

Regulierungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung

Das Potenzial zur Reduzierung der Kosten von Krippenplätzen liegt in der Ausgestaltung und Flexibilität der Richtlinien und Regulierungen. Zu diesem Schluss kommt eine vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) publizierte Studie.¹ Da die Regulierungskompetenzen in der familienergänzenden Kinderbetreuung jedoch bei den Kantonen und Gemeinden liegen, drängen sich zwei entscheidende Fragen auf: Welche Regulierungen haben die grössten Kostenfolgen, und in welchen Kantonen existieren dementsprechende Regulierungen?

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

2 Siehe www.berufundfamilie.ch



Im Vergleich zu den übrigen Betreuungsangeboten werden Kindertagesstätte auf kantonaler oder kommunaler Ebene am stärksten reglementiert. Dabei sind die Vorgaben für private nicht-subventionierte Betreuungseinrichtungen weniger weitreichend als für subventionierte oder öffentliche Einrichtungen.

Foto: Keystone



Kathrin Bertschy
Ökonomin, Ecoplan, Bern



Dr. Michael Marti
Ökonom, Ecoplan, Bern



Philipp Walker
Ökonom, Ecoplan, Bern

Mit der Internetplattform *Vereinbarkeit Beruf und Familie: Politische Massnahmen der Kantone und Gemeinden*² des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) liegt eine umfassende Sammlung der geltenden kantonalen und kommunalen (Hauptorte) Vorschriften vor. Ecoplan hat im Auftrag des Seco diese Regulierungen vertieft analysiert und systematisiert – getrennt für die Bereiche Kindertagesstätten (Kitas), schulergänzende Betreuung sowie Tageseltern. Ziel der Analyse war es, einerseits einen Überblick zu erhalten, in welchen Kantonen welche Regulierungen existieren, und andererseits die potenziellen Kostenfolgen dieser Regulierungen aufzuzeigen (Siehe *Kasten 1*).

Geltende Regulierungen und Kostenstruktur

Regulierungen von familienergänzenden Kinderbetreuungseinrichtungen

Die eidg. Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption (Pavo) vom 19. Oktober 1977 bildet die gesetzliche Grundlage zur Regulierung der familienergänzenden Kinderbetreuungseinrichtung.

Sie gilt sowohl für Tageseltern als auch für Kindertagesstätten und schulergänzende Betreuung und regelt hauptsächlich die Melde- bzw. Bewilligungspflicht sowie die Aufsicht, enthält aber auch Voraussetzungen für eine Bewilligungserteilung.

Die Pavo erteilt ausschliesslich normative Vorgaben, deren Konkretisierung den Kantonen obliegt. Dabei ist es den Kantonen frei gestellt, inwiefern sie diese Aufgaben den Gemeinden bzw. einem Dritten übertragen oder selber wahrnehmen. Bei der Ausarbeitung von kantonalen und kommunalen Gesetzen sind häufig auch nationale oder regionale Verbände beteiligt. Insbesondere die Verbandsrichtlinien vom *Verband Kinderkrippen Schweiz (KiTaS)* dienen vielerorts als Grundlage.

Die Kindertagesstätten werden – im Vergleich zu den übrigen Betreuungsangeboten – auf kantonaler oder kommunaler Ebene am stärksten reglementiert. Dabei sind die Vorgaben für private nicht-subventionierten Betreuungseinrichtungen weniger weitreichend als für subventionierte oder öffentliche Einrichtungen. Reglementiert werden hauptsächlich folgende Punkte:

Tabelle 1

Kostenfolgen auf 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: ca. 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 führt zu ca. 20% höheren Betriebskosten 1:4 statt 1:5 führt zu ca. 30% höheren 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: ca. 1% Einsparung	B
Ausbildungsanforderungen an Betreuungspersonal	Gemäss Lohnempfehlungen KiTaS: – Anforderung spezifische Ausbildung für Kita-Leitung führt zu ca. 20% mehr Lohn – Anforderung Berufserfahrung führt zu 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 führt zu ca. 15% höheren Kosten 4/5 gelernt statt 1/2 führt zu ca. 25% höheren 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

Quelle: ECOPLAN / Die Volkswirtschaft

- Bewilligungs- und Meldeverfahren sowie die Aufsicht;
- Vorgaben zum Betreuungsverhältnis: Gruppengrösse, Anzahl Kinder pro Betreuungsperson, Verhältnis zwischen ausgebildetem und nicht ausgebildetem Betreuungspersonal, Randstundenregelungen, Bébé-Faktor etc.;
- Vorgaben zum Personal: Ausbildungsanforderungen und Lohnvorgaben;
- Vorgaben zum Betriebskonzept: Öffnungszeiten bzw. Zahl der Betriebstage, Mindestanforderungen an das pädagogische Konzept;
- Raumanforderungen (Einrichtung, Raumgrösse, Raumangebot, Aussenräume etc.), Sicherheit, Hygiene und Brandschutz.

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

Kostenstruktur von Betreuungseinrichtungen

Um eine Beurteilung der Kostenfolgen von Reglementierungen vornehmen zu können, ist es wichtig, die Kostenstrukturen der Betreuungseinrichtungen zu kennen. Grundsätzlich muss dabei zwischen *Investitions-* und *Betriebskosten* unterschieden werden. Für Kindertagesstätten wurden die Kostenstrukturen – insbesondere was die Betriebskosten betrifft – bereits mehrfach untersucht. Dabei zeigt sich deutlich, dass diese von den Personalkosten dominiert werden, welche rund 75% bis 80% der laufenden Betriebskosten ausmachen. Die Raumkosten variieren je nach Kanton und Studie³ zwischen 7% und 13%. Die übrigen Betriebskosten beinhalten u.a. Kosten für Lebensmittel und Verbrauchsmaterialien.

Im Gegensatz zu den Betriebskosten sind die *Investitionskosten* sehr individuell und stark von der Ausgangssituation abhängig.⁴ Generelle Aussagen zur Kostenstruktur sind deshalb nur sehr schwer möglich. Der Verband Kindertagesstätten Schweiz geht von Investitionskosten zwischen 2000 und 3000 Franken pro Kita-Platz⁵ aus bzw. von 5000 Franken, wenn das Defizit im ersten Betriebsjahr ebenfalls als Investitionskosten betrachtet wird.⁶

Für die schulergänzende Betreuung und Tageseltern existieren keine entsprechenden Kostenstudien. Allerdings kann bei ersteren von einer ähnlichen Kostenstruktur wie bei den Kindertagesstätten ausgegangen werden. Entsprechend sind hier auch die gleichen Kostenfolgen von Regulierungen wie bei Kindertagesstätten zu erwarten.

Die Kostenstruktur von Tageseltern ist hingegen nur sehr schwer zu erfassen, da es sich einerseits um Ein-Personen-Betriebe handelt und andererseits die Betreuung in privaten Räumlichkeiten stattfindet. Bei Tageseltern ist deshalb nur eine qualitative Abschätzung der Kostenfolgen möglich.

Kostenwirkungen der einzelnen Regulierungen

Die Kostenfolgen von Regulierungen auf die Betriebskosten von Kindertagesstätten wurden auf Basis eines *Kostenmodells* und *drei Modell-Kindertagesstätten* berechnet. In *Tabelle 1* 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
- *Kategorie B*: mittlere Kostenfolgen
- *Kategorie C*: geringe bis keine Kostenfolgen

Die Kostenfolgeanalyse der Betriebskosten bei Kindertagesstätten zeigt, dass vor allem jene Regulierungen, welche indirekt oder di-

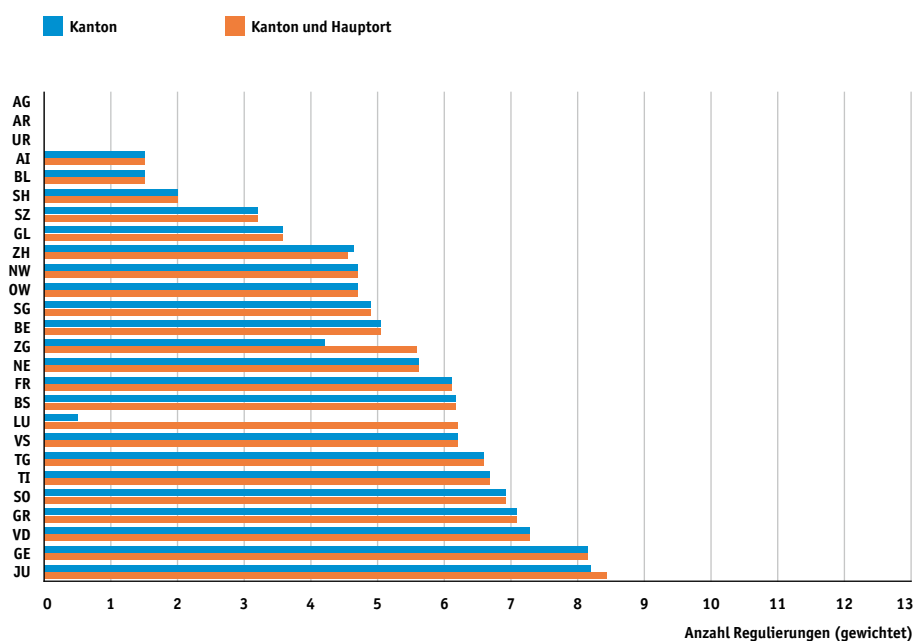
Kasten 1

Eingrenzung

Die Untersuchungen beschränken sich auf Reglementierungen für private nicht-subventionierte Einrichtungen. Regelungen, die nur für öffentliche oder private subventionierte Einrichtungen gelten, werden nur am Rande betrachtet. In die Analyse werden einzig offizielle Reglementierungen, welche von den Kantonen im Rahmen der jährlichen Erhebungen für die Plattform Beruf und Familie angegeben werden, mit einbezogen. Inoffizielle Richtlinien und der Vollzug, welchem aufgrund der teilweise relativ offen formulierten Mindestvorgaben im Gesetz eine bedeutende Rolle zukommt, werden nicht weiter berücksichtigt. Die Auswirkungen der einzelnen Reglementierungen auf die Qualität der Betreuung sind nicht Bestandteil der Studie.

Grafik 1

Regulierungsindikatoren für den Kita-Bereich



Anmerkung: Gewichtet nach Ausprägungen der Regulierungen.

Quelle: ECOPLAN / Die Volkswirtschaft

rekt die Personalkosten betreffen, die grössten Auswirkungen auf die Betriebskosten haben. Dazu gehören die Vorgaben zum Betreuungsschlüssel, zum Personal (Lohn oder Qualifikation) und zu den Öffnungszeiten.

Während die in *Tabelle 1* dargestellten Kostenfolgen aufgrund der ähnlichen Kostenstruktur auch für Kinderhorte ihre Gültigkeit haben, werden die Kostenfolgen für Tageseltern deutlich geringer eingeschätzt und sind mehrheitlich vernachlässigbar.

Auswertung der Regulierungsdichte in einzelnen Kantonen und ihren Hauptorten

Im Rahmen der Analyse wurden drei verschiedene Hilfsmittel entwickelt, um aufzuzeigen, in welchen Kantonen familienergänzende Betreuungseinrichtungen besonders stark reguliert werden:

1. Die *Regulierungsmatrix* zeigt eine graphische Übersicht der unterschiedlichen Ausprägungen der einzelnen Regulierungen in den Kantonen, geordnet nach den einzelnen Kostenfolgen-Kategorien.
2. Der *Regulierungsindikator* fasst die Regulierungsdichte in den einzelnen Kantonen bzw. den Kantonshauptorten zu einer Zahl zusammen. Er wird auf Basis der Regulierungsmatrix erstellt.
3. Die *Clusteranalyse* gruppiert Beobachtungseinheiten mit ähnlichen Ausprägungen zu Gruppen (Clusters), indem der Regulierungsindikator mit anderen

Indikatoren wie Grösse oder Steuerkraft der einzelnen Kantone zusammengeführt wird. Dadurch kann untersucht werden, ob bestimmte Kantonsgruppen häufiger Vorgaben bezüglich der familienexternen Kinderbetreuung vornehmen als andere.

Aus Platzgründen werden die Ergebnisse der Studie nur am Beispiel eines Regulierungsindikators für Kindertagesstätten dargestellt.

Regulierungsindikator

Der Regulierungsindikator stellt eine Zusammenfassung der Regulierungsmatrix dar. Die einzelnen Regulierungen und deren Ausprägungen in den verschiedenen Kantonen werden in einem einzigen Indikator dargestellt und vergleichbar gemacht. In der Studie wurden verschiedene Indikatoren hergeleitet. *Grafik 1* zeigt als Beispiel einen Regulierungsindikator für Kindertagesstätten, wobei die Anzahl der Regulierungen mit den entsprechenden Ausprägungen in den verschiedenen Kantonen bzw. Kantonen und Hauptorten gewichtet wurden.

Der Indikator kann weiterentwickelt werden, indem die Zahl der Regulierungen nicht nur nach deren Ausmass, sondern zusätzlich nach deren Kostenfolgen gewichtet wird. Die Interpretation von Kostenfolgen-gewichteten Indikatoren muss aber vorsichtig erfolgen, da stets nur «potenzielle» Kostenfolgen, und keine direkten Rückschlüsse der Regulierungen auf die real existierenden Kosten gemacht werden können. Die Auswertungen der entwickelten Regulierungsindikatoren bestätigen die Schlussfolgerungen aus der Analyse der Regulierungsmatrizen für alle Betreuungsarten. Demnach zeigen sowohl die Regulierungsmatrizen als auch der Regulierungsindikator, dass für familienergänzende Betreuungsangebote in den meisten Kantonen sehr ähnliche Vorgaben gelten.

Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die meisten Standards auf eine hohe Akzeptanz stossen und sich daher durchgesetzt haben. Gründe dafür sind:

- Die *Fremdbetreuung von Kindern* stellt ein sensibles Thema dar. Entsprechend werden bestimmte Regulierungen (z.B. Sicherheits- und Hygienevorgaben) von den Betreuungseinrichtungen als selbstverständlich empfunden und übernommen;
- Mit der *Vereinheitlichung der Ausbildung* (Fachfrau/Fachmann Betreuung Fabe) werden ebenfalls einheitliche Vorstellungen von gewissen Mindeststandards vermittelt;

3 Vgl. Ecoplan (2008), Kosten Kindertagesstätten, Erhebung der effektiven Kosten der ASIV-Kindertagesstätten und Vergleich mit den Normkosten, im Auftrag des Sozialamts des Kantons Bern, Bern oder 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.

4 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, Bern.

5 Vgl. Verband Kindertagesstätten der Schweiz KiTas (2004), Kita-Handbuch.

6 In diesem Betrag werden allfällige Umbaukosten nicht berücksichtigt.

- Die *Nachfrage* hat einen wesentlichen Einfluss auf das Angebot. Die Eltern erwarten von der Betreuungseinrichtung die Erfüllung gewisser Standards. Auch besteht ein gesellschaftlicher Druck, gewisse Grundvorstellungen zu erfüllen – gerade bezüglich Räumlichkeiten und Betreuungsverhältnis;
 - *Qualität* ist bei Kinderbetreuungseinrichtungen ein wesentlicher Bestandteil des Wettbewerbs. Durch qualitativ gute Betreuung und innovative Betriebskonzepte können sich Betreuungseinrichtungen von anderen Einrichtungen abgrenzen. Eine Befragung im Kanton Bern hat etwa gezeigt, dass Vorgaben zum Betreuungsverhältnis bei privaten nicht-subventionierten Kitas häufig freiwillig übertroffen werden;
 - Bei Kindertagesstätten in der Deutschschweiz übt der *nationale Verband KiTaS* starken Einfluss auf existierende Standards aus. KiTaS hat in mehreren Kantonen sowohl bei der Ausarbeitung der Gesetzgebung mitgeholfen als auch die Ausbildung zur Fabe-Kinderbetreuung mitentwickelt. Für die Mitgliedschaft beim Verband müssen Kindertagesstätten gewisse Mindestbedingungen erfüllen.
- Grundsätzlich muss zwischen Investitions- und Betriebskosten unterschieden werden: Investitionskosten sind stark von individuellen Faktoren und anderen Gesetzgebungen abhängig – insbesondere auch Brandschutz und Hygiene. Allgemeine Aussagen zur Höhe aber auch zu den Kostenfolgen von Regulierungen sind bei Investitionskosten nur bedingt möglich.
 - Die grössten Auswirkungen auf Betriebskosten haben Regulierungen, welche indirekt oder direkt die Personalkosten betreffen. Beispielsweise sind Vorgaben zum Betreuungsschlüssel oder Lohnvorgaben mit grossen Kostenfolgen verbunden. Häufig sind Regulierungen allerdings offen formuliert, und es ist nur schwer abschätzbar, welche Kostenfolgen diese mit sich bringen.
 - Kitas sind heute deutlich stärker reguliert als andere familienexterne Betreuungseinrichtungen – wie schulergänzende Betreuung oder Tageseltern, wobei Tageseltern am schwächsten reguliert sind.
 - Die meisten Regulierungen – sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene – sind sehr vage formuliert. Der Vollzug ist entscheidend für die Kostenfolgen von Regulierungen und für deren Beurteilung als mögliche Stolpersteine für zusätzlich Kitaplätze.

Aus den Indikatoren und Regulierungsmatrizen geht hervor, dass einzig die Kantone Uri, Aargau und Appenzell Ausserrhoden für private Kitas gar keine gesetzlichen Vorgaben über die Pavo hinaus kennen. Jura und Waadt hingegen weisen in allen Bereichen eine hohe Regulierungsdichte auf. Im Kanton Genf existieren hauptsächlich im Kita-Bereich viele Vorgaben; für 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 keine Unterschiede zwischen kantonalen und kommunalen Vorgaben. Ausnahmen bilden hier die Städte Luzern (nur kommunale Anforderungen) sowie Zug und Zürich (Unterschiede bezüglich Vorgaben der Gruppengrößen).

Schlussfolgerungen

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

Gerade der letzte Punkt zeigt aber auch, dass mit dem Untersuchungsdesign der Analyse der Regulierungen nur bedingt die Realität bezüglich Kostenfolgen wiedergegeben werden kann. Insbesondere könnte sich ein anderes Bild zeigen, wenn beispielsweise der Vollzug anstelle der geltenden Regulierungen untersucht sowie zwischen bindenden und nicht bindenden Regulierungen unterschieden wird oder öffentliche bzw. subventionierte Einrichtungen anstelle privater nicht-subventionierter Einrichtungen analysiert werden.

Trotz dieser Einschränkungen bietet die Studie eine gute Grundlage und spannende Ansätze für eine 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 zum ersten Mal die umfangreichen Informationen der Internetplattform *Beruf und Familie* systematisch ausgewertet und in einer übersichtlichen Darstellungsform, den Regulierungsmatrizen, zusammenfassend dargestellt. ■

Kasten 2

Weiterführende Informationen

Der Artikel beruht auf der Studie «Regulierungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen und Hauptorten» von Ecoplan (2010), in: Vereinbarkeit von Beruf und Familie Nr. 4, Bern. Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) (Hrsg.), Bern. Die Studie ist Online erhältlich unter www.seco.admin.ch, Rubrik «Dokumentation», «Publikation und Formulare», «Studien und Berichte», «Arbeit».