



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Vorschriften für die Eröffnung von Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats
13.3980 Rosmarie Quadranti «Abbau von bürokrati-
schen Hürden und Vorschriften bei der Kinderbetreuung
im ausserfamiliären Bereich» vom 27. September 2013

29. Juni 2016

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Regulierungen für die Eröffnung einer Einrichtung der familienergänzenden Kinderbetreuung	3
2.1	Einleitung.....	3
2.2	Brandschutz	3
2.3	Unfallverhütung	4
2.4	(Wohn-)Hygiene und Lebensmittelsicherheit/-hygiene	4
2.5	Bau(polizei)liche Anforderungen	5
2.6	Weitere Bereiche	5
2.7	Zusammenfassung und Fazit.....	6
2.8	Verbesserungsmöglichkeiten.....	6
3	Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Bundesrates	9
4	Weiteres Vorgehen	11
	Anhang	13
	Anhang 1: Wortlaut des Postulats	13
	Anhang 2: Expertenbericht Regulierungen	14

Abkürzungsverzeichnis

BehiG	Behindertengleichstellungsgesetz
bfu	Beratungsstelle für Unfallverhütung
BLV	Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen
BPUK	Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
GDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren
LMG	Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände
PAVO	Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIA-Normen	Normen des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren
VKF	Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen

1 Einleitung

Die familienergänzende Kinderbetreuung leistet einen wichtigen Beitrag an die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Obschon in den letzten Jahren, nicht zuletzt dank den im Rahmen des Impulsprogramms des Bundes ausgerichteten Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung¹, eine Vielzahl von neuen Betreuungsplätzen geschaffen wurde, besteht nach wie vor ein Mangel an Plätzen. Immer wieder wird der Vorwurf laut, dass die bürokratischen Hürden für die Kinderbetreuung zu hoch seien und deshalb viele Projekte nur mit grossen Mühen oder gar nicht realisiert werden könnten. So wurden übertriebene Auflagen an Kindertagesstätten angeprangert, beispielsweise im Bereich der Hygiene (Anforderungen an Kücheneinrichtungen und Sanitäranlagen) und der baulichen Infrastruktur.

Nationalrätin Rosmarie Quadranti reichte am 27. September 2013 das Postulat «Abbau von bürokratischen Hürden und Vorschriften bei der Kinderbetreuung im ausserfamiliären Bereich» (Po. 13.3980) ein. Der Bundesrat wurde beauftragt, zusammen mit den Kantonen die Bürokratie und Auflagen im Zusammenhang mit der Bewilligung von Plätzen für familienergänzende Betreuung zu prüfen. In ihrer Begründung schreibt sie, es werde immer wieder davon gesprochen, dass für den Erhalt einer Betriebsbewilligung hohe bürokratische Hürden bewältigt und unverständliche Auflagen erfüllt werden müssten, die für eine Sicherstellung der Qualität nicht notwendig seien. Der Bund solle gemeinsam mit den Kantonen prüfen, wie die Schaffung von Plätzen für die familien- und schulergänzende Betreuung durch den Abbau von Auflagen und Vorschriften unbürokratischer unterstützt werden könne (vgl. Anhang 1).

Das Postulat wurde am 13. Dezember 2013 überwiesen. Der Bundesrat übertrug die Federführung zur Erarbeitung des Postulatsberichts dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI). Das zuständige Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) beschloss, eine Begleitgruppe einzusetzen und einen Grundlagenbericht erarbeiten zu lassen. In der Begleitgruppe nahmen Vertreterinnen und Vertreter des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (BLV) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), der Kantone (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK), Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz (BPUK)), des Schweizerischen Städteverbands sowie der Fachverbände kibesuisse und PRo Enfance Einsitz. Der Forschungsauftrag wurde nach einer öffentlichen Ausschreibung im Juli 2015 an das Forschungsbüro Ecoplan vergeben und umfasste folgende drei Fragestellungen:

- Analyse der geltenden Regulierungen in der ganzen Schweiz insbesondere in Bezug auf baupolizeiliche Anforderungen, Brandschutz, Unfallverhütung, Hygiene und Lebensmittelsicherheit.
- Anhand von konkreten Beispielen aus ausgewählten Kantonen und Gemeinden Ermittlung der Schwierigkeiten mit Regulierungen, denen die Verantwortlichen von Projekten für familienergänzende Betreuungseinrichtungen begegnen/begegnet sind.
- Abklärung anhand der Ergebnisse der ersten beiden Punkte, ob die bestehenden Regulierungen gerechtfertigt oder unverhältnismässig sind. Ermittlung möglicher Erleichterungen, Vereinfachungen und Verbesserungen.

Es sei an dieser Stelle explizit darauf hingewiesen, dass die für den Erhalt einer Betriebsbewilligung ebenfalls zu erfüllenden Vorgaben in Bezug auf die *Qualität der Kinderbetreuung* (Anzahl und Qualifikation des Personals, pädagogisches Konzept etc.) nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts sind. Bei den von der Postulantin erwähnten «bürokratischen Hürden» handelt es sich um jene Auflagen, die keinen direkt ersichtlichen Einfluss auf die Betreuungsqualität haben und gerade deshalb auf ihre Notwendigkeit hin zu untersuchen sind. Es gibt bereits mehrere

¹ SR 861 Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung

Einleitung

Studien², die die Frage der Betreuungsqualität gestützt auf die vom Bund betriebene Informationsplattform³ untersucht haben.

Ecoplan erfasste die geltenden Regulierungen auf nationaler, kantonaler und kommunaler (Kantonshauptort) Ebene in einem Erhebungsraster und liess diese von den zuständigen Behörden verifizieren. Die Behörden wurden auch um eine Beurteilung hinsichtlich Wichtigkeit und Kostenfolgen der einzelnen Vorgaben gebeten. Anschliessend wurden in den Kantonen Zürich, Luzern, Genf, Freiburg und St. Gallen anhand eines teilstrukturierten Leitfadens insgesamt 14 Gespräche mit Personen geführt, die vor kurzem eine Kindertagesstätte oder eine Tagesstruktur für Schulkinder eröffnet hatten.

Der aus dem Auftrag an Ecoplan hervorgegangene Forschungsbericht «Regulierungen für die Eröffnung einer Einrichtung der familienergänzenden Kinderbetreuung» bildet die Grundlage des vorliegenden Bundesratsberichts. Er wird im Folgenden als «Expertenbericht Regulierungen» bezeichnet, die Referenz findet sich in Anhang 2. Er wird in der Reihe «Beiträge zur sozialen Sicherheit» des BSV als eigenständiger Bericht publiziert.

² Ecoplan (2010), Regulierungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen und Hauptorten
Infras (2013), Familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich. Stand in den Kantonen 2012
Infras (2013), Familienergänzende Kinderbetreuung im Schulbereich (inkl. Kindergarten oder eine Form der Eingangsstufe). Stand in den Kantonen
Ecoplan (2015), Qualitätsvorgaben für Kindertagesstätten in den Kantonen, Stand 31. August 2014

³ Informationsplattform «Vereinbarkeit Beruf und Familie» von SECO/BSV <http://www.berufundfamilie.admin.ch/informationsplattform/index.html?lang=de>

2 Regulierungen für die Eröffnung einer Einrichtung der familienergänzenden Kinderbetreuung

2.1 Einleitung

Unter Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung werden im vorliegenden Bericht Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder verstanden. *Kindertagesstätten* sind Institutionen, die Kinder ab zwei Monaten bis zum Kindergarten- oder Schuleintritt betreuen. Sie bieten eine professionelle Betreuung mit Verpflegung an und sind in der Regel ganztags an fünf Tagen pro Woche geöffnet. In *Tagesstrukturen für Schulkinder* werden Kindergarten- und Schulkinder ausserhalb der Unterrichtszeit betreut. Die Tagesstrukturen bieten in der Regel verschiedene Betreuungseinheiten an, und zwar vor der Unterrichtszeit (Morgen), zwischen der Unterrichtszeit (Mittag) und / oder nach der Unterrichtszeit (Nachmittag), teilweise sind die Tagesstrukturen auch während den Schulferien geöffnet.

Auf nationaler Ebene ist für die Eröffnung von Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder in erster Linie die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO)⁴ massgebend. Diese regelt u.a. die Bewilligungspflicht und Bewilligungsvoraussetzungen sowie die Aufsicht. Die Vorgaben sind sehr allgemein gehalten, so darf eine Bewilligung beispielsweise nur erteilt werden, wenn die Einrichtung den anerkannten Anforderungen der Wohnhygiene und des Brandschutzes entspricht. Für den Vollzug sind die Kantone zuständig. Diese können Bestimmungen erlassen, die über die Regelungen der PAVO hinausgehen. Die meisten Kantone haben entsprechende kantonale Rechtsgrundlagen geschaffen.

Neben der PAVO kommen für die Eröffnung einer Kindertagesstätte und Tagesstruktur für Schulkinder weitere Gesetze und Vorschriften zur Anwendung. Diese sind in der Regel nicht spezifisch auf die Kinderbetreuung ausgerichtet, sondern gelten für alle Bauten und Institutionen. Der vorliegende Bericht beinhaltet die Analyse der Regulierungen in den Bereichen Brandschutz, Unfallverhütung, Hygiene und Lebensmittelsicherheit sowie baupolizeiliche Anforderungen.

2.2 Brandschutz

Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder erhalten laut PAVO nur dann eine Betriebsbewilligung, wenn sie die anerkannten Anforderungen an den Brandschutz erfüllen. Auf nationaler Ebene sind dies die Brandschutzvorschriften der Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen (VKF), die durch die Kantone als verbindlich erklärt wurden. Seit 2015 gelten die revidierten Brandschutzvorschriften. Diese bringen eine Deregulierung und damit Einsparungen im Brandschutz, ohne damit den Personenschutz zu verschlechtern. Sie lassen bewusst Interpretationsmöglichkeiten zu, um dem objektbezogenen Sicherheitsbedarf angepasste Lösungen zu ermöglichen. Die Regulierungen betreffen die Bereiche Brandschutzbewilligung, Fluchtweg, Brandabschnittsbildung sowie organisatorische und technische Massnahmen. Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder müssen die gleichen Anforderungen erfüllen wie Schulen. Einzig für die Fluchtwege gelten in Kindertagesstätten spezielle (strengere) Vorschriften, da die dort betreuten Babys und Kleinkinder im Falle eines Brandes mehr Hilfe benötigen, um das Gebäude verlassen zu können. Die Vorschriften für Schulbauten sind weniger streng als jene für Beherbergungsbetriebe (wozu u.a. auch Spitäler gehören).

Da in allen Kantonen die nationalen Brandschutzvorschriften gültig sind, handelt es sich bei den Vorgaben auf kantonaler und kommunaler Ebene in der Regel um Wiederholungen oder Präzisierungen derselben. Die Regulierungen sind daher in aller Regel identisch.

⁴ SR 211.222.338

Die Vorgaben zum Brandschutz wurden im «Expertenbericht Regulierungen» grossmehrheitlich positiv eingeschätzt. Die spezielle Regelung zum Fluchtweg in Kindertagesstätten hingegen wird zwar von den kantonalen Fachexperten mehrheitlich positiv beurteilt, stösst aber bei den in der Praxis davon Betroffenen zum Teil auf Unverständnis.

Die hohen Kosten, die je nach notwendiger Massnahme entstehen können, wurden dagegen als problematisch beurteilt. Aus diesem Grund verlangen einige Kantone bereits im Voraus eine Prüfung der Räumlichkeiten, um frühzeitig einschätzen zu können, ob sich eine Liegenschaft für eine Kindertagesstätte oder eine Tagesstruktur für Schulkinder eignet oder ob mit teuren Anpassungsmassnahmen zu gerechnet werden muss.

2.3 Unfallverhütung

Es gibt keine expliziten nationalen Richtlinien zur Unfallverhütung in Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder. Die PAVO schreibt lediglich vor, dass die Betreuung die körperliche und geistige Entwicklung der Kinder fördern soll und dass für eine ärztliche Überwachung gesorgt sein muss. Die Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) hat Merkblätter zur Bewegungsförderung und zum Spielen veröffentlicht, die jedoch nicht rechtsverbindlich sind. Sie bietet zudem Sicherheitsberatungen für Räumlichkeiten und dazugehörige Aussenräume von Kindertagesstätten an. Das Personal hat analog zu den Lehrerinnen und Lehrern eine Obhutspflicht, d.h. es ist im Rahmen der beruflichen Tätigkeit verantwortlich für die psychische und physische Unversehrtheit der ihm anvertrauten Kinder.

Auf kantonaler und kommunaler Ebene gelten für Kindertagesstätten teilweise etwas umfassendere Vorgaben als für Tagesstrukturen für Schulkinder. Die meisten Kantone verlangen den Nachweis eines Sicherheits- und Notfallkonzepts. Zudem werden bauliche und organisatorische Massnahmen (z.B. Sicherung von Fenstern, Treppen und Steckdosen) geregelt, die sich hinsichtlich Detaillierungsgrad und Umfang aber stark unterscheiden. Einige Kantone verweisen eher allgemein auf die Richtlinien der bfu, in zwei Kantonen gibt es sehr detaillierte Regelungen, auch wenn nicht alle verbindlich sind.

Die Vorgaben führen laut dem «Expertenbericht Regulierungen» in der Praxis selten zu Schwierigkeiten. Sie sind für die Betroffenen gut nachvollziehbar und werden als sinnvoll eingeschätzt. Sie führen kaum zu hohen Kosten. Grosse Trägerschaften verfügen teilweise über interne Weisungen, die sogar strenger sind als die kantonalen Vorgaben.

2.4 (Wohn-)Hygiene und Lebensmittelsicherheit/-hygiene

Laut PAVO darf eine Betriebsbewilligung nur erteilt werden, wenn eine gesunde und abwechslungsreiche Ernährung sichergestellt ist und die Einrichtung den anerkannten Anforderungen der Wohnhygiene entspricht. Die Anforderungen an die Lebensmittelhygiene und Lebensmittelsicherheit werden durch das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG)⁵ und die dazugehörigen Verordnungen geregelt. Diese umfassen insbesondere die Bereiche Lebensmittelhygiene, Lagerung von Lebensmitteln, Meldepflicht, Selbstkontrolle, Verhinderung von Gesundheitsgefährdung, Vorrichtungen zum Waschen von Lebensmitteln, sanitäre Einrichtungen, Belüftung und Kühlung. Für Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder gelten grundsätzlich die gleichen lebensmittelrechtlichen Vorschriften wie für alle andern Betriebe, die mit Lebensmitteln umgehen. Auch Einrichtungen, die das Mittagessen nicht selber kochen, müssen die Anforderungen erfüllen, allerdings kommen bei ihnen einzelne Auflagen nicht zur Anwendung (z.B. Einhaltung der guten Herstellungspraxis). Zur (Wohn-)Hygiene werden auf nationaler Ebene keine konkreten Vorgaben gemacht.

⁵ SR 817.0

Da die Lebensmittelsicherheit und -hygiene auf Bundesebene detailliert geregelt ist, handelt es sich bei den kantonalen Vorgaben meistens um Wiederholungen derselben oder um Ausformulierungen des bestehenden Spielraums. Viele Kantone verlangen ein Hygienekonzept bzw. eine Dokumentation zur Selbstkontrolle.

Die Vorgaben geniessen laut dem «Expertenbericht Regulierungen» bei den Betroffenen eine hohe Akzeptanz. Grosse Trägerschaften verfügen wie im Bereich der Unfallverhütung über interne Richtlinien, die strenger sind als die kantonalen und kommunalen Vorgaben. Die Kostenfolgen für die verlangten Konzepte und für die Selbstkontrollen sind in der Regel gering. Hingegen können je nach der Eignung der vorhandenen Räumlichkeiten die Kosten für notwendige Anpassungen der Kücheninfrastruktur relativ hoch sein.

2.5 Bau(polizei)liche Anforderungen

Für Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder gelten grundsätzlich die gleichen Vorschriften wie für andere Bauvorhaben. Der Bereich ist vor allem auf kantonaler Ebene geregelt. Auf nationaler Ebene gibt es die Normen des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins (SIA-Normen), die als Empfehlungen zu verstehen sind, von einigen Kantonen aber als rechtsverbindlich bezeichnet wurden. Zudem kommt das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG)⁶ zur Anwendung. Eine Vereinheitlichung der bau(polizei)lichen Vorgaben wurde von den Kantonen mit Ausnahme des Brandschutzes (vgl. Kapitel 2.3) bisher abgelehnt. Für Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder sind v.a. die SIA-Normen zum Schallschutz, zu den Geländern und Brüstungen und zum hindernisfreien Bauen von Bedeutung.

In allen Kantonen wird eine Kopie der Bau- oder Umnutzungsbewilligung verlangt. In fast allen Kantonen existieren zudem Vorgaben an die Ausstattung. Diese sind meistens sehr allgemein formuliert: die Ausstattung soll den Bedürfnissen angepasst, zweckdienlich und kindersicher sein. Detaillierte Vorgaben existieren nur in zwei Hauptorten. Im Bereich der Sanitäranlagen schreibt auf nationaler Ebene die Hygieneverordnung (HyV)⁷ vor, dass genügend Toiletten vorhanden sein müssen. Die Kantone interpretieren jedoch unterschiedlich, was eine genügend grosse Anzahl an Toiletten bedeutet und welche Personengruppen separate Toiletten brauchen. Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder müssen zudem hindernisfrei gebaut sein (vgl. dazu Kapitel 2.6).

Die Auswirkungen der Vorgaben im Bereich Bau(polizei) hängen v.a. davon ab, inwiefern sich die Räumlichkeiten für eine Kindertagesstätte oder Tagesstruktur für Schulkinder eignen. In Neubauten führen die Vorgaben seltener zu Schwierigkeiten, weil die Planung bereits von Beginn an entsprechend ausgerichtet werden kann. Meistens kümmern sich die Architekten um die Umsetzung der Vorgaben. Wie beim Brandschutz können aber in Einzelfällen, v.a. bei der Umnutzung von älteren Gebäuden, hohe Kosten z.B. durch den Einbau einer Schallisolation oder von Toiletten entstehen. Laut dem «Expertenbericht Regulierungen» stossen die Vorgaben im Unterschied zu den übrigen Bereichen bei den Betroffenen eher auf Unverständnis. Dies kann daran liegen, dass sie häufig sehr unspezifisch sind und teilweise weniger die Sicherheit sondern eher das Wohlbefinden der Kinder im Zentrum steht, beispielsweise bei Vorgaben zur Raumhelligkeit.

2.6 Weitere Bereiche

Laut der PAVO darf eine Betriebsbewilligung nur bei einer gesicherten wirtschaftlichen Grundlage erteilt werden. Die kantonalen und kommunalen Behörden verlangen daher häufig eine Bedarfsanalyse, einen Finanzplan für mehrere Jahre, Annahmen zur Auslastung und das Lohnreglement. Zwei Kantone verlangen vertiefte Marktanalysen. Da für eine Neugründung sowieso ein Finanzierungskonzept erstellt werden muss und eine Bedarfsanalyse als sinnvoll erachtet

⁶ SR 151.3

⁷ SR 817.924.1

wird, entstehen mit dieser Vorgabe in der Praxis keine Probleme, ausser wenn die Betroffenen nicht über die notwendigen Fachkenntnisse verfügen.

Das BehiG gilt für sämtliche öffentlich zugänglichen Bauten und Anlagen, für welche eine Bewilligung erteilt wird. Es gilt daher auch für Betreuungseinrichtungen wie Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder. Es gilt das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Die Vorgaben werden offenbar von den Behörden flexibel gehandhabt, Neubauten erfüllen die Vorgaben mit Ausnahme der behindertengerechten Toiletten ohnehin.

In den Bereichen Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz müssen Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder - wie alle anderen Betriebe auch - die gesetzlichen Vorgaben einhalten. Ziel dieser Regelungen ist es, sichere und nicht gesundheitsgefährdende Arbeitsplätze sicherzustellen. Die Vorgaben betreffen weniger die Phase der Eröffnung sondern den anschliessenden Betrieb. Aus dem «Expertenbericht Regulierungen» geht hervor, dass diese in der Regel nicht zu Schwierigkeiten führen.

2.7 Zusammenfassung und Fazit

Bei der Eröffnung einer Kindertagesstätte oder Tagesstruktur für Schulkinder müssen viele Vorgaben aus ganz unterschiedlichen Fachbereichen berücksichtigt bzw. erfüllt werden. Die Vorgaben auf nationaler Ebene sind meistens nicht spezifisch auf Kindertagesstätten oder Tagesstrukturen für Schulkinder ausgerichtet, sondern gelten generell für alle Unternehmen oder Gebäude. Generell existieren für Kindertagesstätten etwas mehr Vorgaben und Empfehlungen auf kantonaler und kommunaler Ebene als für Tagesstrukturen für Schulkinder.

Der «Expertenbericht Regulierungen» zeigt, dass sich die meisten Kantone in ihren Vorschriften auf die nationalen Vorgaben stützen und diese wiederholen oder präzisieren. Einige Kantone verzichten gänzlich auf eigene Vorgaben, andere gehen punktuell weiter als die nationalen Vorgaben. Die Mehrheit der Vorgaben – insbesondere jene bezüglich Sicherheit und Hygiene – werden von den Betroffenen als sinnvoll und zweckmässig eingeschätzt und nicht als Stolpersteine empfunden. Zwar können sie in Einzelfällen zu hohen Anpassungskosten oder allenfalls zur Aufgabe eines Projekts führen. Dies hängt jedoch v.a. davon ab, wie gut sich eine Liegenschaft für die Eröffnung einer Kindertagesstätte oder Tagesstruktur für Schulkinder eignet. Dennoch seien klare Vorgaben notwendig, denn damit werde die hohe Professionalität und Qualität der Kinderbetreuung sichergestellt. Die im Rahmen der Fallstudien angesprochenen Probleme sind sehr individuell und eher auf den Vollzug als auf die gesetzlichen Grundlagen zurückzuführen. Letztere lassen bewusst einen gewissen Interpretationsspielraum offen, damit im Vollzug sinnvolle Lösungen für spezielle Einzelfälle gefunden werden können. Dadurch kann sich der Vollzug jedoch je nach Kanton oder zuständiger Fachperson etwas unterscheiden, was zu Unverständnis bei den Betroffenen führen kann. Nicht zuletzt dank des grossen Spielraums werden die Vorgaben aber kaum als Hürde wahrgenommen.

Die wahren Herausforderungen liegen für die Betroffenen und die Experten eher in andern Bereichen, nämlich in der Frage der Finanzierung, der geringen Auslastung der Institutionen in der Eröffnungsphase, den Schwierigkeiten bei der Suche nach qualifiziertem Personal, bei den fehlenden Räumlichkeiten und teilweise bei der fehlenden politischen und gesellschaftlichen Akzeptanz.

2.8 Verbesserungsmöglichkeiten

Der «Expertenbericht Regulierungen» kommt zum Schluss, dass keine Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen notwendig sind.

Er schlägt jedoch folgende Massnahmen vor, mit denen die Eröffnung einer Kindertagesstätte oder Tagesstruktur für Schulkinder vereinfacht und unterstützt werden könnte:

- **Übersichtsdokumente auf nationaler / kantonaler Ebene mit Good Practice Beispielen**
Da für die Eröffnung einer Kindertagesstätte oder Tagesstruktur für Schulkinder viele Vorgaben aus ganz unterschiedlichen Bereichen eingehalten werden müssen, sind übersichtliche und gut zugängliche Informationen sehr wichtig. Einige Kantone haben die wichtigsten Informationen bereits in Ordnern oder Merkblättern zusammengefasst, womit die Informationssuche deutlich vereinfacht wird. Die übrigen Kantone könnten die Einführung solcher Informationsangebote ebenfalls prüfen. Auf überkantonaler Ebene könnten die Fachverbände ähnliche Dokumente erstellen, welche beispielsweise einen Überblick über national gültige Vorschriften sowie kantonale Informationsquellen und Kontaktinformationen bieten würden.
- **Beratung bei der Suche nach geeigneten Liegenschaften und Räumlichkeiten**
Durch eine vorgängige Eignungsprüfung der Räumlichkeiten durch die zuständige Behörde könnten notwendige Anpassungsmassnahmen und ihre Kostenfolgen grob abgeschätzt werden. Auf dieser Basis könnten die Initianten dann entscheiden, ob sich der Standort für ihr Projekt eignet oder ob der Suchprozess nach geeigneteren Räumlichkeiten fortgesetzt werden soll. Eine solche Vorprüfung wird bereits in einigen Kantonen angeboten. Zudem könnten Gemeinden selber geeignete Räumlichkeiten vermieten oder bei neuen Überbauungen entsprechende Räumlichkeiten fördern.
- **Kantonale oder kommunale Starthilfebeiträge**
Mit Starthilfebeiträgen könnten die im Einzelfall durch Umbauarbeiten entstehenden hohen Investitionskosten übernommen oder mitfinanziert werden. Möglich wäre auch eine Unterstützung mittels zinsloser Darlehen. Einige Kantone gewähren bereits heute finanzielle Starthilfen, die aus gebundenen Mitteln finanziert werden.
- **Regelmässiger Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den zuständigen Behörden eines Kantons**
Ein regelmässiger Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden auf nationaler wie auch auf regionaler Ebene ist wichtig. Die bereits in verschiedenen Fachbereichen bestehenden fachspezifischen Austauschgefässe sollten vermehrt genutzt werden, um unterschiedliche Handhabungen im Vollzug kritisch zu hinterfragen und zu diskutieren. Ergänzend wäre ein themenübergreifender Austausch zwischen den verschiedenen Fachbehörden innerhalb eines Kantons sinnvoll. Damit liesse sich die Koordination der verschiedenen Behörden verbessern.

3 Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Bundesrates

Der Bundesrat misst der Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Rahmen der Fachkräfteinitiative eine grosse Bedeutung zu. Die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung leisten dazu einen wichtigen Beitrag. Es stellt sich deshalb die Frage, wie unnötige Hürden zur Eröffnung solcher Angebote beseitigt werden können.

Der vorliegende Bericht zeigt, dass die geltenden Regulierungen für die Eröffnung einer Einrichtung der familienergänzenden Kinderbetreuung sich nicht spezifisch auf diesen Tätigkeitsbereich ausrichten, sondern für alle Gebäude oder Unternehmen generell gelten. Sie betreffen ein breites Spektrum an Fachbereichen: den Brandschutz, die Unfallverhütung, die Hygiene und Lebensmittelsicherheit sowie die baupolizeilichen Anforderungen. Diese Regulierungen sind sehr unterschiedlich und inhaltlich relativ weit vom Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung entfernt. Sie erscheinen v.a. aus Gründen der Sicherheit grundsätzlich angemessen und stellen als solche keine unnötigen Hürden für die Eröffnung neuer Einrichtungen dar. Änderungen und Anpassungen des geltenden Rechts auf Bundesebene scheinen deshalb nicht angezeigt. In der Praxis können einzelne kantonale oder kommunale Vorschriften den Verantwortlichen von neuen Projekten trotzdem Schwierigkeiten bereiten. Der Bundesrat empfiehlt daher den Kantonen und Gemeinden, ihre eigenen Vorschriften auf Optimierungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten zu überprüfen. Dabei sollte ein besonderes Augenmerk auf den Vollzug gelegt und der bestehende Ermessensspielraum für die Ermöglichung von guten Lösungen ausgeschöpft werden.

Der Bundesrat ist der Meinung, dass auch das Informationsangebot verbessert werden sollte, das den Akteuren der familienergänzenden Kinderbetreuung bei der Planung einer neuen Einrichtung zur Verfügung steht. Die meisten Regulierungen werden auf kantonalen oder kommunalen Ebene definiert oder präzisiert. Die für die familienergänzende Kinderbetreuung zuständigen Kantons- oder Gemeindebehörden können deshalb den Personen, die eine neue Einrichtung eröffnen möchten, die Aufgabe vereinfachen, indem sie ihnen über verschiedene Kanäle (Internet, Merkblätter, Beratungsstelle usw.) nützliche Informationen zu den gültigen Vorschriften bereitstellen. Das Informationsangebot soll sämtliche Themen abdecken, die für die Eröffnung einer Betreuungseinrichtung von Bedeutung sind. Eine solche zentralisierte und leicht zugängliche Informationsquelle hat zwei Vorteile: Zum einen verlieren die betroffenen Personen weniger Zeit mit der Suche der wesentlichen Informationen, zum anderen wird verhindert, dass Projekte aufgrund mangelnder Kenntnis einer Vorschrift verschoben oder abgeändert werden müssen. Diese Informationen sind gemeinsam mit den für den Brandschutz, die Unfallverhütung, die Hygiene und Lebensmittelsicherheit sowie die baupolizeilichen Anforderungen zuständigen Fachbehörden und -stellen zu erarbeiten. Eine solche Zusammenarbeit fördert zudem den regelmässigen Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Dienststellen und Behörden auf kantonalen und kommunalen Ebene. Damit lässt sich gleichzeitig die Koordination zwischen diesen Stellen verbessern und allfällige Unterschiede beim Vollzug ausgleichen. Überdies können die im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung tätigen Dachverbände einen wertvollen Beitrag leisten, indem sie den interessierten Kreisen Informationen über die verschiedenen Regulierungen zur Verfügung stellen.

Die SODK und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) nehmen heute eine interkantonale Koordinationsrolle im Bereich der Einrichtungen für familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter wahr. So haben sie 2008 eine

gemeinsame Erklärung herausgegeben, die sechs Leitsätze und Eckwerte für eine künftige interkantonale Politik im Bereich der Kinderbetreuung festlegt⁸. Ebenfalls publiziert wurden Berichte zur Situation in den Kantonen. Diese Koordinationsrolle muss aus Sicht des Bundesrates dahingehend gestärkt werden, dass auch die im vorliegenden Bericht behandelten Regulierungen erfasst werden.

Schliesslich hält es der Bundesrat für wichtig, dass die Akteure der familienergänzenden Kinderbetreuung von den Kantonen und Gemeinden unterstützt werden. Die familienergänzende Betreuung liegt im Kompetenzbereich der Kantone und der Gemeinden. Diese sind daher nicht nur für die Erteilung der Betriebsbewilligungen und den Erlass von Qualitätsvorgaben, sondern auch für die Fragen der Finanzierung zuständig. Um die Eröffnung neuer Betreuungseinrichtungen zu unterstützen, können die Kantone eine finanzielle Unterstützung in Form von Starthilfebeiträgen oder zinsgünstigen Darlehen einführen, damit die neuen Betreuungseinrichtungen die nötigen Anpassungen der Räumlichkeiten an die Vorgaben vor der Betriebsaufnahme finanzieren können. Dies entspricht auch den Empfehlungen der SODK an die Kantone, für die Beiträge der öffentlichen Hand ein Mischsystem zu verwenden, das unter anderem aus Starthilfe- oder Projektbeiträgen besteht⁹.

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie stellt auch heute noch für viele Eltern eine grosse Herausforderung dar. Das Angebot an familienergänzender Betreuung entspricht noch immer nicht der Nachfrage der berufstätigen Eltern oder solcher, die ihr Arbeitspensum gerne erhöhen würden. Mit den verschiedenen Massnahmen der Kantone und Gemeinden kann die Eröffnung von Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung vereinfacht werden. Dazu zählen Massnahmen, die auf eine verbesserte Information der Initianten von Projekten zielen und eine mögliche finanzielle Unterstützung während der Konzeptphase vorsehen. Die Kantons- und Gemeindebehörden können mit der Überprüfung der anwendbaren Vorschriften und des Vollzugs auf Optimierungs- und Vereinfachungsmöglichkeiten zudem einige Schwierigkeiten beseitigen, die sich den betroffenen Personen heute stellen. Das bis am 31. Januar 2019 befristete Impulsprogramm des Bundes, das neuen Betreuungseinrichtungen in den ersten zwei oder drei Betriebsjahren eine Finanzhilfe gewährt, ist seinerseits eine wertvolle Unterstützung für die Schaffung neuer Betreuungsplätze.

⁸ Kinderbetreuung: Familienergänzende Tagesstrukturen. Gemeinsame Erklärung der EDK und der SODK vom 13. März 2008, verfügbar unter www.sodk.ch > Fachbereiche > Familien und Gesellschaft

⁹ Empfehlungen der SODK zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich vom 24. Juni 2011, S. 25, verfügbar unter <http://www.sodk.ch> > Fachbereiche > Familien und Gesellschaft

4 Weiteres Vorgehen

Der Bundesrat unterbreitet diesen Bericht den eidgenössischen Räten und beantragt gleichzeitig die Abschreibung des Postulats «Abbau von bürokratischen Hürden und Vorschriften bei der Kinderbetreuung im ausserfamiliären Bereich» (13.3980) von Nationalrätin Rosmarie Quadranti.

Anhang

Anhang 1: Wortlaut des Postulats

13.3980 – Postulat: «Abbau von bürokratischen Hürden und Vorschriften bei der Kinderbetreuung im ausserfamiliären Bereich»

Eingereicht von: Nationalrätin Rosmarie Quadranti

Einreichungsdatum: 27.09.2013

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt, zusammen mit den Kantonen die Bürokratie und Auflagen im Zusammenhang mit der Bewilligung von Plätzen für familienergänzende Betreuung zu prüfen.

Begründung

In gut zehn Jahren hat der Bund rund 247 Millionen Franken Finanzhilfen für familienergänzende Betreuung investiert und massgeblich dazu beigetragen, dass zwischen Februar 2003 und Januar 2013 rund 40 000 neue Kinderbetreuungsplätze geschaffen werden konnten. Aufgrund dieser Tatsache sollte der Bund auf die Kantone zugehen, auch wenn die Zuständigkeit für die Betriebsbewilligungen in der Pflegekinderverordnung geregelt ist und diese bei Kantonen und Gemeinden liegt.

Immer wieder wird von hohen bürokratischen Hürden und unverständlichen Auflagen gesprochen, die für die Betriebsbewilligungen im Zusammenhang mit familienergänzender Kinderbetreuung notwendig sind - Hürden und Auflagen, welche nicht für die Qualitätssicherung notwendig sind.

Nach zehn Jahren Laufzeit des Gesetzes über die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung ist es notwendig, dass der Bund gemeinsam mit den Kantonen prüft, wie die Schaffung von Plätzen für die familien- und schulergänzende Betreuung durch den Abbau von Auflagen und Vorschriften unbürokratischer unterstützt werden kann.

Antrag des Bundesrates vom 29.11.2013

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

Anhang 2: Expertenbericht Regulierungen

Ecoplan. Regulierungen für die Eröffnung einer Einrichtung der familienergänzenden Kinderbetreuung. Grundlagenbericht zur Beantwortung des Postulats von Nationalrätin Rosmarie Quadranti (13.3980), erstellt im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV). Bern, Februar 2016.