
Zürich, März 2013

Offener Brief: Nachhaltige Regulierungs- und Förderstrukturen für Kinderkrippen in der Schweiz

Am 10. Dezember 2012 teilte das EDI in einer Medienmitteilung mit, dass per 1. Januar 2013 für die Vergabe der noch verbleibenden Mittel des Impulsprogrammes zum Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen eine neue Prioritätenordnung in Kraft tritt. Angeregt durch diese Veränderung der Voraussetzungen äussern sich hiermit direkt betroffene Organisationen zur gegenwärtigen Lage der Kinderbetreuung und deren Regulierung und Förderung in der Schweiz. Der offene Brief gibt die Meinung von grösseren, professionellen Trägerorganisationen mit diversen geographischen Schwerpunkten und organisationsbezogenen Hintergründen wieder¹. Angesichts der gerade erfolgten Abstimmung zum Bundesbeschluss über die Familienpolitik ist dieser Brief als Denkanstoss für die zukünftige Regulierung und Förderung von Kinderkrippen zu verstehen, welcher sich im Allgemeinen an die breite Öffentlichkeit richtet und im Besonderen an mit der Regulierung und Förderung beauftragte Gremien auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene.

Das Impulsprogramm des Bundes zur Förderung von familienergänzender Kinderbetreuung und seine zweimalige Verlängerung sind eine Erfolgsgeschichte: seit Inkrafttreten wurden 2'200 Gesuche bewilligt und somit die Schaffung von 39'000 neuen Betreuungsplätzen unterstützt². Ungefähr zwei Drittel dieser Mittel³ flossen privaten Organisationen zu, welche sich der Kinderbetreuung verschrieben haben und so einen Grossteil der Betreuungsplätze errichtet haben.

¹ Von den vertretenen Trägerorganisationen betreibt jede mindestens acht eigene Kinderkrippen (gemeinsam über 60 Krippen). Gemeinsam decken die Träger die deutsch- und die französischsprechende Schweiz ab. Unter ihnen sind sowohl jüngere Träger als auch seit mehreren Jahrzehnten in der Kinderbetreuung tätige Organisationen.

² vgl. Medienmitteilung „Impulsprogramm für familienergänzende Kinderbetreuung: EDI erlässt Prioritätenordnung“, <http://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/?lang=de&msg-id=47057>

³ vgl. „Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Bilanz nach neun Jahren (Stand 1. Februar 2012)“, <http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01153/index.html?lang=de>

Qualität in der Kinderbetreuung

In den letzten Jahren wurde die Diskussion um den quantitativen Ausbau des Angebots an Betreuungsplätzen ergänzt durch ein zunehmendes Interesse an den Qualitätsanforderungen an Kinderbetreuung. Nicht zuletzt aus diesem Grund wurde im Jahr 2010 die Initiative „Q-Label“ vom Verband Kindertagesstätten der Schweiz (KiTaS) und der Jacobs Foundation ins Leben gerufen, welche zum Ziel hat, Qualität in Schweizer Kinderkrippen zu erfassen, sichtbar zu machen, auszuzeichnen und weiterzuentwickeln. Daneben wurden auch schon auf privater Ebene Anstrengungen von Trägerorganisationen unternommen, um Qualität weiterzuentwickeln und von unabhängiger Seite prüfen zu lassen. Qualitätsstandards sowie die gezielte Sicherung des Personalnachwuchses sind im Interesse von nachhaltig arbeitenden Trägern und von diesen gewünscht.

Unterschiedliche Reglementierung seitens Kantonen und Gemeinden

Im Zusammenhang mit Qualitätsanforderungen an Kinderkrippen stehen auch behördliche Vorgaben für die Errichtung und den Betrieb von Kinderkrippen. Es lässt sich feststellen, dass die Reglementierungen auf kantonaler und kommunaler Ebene sehr heterogen sind⁴. Die Vorgaben zum Betreuungsschlüssel, beispielsweise, unterscheiden sich nicht gross zwischen den Kantonen⁴ und bewegen sich überall auf einem Niveau, das eine qualitativ hochstehende Betreuung sicherstellt⁵. Bei der Reglementierung der Ausbildung des Betreuungspersonals hingegen bestehen beträchtliche Unterschiede³. Die Vorgaben zum Ausbau der Krippenräumlichkeiten und zum Platzbedarf pro Kind wiederum sind – wenn auch nicht überall genau gleich – ähnlich ausgestaltet und gewährleisten angemessene räumliche Strukturen.

Wenig Spielraum für Kinderkrippen

Aus Sicht der hier vertretenen Trägerorganisationen lässt sich die gegenwärtige, regulatorische Situation so beschreiben: mit den Bereichen Personal und Räumlichkeiten sind die beiden Hauptkostentreiber von Kinderkrippen bereits jetzt stark reguliert. Personal- und Raumkosten machen gemäss Erfahrungen der Trägerorganisationen 90-95% des Umsatzes einer Kinderkrippe aus, so dass auf der Aufwandseite wenig Handlungsspielraum

⁴ vgl. „Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und –direktoren zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich“, http://sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Familie_und_Generationen/d_sw_SODK_Empf_FEB_1108_16.pdf

⁵ Wesentliche Unterschiede bestehen zwischen französisch- und deutschsprachigen Kantonen sowie innerhalb französischsprachiger Kantone.

übrig bleibt. Auf der Ertragsseite zeigt sich ein ähnlich unflexibles Bild: Die Elternbeiträge bewegen sich bereits jetzt auf hohem Niveau und zahlreiche Familien mit tiefen oder mittleren Einkommen sind auf Subventionen angewiesen. Hinzu kommen bei vielen subventionierten Plätzen gesetzlich vorgegebene Normkosten, welche die Einnahmen der Krippenbetreiber faktisch nach oben begrenzen. Vor diesem Hintergrund kann von der Gefahr eines Marktversagens gesprochen werden, wo sich Aufwand und Ertrag nicht mehr in ein nachhaltiges Gleichgewicht bringen lassen. Deutlich wird dies bei den vielen privaten Kinderkrippen, welche kaum selbsttragend wirtschaften und auf ehrenamtliche Arbeit und Elterninitiativen angewiesen sind.

Die Schweiz im internationalen Vergleich

Vergleicht man die Rahmenbedingungen der Schweiz für den Betrieb von Kinderkrippen mit dem umliegenden Ausland, so schneidet die Schweiz unterdurchschnittlich ab. Dabei geht es nicht primär um die Ausgaben des Staates für familienergänzende Kinderbetreuung, sondern um das Verhältnis der Fördermittel im Vergleich zu den regulatorischen Anforderungen. Beispielsweise verlangen in der Schweiz die oben erwähnten Betreuungsschlüssel und die Ausstattung der Räumlichkeiten einen im internationalen Vergleich hohen Standard, während auf der Finanzierungsseite heimische Krippenbetreiber deutlich weniger wiederkehrende Unterstützungsbeiträge erhalten als in umliegenden Ländern⁶⁷.

Professionalisierung ermöglichen

Verbesserungspotential orten die Verfasser dieses Briefes auch in der Ausrichtung der behördlichen Prozesse von Gemeinden, Kantonen und dem Bund. Aufgrund der historischen Entwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung in der Schweiz sind viele Prozesse und Strukturen auf kleine Trägerorganisationen ausgelegt, in welchen auf einen Träger eine oder zwei Krippen kommen. Beispielsweise werden vielerorts Betriebsbewilligungen nach wie vor auf die Krippenleitung anstatt auf die Trägerorganisation ausgestellt⁸ und auch Subventionsanträge und –abrechnungen werden meist auf Ebene Krippe und nicht auf Ebene Träger verhandelt. Die Prozesse verhindern somit eine potentielle Effizienzsteigerung im Markt, welche Eltern, Kindern und schliesslich auch Steuerzahlern zu Gute kommen

⁶ vgl. „The provision of childcare services: A comparative review of 30 European countries“, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=545&furtherNews=yes>

⁷ vgl. „Education at a glance 2012“, <http://www.oecd.org/edu/eag2012.htm>

⁸ vgl. „Qualitätsvorschriften und Anzahl Betreuungsplätze“, http://www.gef.be.ch/gef/de/index/familie/familie/publikationen/kindertagesstaettenundtageseltern.assetref/content/dam/documents/GEF/SOA/de/Familie/KITA_FEB/ecoplan_kita_qualitaet_betreuung.pdf

würde. Grosse Träger erbringen zudem oft zusätzliche Entwicklungsarbeiten, welche anschliessend in den gesamten Markt diffundieren und einen positiven Einfluss auf die Disziplin als Ganzes ausüben – wie beispielsweise Weiterentwicklung von pädagogischen Konzepten, Nachwuchssicherung durch vergleichsweise hohe Lehrlingsausbildungsquoten oder Entwicklung von Qualitätssicherungsmassnahmen für den Betrieb. Selbstverständlich sollt das Ziel bei der Ausgestaltung von behördlichen Prozessen nicht eine systematische Bevorzugung von grossen Trägern sein, sondern deren flexible Gestaltung so dass mit Trägern aller Grössenordnungen möglichst effizient zusammengearbeitet werden kann. Auf diese Weise könnten mehr Ressourcen für die pädagogische Arbeit oder die Entlastung der Eltern verwendet werden können.

Vorgeschlagene Entwicklungsrichtungen

Aus den obigen Ausführungen lassen sich folgende Punkte schlussfolgern, welche die Verfasser dieses Briefes zur Sicherung von nachhaltigen Regulierungs- und Förderstrukturen von Kinderkrippen in der Schweiz als nötig erachten. Wie eingangs erwähnt sind die Punkte als Denkanstoss für die breite Öffentlichkeit sowie mit der Regulierung und Förderung beauftragte Gremien gedacht. Auf eine nähere Zuordnung der Punkte auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene wird aufgrund der Vielfalt der denkbaren und vom politischen Prozess abhängigen Umsetzungsmöglichkeiten verzichtet.

- Einheitliche Qualitätsstandards und deren konsequente Einhaltung und Kontrolle sind erforderlich. Ebenso setzen sich die Trägerorganisationen für die Weiterentwicklung und Professionalisierung der Standards sowie die Ausbildung des dafür notwendigen Personals ein.
- Bezüglich Förderstrukturen können folgende Punkte festgehalten werden:
 - Noch immer besteht vielerorts und insbesondere im Bereich von Säuglingen eine Angebotslücke. Eine Fortführung der Anschubfinanzierung für die Schaffung der Plätze ist daher angezeigt. Aus Sicht der Trägerorganisationen sollte sich sowohl die Fördermittel als auch die kantonalen Betriebsbewilligungen am real existierenden und von den Trägern nachzuweisenden Bedarf orientieren.
 - Abgesehen von der Anschubfinanzierung sollten die Rahmenbedingungen so sein, dass Kinderkrippen nachhaltig betrieben werden können – auch über die ersten drei Betriebsjahre einer Krippe hinaus und ohne die Abhängigkeit von

ehrenamtlichem oder nicht professionellem Engagement. In diesem Sinne müssen die geforderten Qualitätsstandards im Einklang sein mit den am Markt durchsetzbaren Preisen oder andernfalls müssen entsprechenden Unterstützungsleistungen erbracht werden.

- Für einen effizienten Einsatz von Unterstützungsleistungen sollten diese nach Möglichkeit subjektorientiert sein, die Erwerbssituation der Eltern berücksichtigen und an die Einhaltung der geforderten Qualitätsstandards gekoppelt sein.
- Behördliche Prozesse sollten flexibel ausgestaltet sein, so dass sie eine effiziente Zusammenarbeit mit Trägern aller Grössenordnungen ermöglichen.
- Ebenfalls könnten Unternehmen stärker in die Entwicklung familienergänzender Betreuung miteinbezogen werden; beispielsweise durch Anreize im Bereich von gesetzlichen Vorschriften oder steuerlichen Vorteilen.

Auf gutem Weg weitergehen

Die familienergänzende Kinderbetreuung hat sich in der Schweiz in den letzten Jahren erheblich gewandelt und befindet sich auf einem guten Weg. Die Entwicklung ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Die Schaffung der weiterhin benötigten Betreuungsplätze sowie die Einrichtung von Förderstrukturen und behördlichen Prozessen, welche die langfristige Umsetzbarkeit der geforderten Betreuungsqualität ermöglichen, stehen noch an und bedürfen dringend Lösungen. Denn erst wenn auch diese Herausforderungen nachhaltig gemeistert sind, kommt der soziale und volkswirtschaftliche Nutzen der mit vielen privaten und staatlichen Mitteln finanzierten Bemühungen vollends zum Tragen.

Auf Antworten und Anregungen zu diesem offenen Brief freuen sich die beteiligten Trägerorganisationen unter der Adresse: offenerbrief@hotmail.com