilichen Anforderungen erfüllt sind (oder ähnliches).
Hygiene	0 = keine Vorgaben 1 = Standard 2 = Vorgaben über Standard	Als Standard gilt: Der Betrieb muss in allen Tätigkeitsbereichen sauber gehalten werden und den gesetzlichen Anforderungen an die Hygiene entsprechen (oder ähnliche Formulierungen).
Essen	0 = keine Vorgaben 1 = Vorgaben	
Öffnungszeiten	Mindestöffnungszeit (in Stunden) über 8h pro Tag 0 = keine Vorgaben 1 = mind. 9h pro Tag Etc.	Alle Vorgaben unter 8h sind unbedeutend
Betriebstage	Anzahl Betriebswochen (5 Tage) über 235 Tage pro Jahr 0 = keine Vorgaben 4 = Max = 255 Tage pro Jahr	Alle Vorgaben unter 235 Tage pro Jahr sind unbedeutend

In der Regulierungsmatrix wird die Balkengrösse bei der Stärke der Regulierung jeweils in Relation zum max. Wert ermittelt. Bis auf einige Ausnahmen wird dabei als maximaler Wert der grösste erzielte Wert und nicht der grösste denkbare Wert verwendet:

- Betreuungsschlüssel: Hier wird ein Betreuungsverhältnis von 1:3 als maximaler Wert angenommen.
- Anteil qualifiziertes Personal: Der maximale Wert entspricht hier 100%.
- Anzahl Betriebstage: Es wird von maximal 255 Betriebstagen ausgegangen.
- Ausbildung bei Horten: Es wird max. ebenfalls Kategorie 2 angegeben, obwohl diese (Tertiärausbildung) nur bei den Kitas vorkommt (Gefahr falscher Interpretation gegenüber Kita).

7.1.2 Die Regulierungsmatrizen der Betriebskosten

Die nachfolgenden Abbildungen (Abbildung 7-3 bis Abbildung 7-7) zeigen die Regulierungsmatrizen für die Betriebskosten von Kindertagesstätten, Tageseltern und Kinderhorten. Dabei folgt jeweils zuerst die Regulierungsmatrix für die kantonalen Regulierungen und anschliessend die Regulierungsmatrix für die im Hauptort geltenden Regelungen (kantonal sowie kommunal). Die Unterschiede zwischen den Regulierungen, welche für den gesamten Kanton gelten und den kommunalen Regulierungen sind allerdings sehr gering, nur in den Städten Luzern, Zug und Zürich bestehen kommunale Vorgaben für private Einrichtungen ohne Subventionen. Bei den Tageseltern existieren auf kommunaler Ebene keine separaten Vorgaben, weshalb auf eine Darstellung dieser Matrix ganz verzichtet wird.

Abbildung 7-3: Kindertagesstätten Regulierungsmatrix der Betriebskosten – kantonale Regulierungen

	A-Faktoren				B-Faktoren				C-Faktoren							
	Personalkosten		Personalkosten		Personalkosten		Personalkosten		Administrative Kosten		Mietkosten		Übrige Kosten			
	Lohn- vorgaben	Betreuungs- schlussel ^{a)} (gewicht)	Gruppen- grösse ^{b)}	Bébéfaktor ^{b)}	Anteil qual. Personal (gewicht)	Ausbildung Personal	Randstunden- regelung ^{c)}	Öffnungs- zeiten	Betriebsstage	Bewilligungs- oder Melde- verfahren	Aufsicht	Pädago- gisches Konzept	Immobilien	Sicherheit	Hygiene	Essen
KtlaS																
AG																
AI																
AR																
BE																
BL																
BS																
FR																
GE																
GL																
GR																
JU																
LU																
NE																
NW																
OW																
SG																
SH																
SO																
SZ																
TG																
TI																
UR																
VD																
VS																
ZG																
ZH																

Anm.: a) Betreuungsverhältnis umfasst qualifiziertes und nicht qualifiziertes Personal mit Ausnahme von JU und NE. In diesen Kantonen werden nur Vorgaben zur Mindestanzahl ausgebildeter Betreuungspersonen gegeben. Vgl. auch Fussnote 33 auf Seite 65.

b) Die Variablen Gruppengrösse und Bébéfaktor werden im gewichteten Betreuungsverhältnis bereits berücksichtigt.

c) In den Kantonen JU, NE, SG, VD und VS ergibt sich die Randstundenregelung aus den Vorgaben zum Betreuungsverhältnis.

Abbildung 7-5: Tageseltern Regulierungsmatrix der Betriebskosten – kantonale Regulierungen

B-Faktor	C-Faktoren						Übrige Kosten			
	Pers.-k.	Administrative Kosten	Mietk.	Pädagogisches Konzept	Immobilien	Sicherheit	Hygiene	Essen		
Betreuungsschlüssel ^{a)} (gewichtet)	Ausbildung Personal	Bewilligungs- oder Meldeverfahren	Aufsicht	Pädagogisches Konzept	Immobilien	Sicherheit	Hygiene	Essen		
AG										
AI										
AR										
BE										
BL										
BS										
FR										
GE										
GL										
GR										
JU										
LU										
NE										
NW										
OW										
SG										
SH										
SO										
SZ										
TG										
TI										
UR										
VD										
VS										
ZG										
ZH										

Anm.: a) Bei Tageseltern wird der Betreuungsschlüssel durch die maximalen Zahl Kinder, die betreut werden darf, bestimmt.

Es existieren in diesem Bereich keine kommunalen Regelungen

Abbildung 7-6: Horte Regulierungsmatrix der Betriebskosten– kantonale Regulierungen

	A-Faktoren			B-Faktoren		C-Faktoren									
	Personalkosten		Anteil qual. Personal (gewichtet)	Ausbildung Personal	Öffnungszeiten	Administrative Kosten		Pädagogisches Konzept		Mietkosten		Übrige Kosten			
	Betreuungsschlüssel ^{a)} (gewichtet)	Gruppengrösse ^{b)}				Bewilligungs- oder Meldeverfahren	Aufsicht	Pädagogisches Konzept	Immobilien	Sicherheit	Hygiene	Essen			
AG															
AI															
AR															
BE															
BL															
BS															
FR															
GE															
GL															
GR															
JU															
LU															
NE															
NW															
OW															
SG															
SH															
SO															
SZ															
TG															
TI															
UR															
VD															
VS															
ZG															
ZH															

Anm.: a) Betreuungsverhältnis umfasst qualifiziertes und nicht qualifiziertes Personal mit Ausnahme von JU und NE. In diesen Kantonen werden nur Vorgaben zur Mindestanzahl ausgebildeter Betreuungspersonen gegeben. Vgl. auch Fussnote 33 auf Seite 65.

b) Die Variablen Gruppengrösse wird im gewichteten Betreuungsverhältnis bereits berücksichtigt.

Abbildung 7-7: Horte Regulierungsmatrix der Betriebskosten – kantonale und kommunale Regulierungen (Hauptorte)

	A-Faktoren		B-Faktoren		C-Faktoren								
	Betreuungsschlüsse ^{a)} (gewichtet)	Gruppengrösse ^{b)}	Anteil qual. Personal (gewichtet)	Ausbildung Personal	Öffnungszeiten	Administrative Kosten	Aufsicht	Pädagogisches Konzept	Immobilien	Sicherheit	Hygiene	Essen	
AG													
AI													
AR													
BE													
BL													
BS													
FR													
GE													
GL													
GR													
JU													
LU													
NE													
NW													
OW													
SG													
SH													
SO													
SZ													
TG													
TI													
UR													
VD													
VS													
ZG													
ZH													

Anm.: a) Betreuungsverhältnis umfasst qualifiziertes und nicht qualifiziertes Personal mit Ausnahme von JU und NE. In diesen Kantonen werden nur Vorgaben zur Mindestanzahl ausgebildeter Betreuungspersonen gegeben. Vgl. auch Fussnote 33 auf Seite 65

b) Die Variablen Gruppengrösse wird im gewichteten Betreuungsverhältnis bereits berücksichtigt.

Die meisten Vorgaben werden im Bereich der Kindertagesstätten gemacht. Für Horte und Tagesfamilien werden in einzelnen Bereichen gar keine kantonalen oder kommunalen Regelungen vorgegeben, weshalb diese Regulierungen in den entsprechenden Matrizen nicht aufgeführt sind. Bei Horten und Tageseltern bestehen keine Regeln betreffend Lohnhöhe, Bébé-Faktor, Randstundenregelung und Betriebstagen. Bei den Tageseltern existieren weiter keine Vorgaben in den Bereichen Gruppengrösse, Anteil qualifiziertes Personal und Öffnungszeiten.

7.1.3 Wichtigste Erkenntnisse aus den Regulierungsmatrizen der Betriebskosten

Wie bereits im vorhergehenden Abschnitt erl uert wurde, sind die Unterschiede zwischen den Regulierungsmatrizen mit kantonalen bzw. kantonalen inkl. kommunaler Regulierungen gering. Es wird deshalb darauf verzichtet, die wichtigsten Erkenntnisse beider Regulierungsmatrizen zu erl uern. Stattdessen konzentrieren wir uns auf die Regulierungsmatrizen der Kantone inkl. Hauptorte, dadurch kann die Stadt Luzern⁴⁷ ebenfalls berücksichtigt werden.

a) Kindertagesstätten

- Grundsätzlich existieren bei den Kindertagesstätten mehr Regulierungen als in den anderen Betreuungsrichtungen.
- Werden nur die A-Faktoren betrachtet, bestehen einzig in Genf in allen Bereichen Vorgaben, da Genf als einziger Kanton auch bei nicht subventionierten Kitas Lohnvorgaben macht. Sieht man von dieser Regelung beim Lohn ab, sind vor allem die Vorgaben zum Betreuungsschlüssel entscheidend, die Anteile an qualifiziertem Personal sind fast ausschliesslich auf 50% - oder gar nicht - vorgegeben. Ausnahmen finden sich meist in jenen Hauptorten, die gleichzeitig auch den Betreuungsschlüssel auf Basis des qualifizierten Personals angeben und das unqualifizierte Personal nicht mitberücksichtigen. In diesen Hauptorten (Genf, Neuch tel, Bellinzona, Lausanne und Sion) sind dafür die Betreuungsschlüssel mehrheitlich tiefer.
- Bei den B-Faktoren sind einzig im Jura in allen vier Bereichen Regulierungen vorhanden. Im Jura werden als einzigem Kanton auch in privaten Kitas eine minimale Anzahl Betriebstage vorgegeben (bei subventionierten Einrichtungen ist dies deutlich häufiger der Fall). Auch zu den Tages ffnungszeiten existieren nur in den Kantonen Genf, Jura und Thurgau bzw. in deren Hauptorten Regulierungen. In diesen drei Orten sind die Regulierungen bei den B-Faktoren gesamthaft am dichtesten.
- Bei den C-Faktoren werden meist entweder zu keinem Punkt oder zu fast allen Punkten - Ausnahme ist mehrheitlich die Ernährung - Vorgaben gemacht. In einigen Hauptorten existieren aber auch hier überdurchschnittlich hohe Anforderungen. Dazu gehören wiederum Genf und der Jura, sowie Solothurn, Chur, Sion und Bellinzona.

⁴⁷ Gemäss den Angaben auf der Informationsplattform Familie und Beruf ist Luzern der einzige Kanton, der nur auf kommunaler Ebene, nicht aber auf kantonaler Ebene Regulierungen für private Einrichtungen erlässt.

- Die Matrizen deuten darauf hin, dass über alle Faktoren gesehen insbesondere in Genf und Delémont überdurchschnittlich viele Regulierungen auch mit entsprechenden Kostenfolgen bestehen. Ebenfalls tendenziell viele Regulierungen auf kantonaler und kommunaler Ebene existieren in den Kantonen Solothurn, Graubünden und Tessin. Allgemein lassen sich zwischen jenen Kantonen und Kantonshauptorten, die sowohl über kommunale wie kantonale Gesetze verfügen, nur geringfügige Unterschiede bei deren Ausprägungen für private Kitas feststellen.

b) Tageseltern

- Abgesehen von der grundsätzlichen Bewilligungs- und Meldepflicht sowie der Aufsicht, werden - wenn überhaupt kantonale Regelungen bestehen – fast ausschliesslich Regulierungen zur maximalen Zahl Kinder pro Tageseltern und zur Ausbildung (Besuch eines Grundkurs für Tageseltern) vorgegeben.
- Zusätzliche Anforderungen bestehen in den Kantonen Waadt, Wallis und Tessin sowie Solothurn. Diese Kantone weisen somit die „meisten“ Regulierungen im Bereich der Tageseltern auf.
- Insgesamt kann der Bereich der Tageseltern als nur sehr schwach regulierter Bereich betrachtet werden.

c) Kinderhorte (und Tagesschulen)

- Im Vergleich zu den Kindertagesstätten werden bei Kinderhorten gesamthaft deutlich weniger Regulierungen vorgenommen obwohl die beiden Betreuungsformen auf nationaler Ebene gleichbehandelt werden.
- Regulierungen zu den kostenwirksamen A-Faktoren bestehen nur in elf Kantonen und ihren Kantonshauptorten. Dies sind: BE, JU, NE, SO, SZ, VD, VS, ZG, ZU sowie teilweise TG und TI.
- Die gleichen Kantone besitzen auch als einzige Regulierungen bei den B-Faktoren, wobei nur im Jura, im Tessin und im Wallis Vorgaben zu den Öffnungszeiten existieren.
- Bei den C-Faktoren existieren auch in weiteren Kantonen und ihren Hauptorten vereinzelt zusätzlich Regulierungen neben der Bewilligungs- und Meldepflicht bzw. der Aufsicht der Einrichtungen. Insgesamt sind es aber wiederum die elf bereits genannten Kantone, die für Horte detailliertere Regulierungen erlassen.
- Zwischen diesen elf Kantonen fallen die Unterschiede relativ gering aus, wobei in der Tendenz vor allem die Kantone Jura, Solothurn, Waadt und Wallis zu stärkeren Regulierungen neigen.

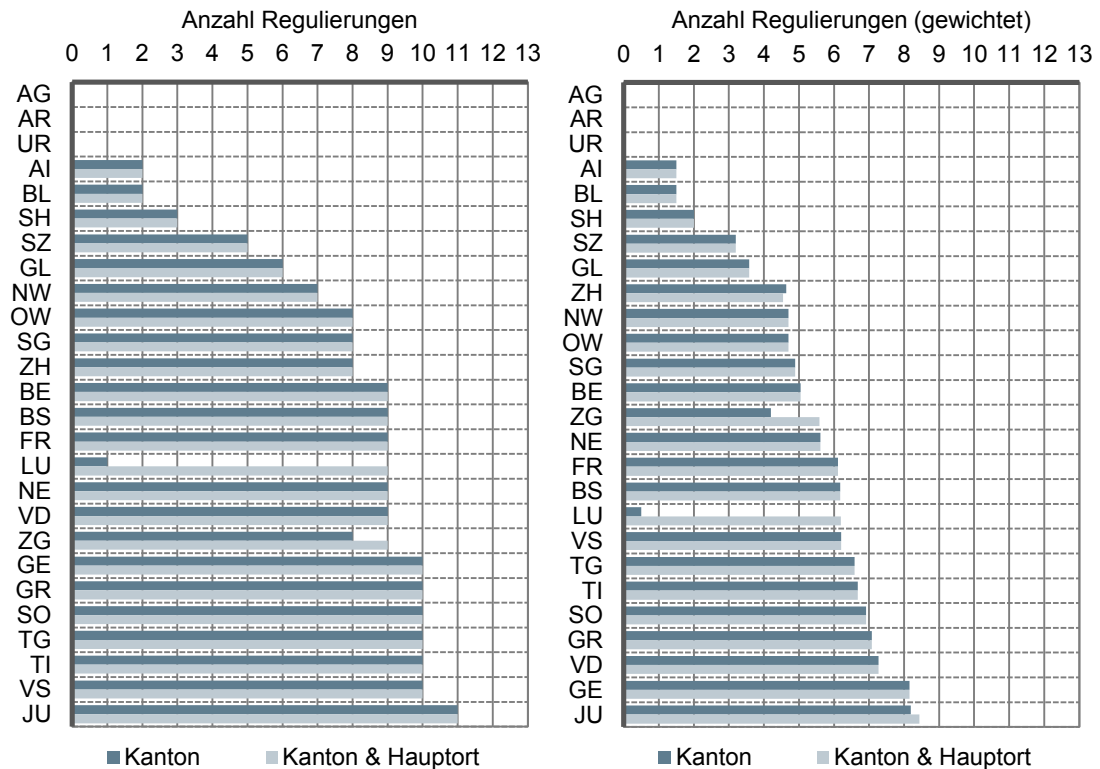
7.2 Regulierungsindikator

Um besser beurteilen zu können, ob es spezifische Kantonsgruppen gibt, die über ausserordentlich hohe Regulierungen verfügen, werden in einem nächsten Schritt die Informationen der Regulierungsmatrix in einem einzigen Indikator zur Regulierungsdichte zusammengefasst. Die Bildung eines Indikators für die Regulierungsdichte wird durch den Umstand erschwert, dass die Regulierungen in den einzelnen Bereichen quantitativ nicht vergleichbar sind. Die Zusammenstellung der geltenden Regulierungen und ihrer Kostenfolge hat gezeigt, dass letztlich die Vorgaben, die die laufenden Kosten (Betriebskosten) betreffen, von besonderem Interesse sind. Deshalb beschränken wir uns bei der Bildung des Regulierungsindikators auf die laufenden Betriebskosten.

Die einfachste Variante aufzuzeigen, in welchen Kantonen mehr Regulierungen bestehen als in anderen, ist durch eine einfache Summierung der Bereiche, die reguliert sind. Die Regulierungsmatrix betrachtet 14 verschiedene Bereiche mit Reglementierungen. Allerdings ist die Randstundenregelung eine positive Reglementierung, weshalb wir diesen Bereich aus dem Regulierungsindikator ausschliessen. Die einfachste Form eines Indikators zählt in jedem Kanton die Anzahl der 13 Bereiche, die von einer Reglementierung betroffen sind. Für jeden Kanton (bzw. Kanton und Hauptort) entspricht der Indikator einer Zahl zwischen 1 und 13 (vgl. Abbildung 7-8).

Der Nachteil dieses Indikators ist, dass die unterschiedlichen Ausprägungen der Regulierungen nicht berücksichtigt werden. Dies kann damit umgangen werden, indem der Regulierungsindikator mit den in der Regulierungsmatrix aufgeführten Stärkekatégorien der einzelnen Regulierungen multipliziert wird. (vgl. Abbildung 7-8).

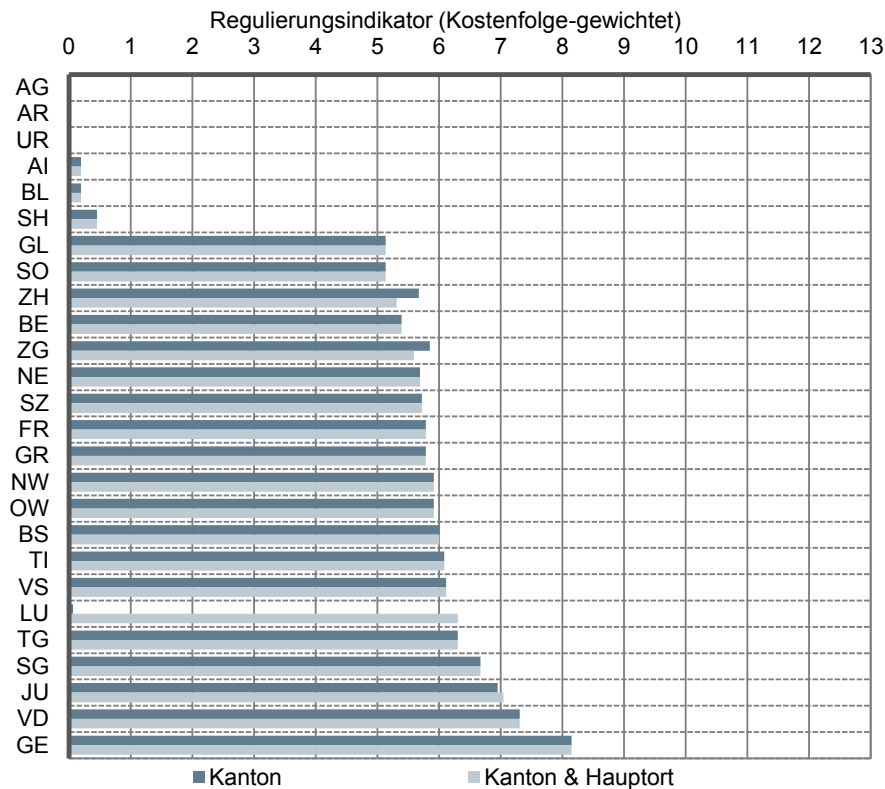
Abbildung 7-8: Regulierungsindikatoren für den Kita-Bereich ohne Berücksichtigung der potentiell möglichen Kostenfolgen



Wird der Indikator nur mit der Stärke der Ausprägung gewichtet, werden die unterschiedlichen Bedeutungen der einzelnen Regulierungen aufgrund ihrer Kostenfolgen nicht ausreichend berücksichtigt. Deshalb wird in Abbildung 7-9 auch noch ein nach potentiell möglichen Kostenfolgen gewichteter Regulierungsindikator abgebildet.

Für diesen weiterführenden Regulierungsindikator werden die einzelnen Bereiche nach ihrer erwarteten Kostenfolgen zusätzlich gewichtet. Die verwendete Gewichtung erfolgt aufgrund der Ergebnisse der Kostenfolgenabschätzung, ist aber letztlich nur eine qualitative Einschätzung und bis zu einem gewissen Grad auch arbiträr. Besonders stark gewichtet werden die «A-Faktoren», d.h. die Bereiche, in denen Reglementierungen hohe Auswirkungen auf die Kosten haben. Erhöht gewichtet werden zudem die «B-Faktoren». Beide Faktoren-Gruppen wirken sich vor allem auf die Personalkosten aus, die wiederum über 70% der Betriebskosten einer Kita ausmachen. Von den «C-Faktoren» werden lediglich die Immobilienvorgaben höher gewichtet, da sich diese auf die Mietpreise auswirken werden.

Abbildung 7-9: Nach potentiell möglichen Kostenfolgen gewichteter Regulierungsindikator für private Kitas



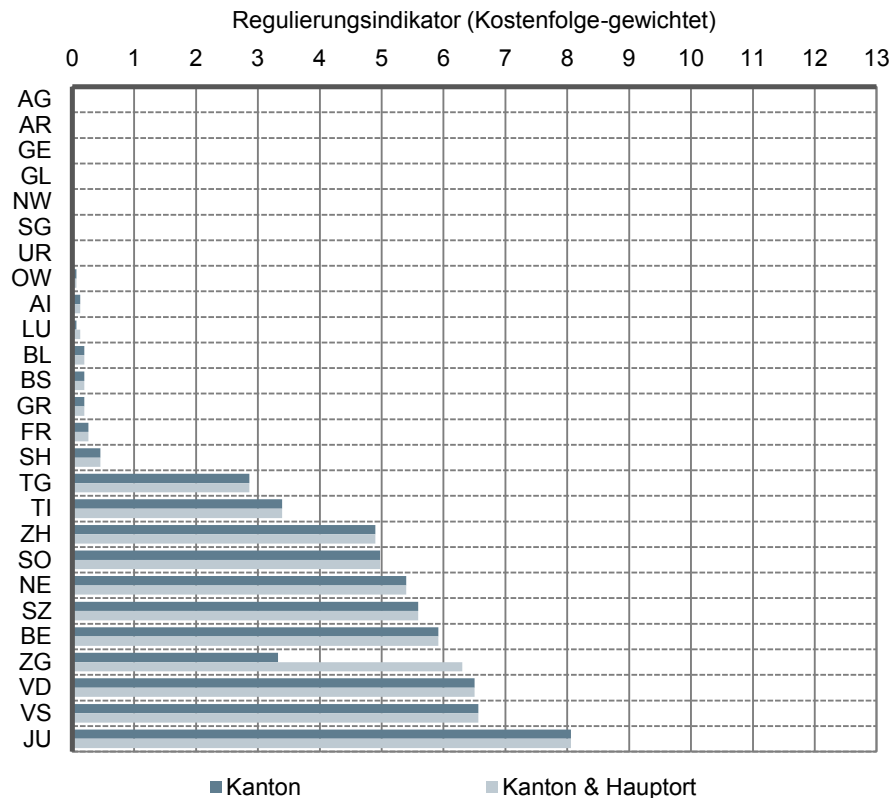
Zur Interpretation des kostengewichteten Regulierungsindicators

Der in Abbildung 7-9 dargestellte gewichtete Indikator muss sorgfältig interpretiert werden. Zu berücksichtigen sind folgende Punkte:

- **Aus dem Regulierungsindikator können keine direkten Rückschlüsse auf die real existierenden Kosten gemacht werden.** Es können nur „potentielle“ Kostenfolgen aufgezeigt werden. Was heisst hier „potentiell“? Auch wenn wie in AG, AR und UR über die PAVO hinaus keine formellen Regulierungen vorhanden sind, können Betreuungseinrichtungen in diesen Kantonen selbstverständlich nicht gratis angeboten werden. Dies aus folgenden Gründen:
 - Neben den gesetzlichen Regulierungen können auch potentielle Kostenfolgen aus informell-administrativen Regulierungen entstehen.
 - Oft sind Regulierungen längst nicht bindend, weil der Markt höhere Standards verlangt als die Mindestnormen es vorschreiben. Die Bindungswirkung von Regulierungen hängt von folgenden Faktoren ab:
 - Exogenen Umweltfaktoren (z.B. Mietindex, Lohnniveau, Umfang des ausbildungsspezifischen Arbeitsangebots in Relation zum Bedarf, etc.).
 - Nachfrage beeinflusst wesentlich das Angebot. Die Eltern erwarten von der Betreuungseinrichtung einen gewissen Standard. Auch besteht ein gesellschaftlicher Druck, gewisse Grundvorstellungen zu erfüllen (gerade bezüglich Räumlichkeiten und Betreuungsverhältnis).
- Die Werte des Indicators können nicht als linearer Kostenfaktor verwendet werden. Ein doppelt so hoher Indikatorwert ist nicht gleichbedeutend mit doppelt so hohen Kosten. Umgekehrt kann der Indikator allerdings als Argument für hohe Kosten verwendet werden. Weist ein Kanton sowohl einen hohen Indikator als auch hohe Kosten auf, können die umfangreichen Regulierungen ein Indiz sein, dass sie sich auf die Betriebskosten niederschlagen. **Welcher Anteil der Kosten letztlich aber auf Regulierungen beruht, lässt sich nicht aus dem Regulierungsindikator ableiten.**

Die Abbildung 7-9 zeigt den berechneten Regulierungsindikator für private Kindertagesstätten. Aufgrund der mehrfachen Gewichtung ist bei der Interpretation des Indikators Vorsicht geboten (vgl. hierzu Kasten „Zur Interpretation des kostengewichteten Regulierungsindikators“ auf S.105). Der Indikator bestätigt mehrheitlich die Schlussfolgerungen, die bereits bei der Betrachtung der Regulierungsmatrizen getroffen wurden. Werden die Kostenfolgen einzelner Regulierungen berücksichtigt, ist die Regulierungsdichte in der Mehrheit der Kantone in etwa gleich hoch. Höhere Regulierungsdichten sind insbesondere in Genf (vor allem die Lohnregulierungen) sowie in den Kantonen VD, JU und SG bzw. den entsprechenden Hauptstädten zu erkennen. Keine beziehungsweise (kostenseitig) nur unbedeutende kantonale und kommunale Reglementierungen existieren in AG, AR, UR, AI, BL, SH sowie im Kanton Luzern (nicht aber in der Stadt Luzern).

Abbildung 7-10: Nach potentiell möglichen Kostenfolgen gewichteter Regulierungsindikator für private Horte



Auf Basis derselben Gewichtungen kann ebenfalls ein Regulierungsindikator für private Horte gebildet werden (vgl. Abbildung 7-10). Betrachtet man die Werte des Indikators der einzelnen Kantone und vergleicht diese mit dem Regulierungsindikator bei Kindertagesstätten, fallen vor allem folgende Punkte auf:

- Für Horte existieren deutlich weniger Regulierungen als für Kindertagesstätten. Nur in zehn Kantonen oder Hauptorten bestehen Regulierungen für Horte, die sich spürbar auf

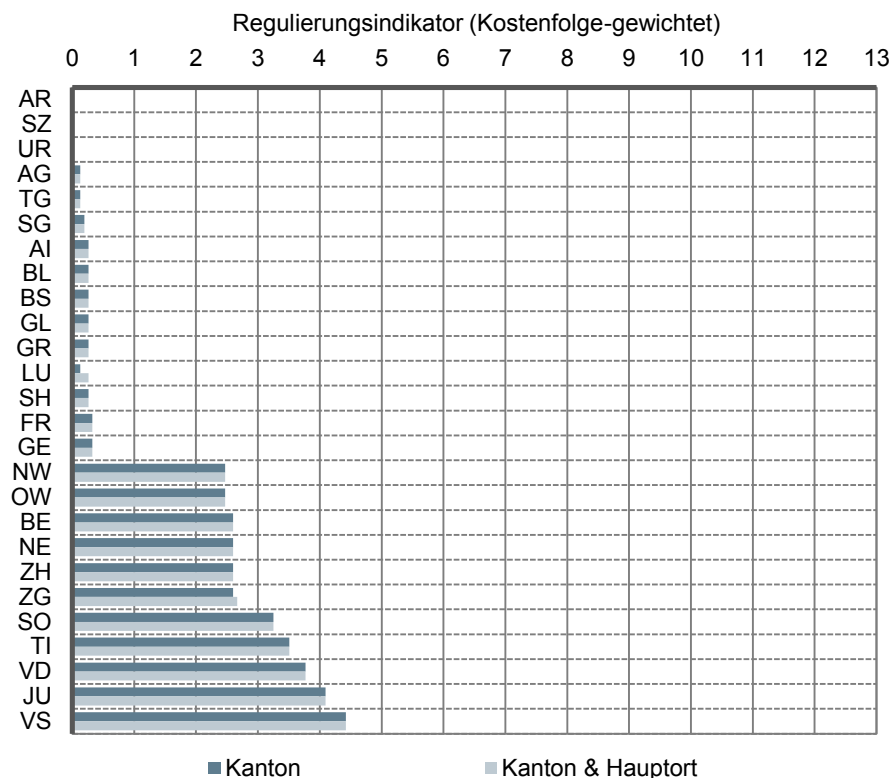
die Betriebskosten auswirken. Die restlichen Kantone und Hauptorte erlassen keine oder nur wenige und kostenseitig eher unbedeutende Regulierungen.

- Besonders hohe Regulierungen bestehen in den Kantonen Jura, Wallis und Waadt. Insbesondere die Kantone Jura und Waadt gehören auch bei den Kindertagesstätten zu den regulierungsstärksten Kantonen, wobei dies aufgrund der Gemeinsamkeiten dieser beiden familienergänzenden Betreuungsformen nicht überraschend ist.

Die Rangfolge der Kantone beim Regulierungsindikator deckt sich mit den Erwartungen, die aufgrund der Analyse der Regulierungsmatrix getroffen werden können. Der Indikator für Horte berücksichtigt im Übrigen ebenfalls sämtliche 13 Bereiche, die für die Kitas berücksichtigt wurden, auch wenn in einzelnen Bereichen in keinem Kanton Reglementierungen gemacht werden (z.B. Lohn).

Aufgrund der wenigen Regulierungen bei den nicht-subsidierten Tageseltern und den geringen Kostenfolgen dieser Regulierungen ist ein Regulierungsindikator hier nur bedingt sinnvoll. Ein möglicher Indikator wird in Abbildung 7-11 dargestellt. Auch wenn der Indikator grundsätzlich nach dem gleichen Prinzip aufgebaut ist wie bei den Kindertagesstätten, müssen die Gewichtungen aufgrund der deutlich geringeren Kostenfolgen leicht angepasst werden.

Abbildung 7-11: Nach Kostenfolgen gewichteter Regulierungsindikator für nicht-subsidierte Tageseltern



Wie bereits die Regulierungsmatrix gezeigt hat, werden mehrheitlich nur Vorgaben zum Betreuungsverhältnis gemacht. Dies ist mitunter auch der einzige Faktor, bei dem ein gewisser Effekt auf die Betriebskosten erwartet wird. Entsprechend hoch wird der Bereich Betreuungsverhältnis im Indikator gewichtet, wodurch die deutlichen Unterschiede erklärt werden. Wird der Regulierungsindikator für die nicht-subventionierten Tageseltern graphisch abgebildet, zeigen sich folgende Punkte:

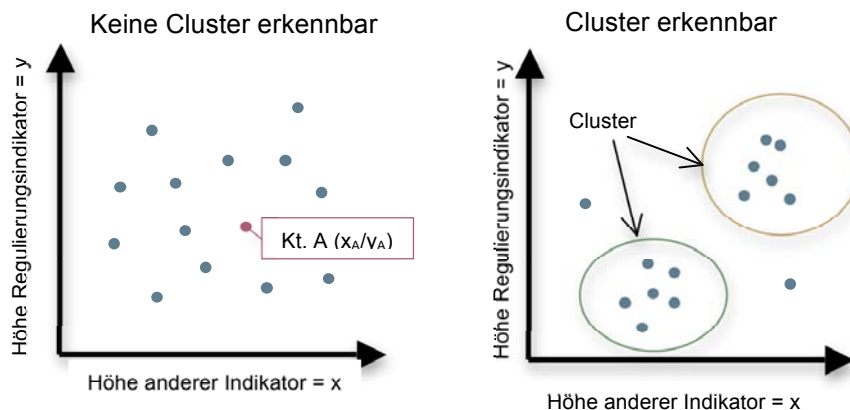
- Die Mehrheit der Kantone reguliert, wenn überhaupt, nur die Bewilligungs- und Meldepflicht sowie die Aufsicht.
- Kostenwirksame Vorgaben werden von knapp der Hälfte der Kantone festgelegt.
- Die grösste Regulierungsdichte existiert wiederum in den Kantonen Wallis, Jura und Waadt, wobei im Kanton Jura nicht die Zahl der Regulierungen, sondern die strengen Vorgaben beim Betreuungsschlüssel massgeblich zur Positionierung beitragen.
- Insgesamt sind nicht nur in wenigen Kantonen und Hauptorte Regulierungen vorhanden, sondern sie haben auch kaum eine Kostenwirkung.

Vergleicht man die Regulierungsindikatoren über alle drei Betreuungsarten, zeigt sich, dass besonders Jura und Waadt in allen Bereichen eine hohe Regulierungsdichte aufweisen. In Genf existieren vor allem im Kita-Bereich viele Vorgaben, für Horte und Tageseltern bestehen hingegen keine beziehungsweise kaum Vorgaben. In diesen beiden Betreuungsformen besteht zusätzlich vor allem im Wallis eine überdurchschnittlich dichte Reglementierung.

7.3 Regulierungen nach Clusteranalyse

Mit den Kantonen Waadt, Genf, Wallis und Jura weisen vor allem Westschweizer Kantone einen hohen Regulierungsindikator aus. Mit Hilfe einer einfachen Clusterauswertung wird nun in einem letzten Schritt versucht aufzuzeigen, ob Kantone mit spezifischen Merkmalen dazu neigen, Einrichtungen der familienexternen Kinderbetreuung stärker zu reglementieren. Dazu werden die Kantone in Punktdiagramme abgebildet und analysiert. Bei diesen Punktdiagrammen wird die Höhe des Regulierungsindikators (auf der Y-Achse) anderen Messgrössen wie der Steuerkraft, der Kernstadtindikator oder der politischen Ausrichtung des Kantonsparlamentes (jeweils auf X-Achse) gegenübergestellt (vgl. Abbildung 7-12). Sind spezifische Gruppierungen erkennbar, ist dies ein Hinweis darauf, dass entsprechende Cluster existieren.

Abbildung 7-12: Grundlage Clusteranalyse: Schematische Darstellung



Mögliche Messgrößen, die dem Regulierungsindex gegenübergestellt werden, sind:

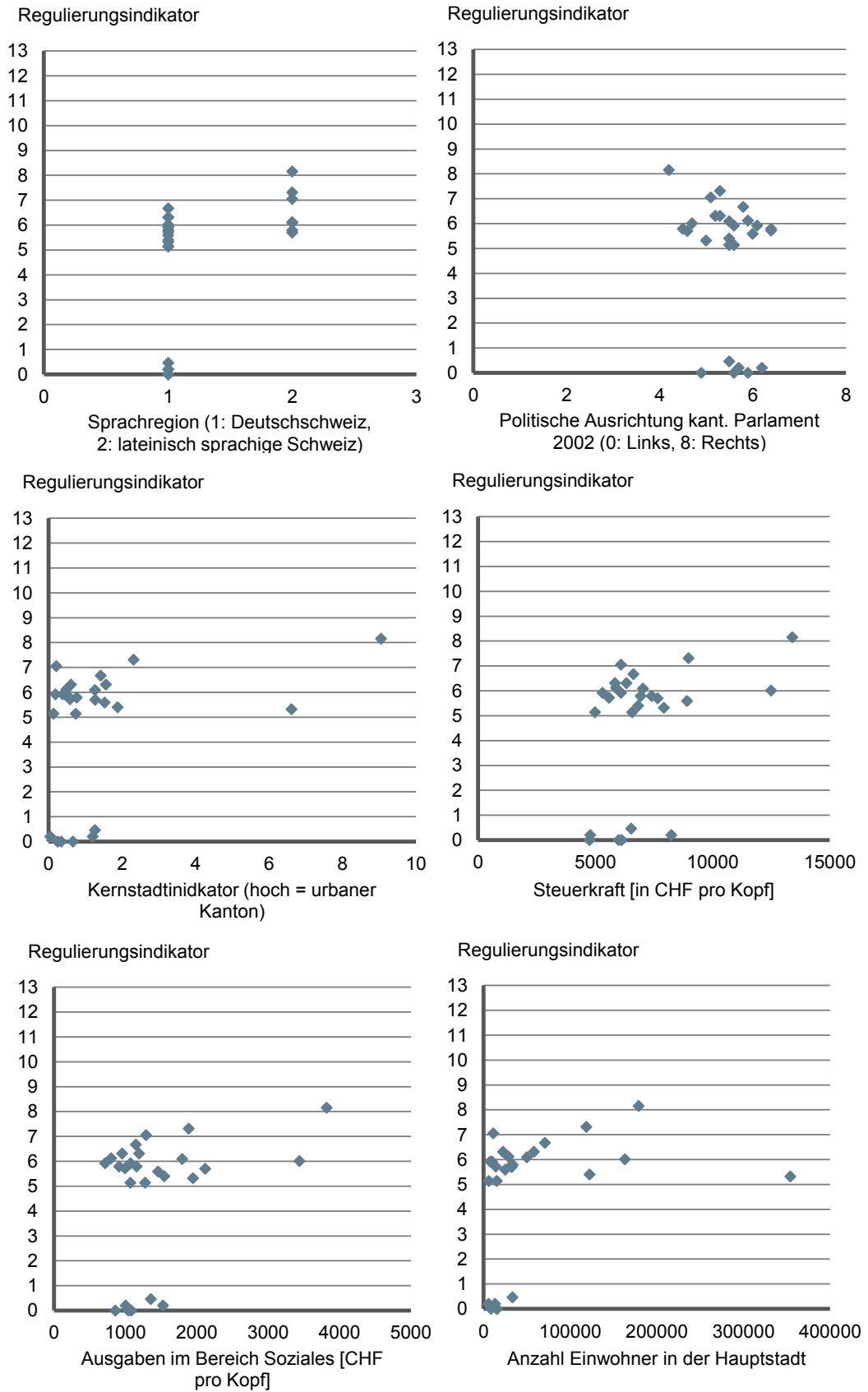
- Sprachregionen: Haben Westschweizer Kantone mehr Regulierungen?
- Politische Ausrichtung auf kantonaler Ebene: Gibt es einen Zusammenhang zwischen politischer Ausrichtung der kantonalen Parlamente und der Regulierungen?
- Kernstadtindikator: Sind städtische Kantone Vorreiter für stärkere Regulierungen?
- Steuerkraft: Werden vor allem in vermögenden Kantone viele Regulierungen erlassen?
- Ausgaben im Bereich Soziale Sicherheit pro Kopf (in CHF)
- Anzahl Einwohner der Hauptorte: Spielen die grossen Kantonshauptorte eine Vorreiterrolle?

Abbildung 7-13 zeigt verschiedene Punktdiagramme für die Regulierungsdichte bei privaten Kindertagesstätten (Kanton und Hauptort). Aufgrund der relativ ähnlichen Regulierungsdichte in den meisten Kantonen ist es sehr schwierig, Cluster zu entdecken. Eine Analyse der Regulierungsdichte nach den Sprachregionen kann die Vermutung einer tendenziell höheren Regulierungsdichte in der lateinisch-sprachigen Schweiz nicht widerlegen. Ansonsten sind nur wenige Muster erkennbar:

- Der Kanton mit dem höchsten Regulierungsindikator (Kanton Genf) ist gleichzeitig auch der Kanton mit der höchsten Steuerkraft, dem höchsten Kernstadtindikator (urbanster Kanton) und den höchsten Ausgaben im Bereich Soziales. Zudem ist das Genfer Kantonsparlament verhältnismässig deutlich weiter links als die Kantonsparlamente in den andern Kantonen. In all diesen Punkten lässt sich aber kein eindeutiger Zusammenhang oder entsprechende Cluster aufzeigen, da sich die drei Kantone mit dem höchsten Indikator meist auf dem ganzen Spektrum der X-Achse verteilen.
- Kantone, die keine oder nur geringe Vorgaben im Kitabereich machen, sind hingegen mehrheitlich ländlich, haben eine relativ kleinen Hauptort, verfügen über eine geringe Steuerkraft und ein eher bürgerliches Parlament und haben geringe Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Soziales. Im Gegensatz zu den stark regulierten Kantonen scheint sich bei schwach regulierten Kantonen eher ein eindeutiges Muster ableiten.

Insgesamt lassen sich aber kaum Cluster ableiten. Auch eine entsprechende Untersuchung im Bereich Horte führt zu keinen Clustern. Zu erklären ist dies damit, dass Regulierungen in der familienexternen Kinderbetreuung häufig von Einzelpersonen oder Interessensgruppen forciert werden. Sicherlich gibt es dabei einige Faktoren, die in der Tendenz entsprechende Vorgaben zusätzlich fördern, dies wird aber zumindest bei den privaten und nicht subventionierten Einrichtungen nicht ersichtlich.

Abbildung 7-13: Clusteranalyse private Kitas (Regulierungen Kanton & Hauptort)



8 Zusammenfassung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

In den vorhergehenden Kapiteln wurden basierend auf den Informationen der Internetplattform «Beruf und Familie» des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) die geltenden Regulierungen für private Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kindertagesstätten, Horte und Mittagstische sowie Tageseltern) in den einzelnen Kantonen und ihren Hauptorten analysiert. In dieser Analyse wurden im Wesentlichen folgende Fragen untersucht:

- In welchen Punkten werden private Betreuungseinrichtungen in den einzelnen Kantonen reguliert und wie sind diese Regulierungen ausgestaltet?
- Welche Kostenfolgen könnten die einzelnen Regulierungen haben?
- In welchen Kantonen (bzw. Kantonshauptorten) werden familienexterne Kinderbetreuungseinrichtungen besonders stark reguliert, welche Kantone kennen weniger Vorschriften?
- Können die geltenden Regulierungen in einem Indikator zusammengefasst werden und sind spezifische Kantonsgruppen stärker reguliert als andere?

Das nachfolgende Fazit fasst nochmals die wichtigsten Erkenntnisse zu diesen Fragen zusammen.

Regulierungen von familienergänzenden Kinderbetreuungseinrichtungen

Die gesetzliche Grundlage zur Regulierung der familienergänzenden Kinderbetreuungseinrichtung bildet die eidgenössische Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption (PAVO) vom 19. Oktober 1977. Die PAVO gilt für alle in der Studie betrachteten Betreuungsarten. Der Bund tritt in diesem Bereich allerdings nur subsidiär auf und überlässt eine detaillierte Regelung den Kantonen und Gemeinden. Dies führt dazu, dass in den einzelnen Kantonen und Gemeinden unterschiedliche Regelungen vorhanden sind.

Die Vorgaben auf kantonaler und kommunaler Ebene sind so ausgestattet, dass diese als Voraussetzung für eine Betriebsbewilligung gegeben sind. Die geltenden Vorgaben können grundsätzlich den folgenden Kategorien zugeordnet werden:

- Vorgaben zum Betreuungsverhältnis: Die Vorgaben zum Betreuungsverhältnis werden als besonders wichtig erachtet. Sie sollen eine Mindestqualität der Betreuung sicherstellen. Vorgaben zum Betreuungsverhältnis umfassen Vorgaben zur Gruppengrösse, Anzahl Kinder pro Betreuungsperson, Verhältnis zwischen gelehrtem und ungelehrtem Betreuungspersonal, etc.
- Vorgaben zum Personal: Diese umfassen insbesondere die Ausbildungsanforderungen oder Lohnvorgaben.
- Vorgaben zum Betriebskonzept: Dazu gehören Vorgaben zu den Öffnungszeiten, aber auch Mindestanforderungen an das pädagogische Konzept.

- Vorgaben zu den Räumlichkeiten und der Ausstattung der Einrichtung: Vorgaben zu minimalen Raumgrössen, Raumangebot, Aussenräumen aber auch bezüglich Sicherheit, Hygiene und Brandschutz. Die beiden Letzteren werden jedoch mehrheitlich durch weitere Gesetze vorgegeben und sind nur bedingt Bestandteil der kantonalen bzw. kommunalen Umsetzungen der PAVO.
- Amtliche Vorgaben: Hierzu gehören Regeln bezüglich Bewilligungs- und Meldeverfahren sowie zur Aufsicht der Einrichtungen.

In der Studie werden nur die offiziell existierenden Reglementierungen untersucht, die auf der Plattform des SECO erfasst sind. Dabei zeigt sich, dass die kantonalen bzw. kommunalen Vorgaben nicht in allen Bereichen auf gleichem Konkretisierungsgrad vorhanden sind. In allen Arten von Betreuungseinrichtungen werden vor allem zum Betreuungsverhältnis konkrete Vorgaben gemacht, die als wichtiger Bestandteil der Qualitätssicherung gelten. Hingegen werden die meisten übrigen **Regulierungen eher offen formuliert. Dies führt dazu, dass letztlich weniger die Gesetzgebung wichtig ist, sondern vielmehr der Vollzug.** Eine Analyse des Vollzugs wäre deshalb erstrebenswert; allerdings zeigt bereits eine bestehende Auswertung für den Kanton Bern, dass eine solche Analyse aufgrund fehlender einheitlicher Vollzugsregeln sehr schwierig sein dürfte.

Die Studie untersucht die geltenden Regulierungen von privaten Einrichtungen. **Subventionierte oder öffentliche Einrichtungen werden aber häufig stärker reglementiert als private Einrichtungen.** Vor allem werden in subventionierten Einrichtungen häufiger Vorgaben zu den Löhnen, den Öffnungszeiten und den Aufnahmebedingungen für Kinder gemacht. Zudem finden sich in diesen Einrichtungen auch Vorgaben für die Elterntarife.

Für Kinderkrippen finden sich in den kantonalen und kommunalen Richtlinien die meisten Vorgaben. Die Kantone orientieren sich dabei häufig an den Vorgaben des nationalen Verbandes Kindertagesstätten der Schweiz (KiTaS). Für Horte gelten mehrheitlich ähnliche Vorgaben wie für Kindertagesstätten, allerdings werden in deutliche weniger Kantone oder Gemeinden spezifische Gesetze für Horte erlassen. Am wenigsten reguliert werden die Tageseltern: Hier werden hauptsächlich nur Angaben zur maximalen Anzahl betreuter Kinder gemacht.

Kostenwirkungen der einzelnen Regulierungen

Die einzelnen Regulierungen haben unterschiedliche Auswirkungen auf die Kosten der Kinderbetreuung. Bei der Analyse dieser Kostenwirkungen muss beachtet werden, dass die einzelnen Regulierungen sowohl **Auswirkungen auf die Investitionskosten als auch auf die Betriebskosten** haben können.

Wie hoch die Investitionskosten für eine Betreuungseinrichtung sind, ist stark von äusseren Gegebenheiten abhängig. Auf die Investitionskosten wirken vor allem die Vorgaben bezüglich Immobilien, Sicherheit und Hygiene sowie die Vorgaben zum Betriebskonzept und die amtlichen Vorgaben. Gerade bei den räumlichen Aspekte (Immobilien, Sicherheit und Hygiene) existieren jedoch nur sehr vage gesetzliche Vorgaben, so dass im Vollzug entsprechender

Spielraum gegeben ist. Hinzu kommt, dass im Bereich der Sicherheit und der Hygiene andere Gesetzgebungen sehr einflussreich sind (Brandschutz und Lebensmittelinspektorat). Dies führt dazu, dass die **Kostenfolgen von Regulierungen auf die Investitionskosten nur äusserst schwer zu beziffern sind.**

Im Gegensatz zu den Investitionskosten sind die Betriebskosten innerhalb einzelnen Betreuungsarten zwischen den Anbietern vergleichbar. Die Kostenfolgeanalyse zeigt, dass vor allem jene **Regulierungen die grössten Auswirkungen auf die Betriebskosten haben, die indirekt oder direkt die Personalkosten betreffen.** Dazu gehören die Vorgaben zum Betreuungsschlüssel, zum Personal (Lohn oder Qualifikation) und zu den Öffnungszeiten. Dass gerade diese Punkte hohe Kostenfolgen mit sich bringen, ist bei einer Betrachtung der Kostenstruktur von Kindertagesstätten wenig überraschend: Immerhin machen die Personalkosten bis zu 80% der gesamten Betriebskosten einer Kindertagesstätte aus.

Kantonale Übersicht über die bestehenden Regulierungen

Mit Hilfe einer Matrixdarstellung - der Regulierungsmatrix - wurden die bestehenden Regulierungen in den einzelnen Kantonen grafisch zusammengefasst dargestellt. Dabei ist auf einen Blick sowohl die Regulierungsstärke in den einzelnen Kantonen als auch die Kostenfolge der einzelnen Regulierungen ersichtlich und vergleichbar. Die Regulierungsmatrizen zeigen, dass **für private nicht-subventionierte Betreuungsangebote in den meisten Kantonen sehr ähnliche Vorgaben gelten.** Dies ist wohl mehrheitlich darauf zurückzuführen, dass sich unabhängig von den gesetzlichen Vorgaben gewisse Standards auf dem Markt durchgesetzt haben. Gründe dafür sind:

- Die Fremdbetreuung von Kindern ist ein sehr sensibles Thema. Entsprechend werden bestimmte Regulierungen - beispielsweise die Vorgaben zu Sicherheit und Hygiene von den Betreuungseinrichtungen - als selbstverständlich empfunden.
- Mit der Vereinheitlichung der Ausbildung (FABE-Kinderbetreuung) werden ebenfalls einheitliche Vorstellungen von gewissen Mindeststandards vermittelt.
- Die Nachfrage beeinflusst wesentlich das Angebot. Die Eltern erwarten von der Betreuungseinrichtung einen gewissen Standard. Auch besteht ein gesellschaftlicher Druck, gewisse Grundvorstellungen zu erfüllen (gerade bezüglich Räumlichkeiten und Betreuungsverhältnis).
- Bei Kindereinrichtungen ist zudem die Qualität wesentlicher Bestandteil des Wettbewerbs. Durch qualitativ gute Betreuung und innovative Betriebskonzepte können sich Betreuungseinrichtungen von anderen Einrichtungen abgrenzen. Eine Befragung im Kanton Bern hat beispielsweise gezeigt, dass die Vorgaben zum Betreuungsverhältnis bei privaten nicht subventionierten Kitas häufig freiwillig übertroffen werden.
- Gerade bei Kindertagesstätten in der Deutschschweiz hat zudem der nationale Verband KiTaS starken Einfluss auf die existierenden Standards. KiTaS hat einerseits sowohl in mehreren Kantonen bei der Ausarbeitung der Gesetzgebung mitgeholfen als auch die Ausbildung zur FABE-Kinderbetreuung mitentwickelt, andererseits müssen Kindertagesstätten für die Mitgliedschaft beim Verband gewisse Mindestbedingungen erfüllen.

Gar keine gesetzlichen Vorgaben über die PAVO hinaus werden für private nicht subventionierte Kitas in den Kantonen Uri, Aargau und Appenzell Ausserrhoden gemacht. **Jura und Waadt hingegen weisen in allen Bereichen eine hohe Regulierungsdichte auf.** In Genf existieren hauptsächlich im Kita-Bereich viele Vorgaben, für Horte und Tageseltern bestehen hingegen keine oder kaum Vorgaben. In diesen beiden Betreuungsformen besteht zusätzlich vor allem im Wallis eine überdurchschnittlich dichte Reglementierung.

In den meisten Kantonen bestehen zudem **keine Unterschiede zwischen kantonalen und kommunalen Vorgaben für private nicht subventionierte Betreuungseinrichtungen.** Ausnahmen bilden hier die Städte Luzern (nur kommunale Anforderungen) sowie Zug und Zürich (Unterschiede in den Gruppengrössen). Ebenfalls ein Spezialfall ist die Stadt Bern. Hier kommen aber nur bei subventionierten Kitas zusätzliche städtische Regulierungen hinzu.

Bildung eines Regulierungsindikators und Clusteranalyse

In einem letzten Schritt wurde ein Regulierungsindikator erarbeitet, um die Regulierungsdichte der einzelnen Kantone in einem Indikator zusammenzufassen und mit Hilfe von Clusteranalysen weiter zu analysieren. Der Regulierungsindikator wurde dabei so entwickelt, dass er nicht nur durch die Anzahl und die Ausgestaltung der Regulierungen beeinflusst wird, sondern vor allem die Kostenwirkungen der Regulierungen eine bedeutende Rolle spielen.

Eine Auswertung des entwickelten, **kostengewichteten Regulierungsindikators bestätigt mehrheitlich die Schlussfolgerungen, die bereits bei der Betrachtung der Regulierungsmatrizen getroffen wurden.** Allerdings sind gegenüber dem Grundkonzept des Regulierungsindikators auch Bedenken angebracht. Einerseits sind die Regulierungen in den einzelnen Bereichen weder qualitativ noch quantitativ vergleichbar. Andererseits erfolgt die Gewichtung zwar aufgrund der Ergebnisse der Kostenfolgenabschätzung, ist aber letztlich nur eine qualitative Einschätzung und bis zu einem gewissen Grad arbiträr.

Zusätzlich zu den Schwierigkeiten bei der Entwicklung des Indikators ist die Gefahr einer falschen Interpretation gross. Die Höhe des Regulierungsindikators lässt keine Aussage zu den effektiven Kosten einer Betreuungseinrichtung zu. Umgekehrt kann ein hoher Indikatorwert aber als eine Begründung für höhere Kosten angesehen werden (hohe Kosten aufgrund spezifischer Regulierungen). Welcher Anteil der hohen Kosten aber auf die Regulierungen zurückzuführen ist, zeigt der Indikator wiederum nicht. **Insgesamt ist von einer Anwendung eines Regulierungsindikators eher abzusehen.**

Auf Basis des Regulierungsindikators wird anschliessend eine Clusteranalyse durchgeführt. Die einfache Clusterauswertung versucht aufzuzeigen, ob Kantone mit spezifischen Merkmalen dazu neigen, Einrichtungen der familienexternen Kinderbetreuung stärker zu reglementieren als andere Kantone. Zwar scheinen Kantone mit geringen Regulierungen mehrheitlich eher ländlich und bürgerlich zu sein sowie eine geringe Steuerkraft und tiefe Pro-Kopf-Ausgaben im Bereich Soziales zu haben. **Insgesamt lassen sich jedoch keine Zusammenhänge (Cluster) erkennen.**

Abschliessende Beurteilung

Die vorliegende Arbeit umfasst eine systematische und vergleichende Auswertung der geltenden kantonalen und kommunalen Reglementierungen für private familienexterne Betreuungseinrichtungen. Dabei ist es gelungen, einige spannende Erkenntnisse zu den Kostenfolgen einzelner Regulierungen sowie der unterschiedlichen Ausgestaltung der Regulierungen in den einzelnen Kantonen zu gewinnen. Die Ergebnisse sind aber aus drei Gründen mit Vorsicht zu interpretieren:

- Mit den Auswertungen der bestehenden Regulierungen zeigt sich einmal mehr, dass eine rein gesetzliche Betrachtung nur ein Teil der Realität abbildet. Einerseits existieren in vielen Kantonen neben Gesetzen inoffizielle Richtlinien bspw. in Form von Leistungsverträgen. Andererseits ist eine Vielzahl von Regulierungen sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene sehr vage formuliert. Letztlich entscheidend für die Kostenfolgen von Regulierungen als auch deren Beurteilung als mögliche Stolpersteine für zusätzlich Kitaplätze ist deshalb der Vollzug.
- Im Weiteren zeigt sich auch, dass die Kostenfolgen von Regulierungen weniger drastisch ausfallen, wenn zwischen bindenden und nicht bindenden Regulierungen unterschieden wird. Aus diversen Gründen (vgl. oben) erfüllen die Betreuungseinrichtungen teilweise bereits von sich aus die gesetzlichen Vorgaben. Hier sind die Regulierungen nicht bindend und entsprechend sind ihre Kostenwirkungen zu relativieren.
- Die rein privaten nicht subventionierten Einrichtungen sind im Vergleich zu den subventionierten Betreuungsplätzen deutlich weniger reglementiert. Eine entsprechende Betrachtung der subventionierten Betreuungsplätze in Verbindung mit den existierenden Leistungsverträgen könnte zu einem anderen Bild bezüglich der kantonalen und kommunalen Regulierungsdichte führen.

Trotz all dieser Bedenken und der Tatsache, dass es uns im Rahmen dieser Studie nur bedingt gelungen ist, die geltenden Regulierungen in einem Indikator zusammenzufassen und die Regulierungsdichten in den einzelnen Kantonen zu vergleichen, bietet die Studie eine gute Grundlage und spannende Ansätze für die Beurteilung der Regulierungen im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung. Dabei sind insbesondere die folgenden zwei Punkte hervorzuheben:

Auf Basis des entwickelten Kostenmodells für Kindertagesstätten konnten die Kostenfolgen einzelner Regulierungen auf die Betriebskosten aufgezeigt werden. Dabei konnte nicht nur gezeigt werden, dass jene Regulierungen über das Personal (Lohnvorgaben, Betreuungsverhältnis, etc.) die höchsten Kostenfolgen aufweisen. Dies war aufgrund der Kostenstruktur der Kindertagesstätten, die zu 80% durch die Personalkosten geprägt sind, zu erwarten. Vielmehr ist es gelungen, die Kostenfolgen auch zu quantifizieren und mit den Kostenfolgen anderer Regulierungen zu vergleichen.

Schliesslich wurden zudem zum ersten Mal die umfangreichen Informationen der Internetplattform Beruf und Familie systematisch ausgewertet und in einer übersichtlichen Darstellungsform, den Regulierungsmatrizen, zusammenfassend dargestellt. Diese Regulierungsmatrizen bieten nicht nur eine gute Übersicht über die kommunale und kantonale Gesetze,

sondern erlauben auch einen Vergleich zwischen den geltenden Regulierungen in den einzelnen Kantonen.

Literaturverzeichnis

Bundesrat (2010)

Verlängerung des Impulsprogramms für familienergänzende Kinderbetreuung.
Medienmitteilung vom 17.02.2010

Ecoplan (2008)

Qualitätsvorschriften und Anzahl Betreuungsplätze. Im Auftrag des Sozialamts des Kantons Bern und des Generalsekretariats der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern, Bern.

Ecoplan (2008a)

Kosten Kindertagesstätten. Erhebung der effektiven Kosten der ASIV-Kindertagesstätten und Vergleich mit den Normkosten. Im Auftrag des Sozialamts des Kantons Bern, Bern.

Prognos AG (2009)

Analyse und Vergleich der Kosten von Krippenplätzen anhand einer Vollkostenrechnung. In: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 3/2009. Bundesamt für Sozialversicherungen (Hrsg.), Bern.

Savoir Social (2009)

Fachfrau / Fachmann Betreuung. Lohnempfehlungen für Lernende 2010. Online im Internet: http://savoirsocial.ch/grundbildung-fabe/schulerinnen-und-berufsinteressierte/lehrstellensuche/fabe_lohnempfehlungen_2010.pdf [Stand 9.8.2010].

Verband Kindertagesstätten der Schweiz KiTaS (2004)

Kita-Handbuch

Verband Kindertagesstätten der Schweiz KiTaS (2008)

KiTaS-Richtlinien, im Internet:
http://www.kitas.ch/fileadmin/user_upload/intranetdokumente/geschaeftsstelle/KiTaS_RL_2008.pdf [Stand: 9.8.2010]

Verband Kindertagesstätten der Schweiz KiTaS (2009)

Empfehlungen zu Anstellungsbedingungen und Besoldung (verabschiedet vom Vorstand KiTaS / Juni 2009). Online im Internet:
http://www.kitas.ch/fileadmin/user_upload/intranetdokumente/geschaeftsstelle/Besoldung/Besoldungsempfehlungen_KiTaS_2009.pdf [Stand 9.8.2010].

In der Reihe „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“ des Staatssekretariats für Wirtschaft und des Bundesamtes für Sozialversicherung sind bislang erschienen:

- | | | |
|----|---|-------|
| 1d | Kinder und Karriere – Vereinbarkeit von Beruf und Familie (2004), Kurzfassung des OECD-Ländervergleichs zu Neuseeland, Portugal und der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Teile zur Schweiz | 6.-- |
| 1f | Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille (2004), version abrégée de l'étude comparative de l'OCDE portant sur la Nouvelle-Zélande, le Portugal, et la Suisse: aspects suisses | 6.-- |
| 1i | Figli e datori di lavoro – Conciliabilità tra professione e famiglia (2004), riassunto del confronto internazionale svolto dall'OCSE tra la Nuova Zelanda, Portogallo e Svizzera, con un'attenzione particolare alla parte dedicata alla Svizzera | 6.-- |
| 2 | Knüpfer, C. u.a. (2005) Wie viel bleibt einem Haushalt von einem zusätzlichen Erwerbseinkommen übrig? | 15.-- |
| 3 | MecoP/ INFRAS (2007), Familienergänzende Kinderbetreuung und Erwerbsverhalten von Haushalten mit Kindern, wissenschaftlicher Schlussbericht - nur elektronische Fassung | |
| 4 | ECOPLAN (2011), Regulierungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen und Hauptorten, wissenschaftlicher Schlussbericht - nur elektronische Fassung | |

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Direktion für Wirtschaftspolitik

Holikofenweg 36, 3003 Bern

4.2011

www.seco.admin.ch, wp-sekretariat@seco.admin.ch