

The background of the page features several large, light gray, semi-transparent geometric shapes, including rectangles and parallelograms, arranged in a scattered pattern. These shapes are positioned behind the text, creating a layered effect.

Reihe A: Discussion Paper DPS 2004-01

Anstossfinanzierung des Bundes für familienergänzende Kinderbetreuung

Quo vadis?

Prof. Beat Uebelhart, Barbara Krattiger

Februar 2004

© Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz und die Autoren. Jede Reproduktion, auch von Teilen und unabhängig vom Medium, ist nur mit Genehmigung der Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz und der Autoren gestattet.

Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz

Die Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz bildet im **Bereich Wirtschaft** Betriebsökonominnen und Betriebsökonominnen FH mit den Vertiefungsrichtungen „Controlling“, „Human Resource Management“, Marketing sowie „Informations- und Wissensmanagement“ aus. Daneben bietet sie ein Vollzeitstudium mit Abschluss Wirtschaftsinformatikerin bzw. Wirtschaftsinformatiker FH an. Ihr ist auch die Höhere Fachschule für Wirtschaftsinformatik mit einem berufs begleitenden Ausbildungsgang angeschlossen. Im **Bereich Technik** stehen die Studiengänge „Informatik und Telekommunikation“, „Elektronik und Automation“ (Wahlmöglichkeiten für die Vertiefung in Richtung Elektronik/ Signalverarbeitung oder Regeltechnik/Automation) sowie „Maschinen- und Betriebstechnik“ (Vertiefungsrichtung Organisationslehre, Wahlpflicht-Richtungen Betriebsmittel- und Anlagenkonstruktion oder Logistik und Betriebsinformatik) zur Auswahl. Der **Bereich Soziales** bietet den Studiengang Soziale Arbeit mit den möglichen Studienschwerpunkten „Beratung“, „Prävention und soziales Lernen“ sowie „Sozialplanung und Sozialmanagement“ an.

Die FHSO ist renommiert für das breite Weiterbildungsangebot, welches von Fachtagungen über Fachkurse und Berufsprüfungsvorbereitungen bis hin zu Nachdiplomstudiengängen reicht. Erwähnenswert sind die Nachdiplomstudiengänge für Nonprofitorganisationen, für Logistik, für Corporate Design Management, Corporate Communication Management und das Schweizerische Nachdiplomstudium für Personalmanagement.

Die FHSO ist – unter anderem – aktiv in verschiedensten wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsgebieten. Die wichtigsten Schwerpunkte der Forschungsaktivitäten sind Unternehmertum, Innovation und strategisches Management, Human Resource Management, Soziale Arbeit, Elektronik und Automation sowie Informations- und Wissensmanagement. Die Ergebnisse werden beispielsweise in der vorliegenden Publikationsreihe und an Forschungsseminaren vorgestellt.

Publikationsreihe

Die Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz veröffentlicht in dieser Reihe Forschungsarbeiten ihrer Mitarbeitenden. Mit diesen Publikationen sollen die Fachkollegen und die interessierte Öffentlichkeit über die Forschungstätigkeiten und deren Ergebnisse informiert werden. Beachten Sie die Liste der verfügbaren Publikationen und die Bestelladresse am Schluss dieses Hefts.

Abstract

Nach einer detaillierten Analyse der Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung rund ein Jahr nach der Einführung der Finanzhilfe des Bundes stellen die Autorin und der Autor fünf Thesen über mögliche Auswirkungen dieser familienpolitischen Massnahme vor.

Ausgangspunkt ist These 1, wonach die Anstossfinanzierung des Bundes ein wichtiges familienpolitisches Signal darstellt, ihre Umsetzung jedoch an föderalistischen Strukturen zu scheitern droht. Dabei unterstützt sie die längerfristigen familienpolitischen Anliegen nur ungenügend (These 2).

These 3 setzt sich mit der fehlenden Wirkungsorientierung der Anstossfinanzierung auseinander, die dazu beiträgt, dass die generelle Akzeptanz des Anliegens und die Höhe der Fördergelder für familienergänzende Kinderbetreuung immer wieder infrage gestellt werden, verbunden mit einer verminderten Glaubwürdigkeit der Akteurinnen und Akteure.

Die Anstossfinanzierung berücksichtigt die lokal höchst unterschiedlichen Bedürfnislagen ungenügend und unterstützt einseitig die Grossregionen, wo ohnehin schon ein breiteres Angebot besteht (These 4).

In These 5 zeigen die Autorin und der Autor innovative Wege auf, die der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung von Gesetz und Verordnung über die Finanzhilfen bisher nicht wahrgenommen hat.

Ein klarer familienpolitischer Leistungsauftrag mit messbaren Wirkungszielen, die Definition von Steuerungsaufgaben auf eidgenössischer und kantonaler Ebene, die Klärung von Qualitätsfragen und ein Konzept zum Umgang mit stark variierender Nachfrage aufgrund der zunehmenden atypischen Beschäftigungssituationen vieler Erwerbstätiger sind nötig, wenn mit den – mehrfach vom Parlament reduzierten – Finanzhilfen eine längerfristige familienpolitische Wirkung erzielt werden soll.

Autor/in



Prof. Beat Uebelhart ist an der Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz als Dozent für Sozialmanagement und Sozialpolitik sowie als Berater in Dienstleistungsprojekten im Bereich Soziales tätig. Er ist zudem Inhaber eines Consultingbüros für Public und Nonprofit-Organisationen und als Führungscoach tätig.

Er hatte verschiedene Führungsfunktionen im Public Management inne und schloss 1999 mit dem Master of Public Administration am IDHEAP (Uni Lausanne) ab.

Aktuelle Beratungsschwerpunkte sind Steuerungskonzepte (Schulen, Jugendarbeit), Effizienzuntersuchungen in öffentlichen Organisationen und politische Leitbildarbeit.



Barbara Krattiger arbeitet als wissenschaftliche Assistentin in Forschungs- und Dienstleistungsprojekten im Bereich Soziales an der Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz.

Studium der Ethnologie, Soziologie und Heilpädagogik in Bern und Freiburg (CH).

Aktuelle Arbeitsschwerpunkte: Professionalisierung der Sozialen Arbeit, Freiwilligenarbeit, bezahlte/unbezahlte Arbeit, Geschlechtersoziologie

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	vii
1 Einleitung	1
2 Kontext der Familie	2
2.1 Familienpolitik	2
2.2 Entwicklung des Familienbildes	2
2.3 Entwicklung der Betreuungsformen	3
2.4 Entwicklung der Arbeitsverhältnisse	5
3 Hintergründe der Finanzhilfen für die familienergänzende Kinderbetreuung	7
3.1 Familienergänzende Kinderbetreuung als Staatsaufgabe?	7
3.2 Bedarfsnachweis	8
3.3 Notwendigkeit familienergänzender Kinderbetreuung	10
3.4 Volkswirtschaftliche Dimension	11
3.5 Der parlamentarische Weg	12
4 Finanzhilfe für familienergänzende Kinderbetreuung	13
5 Zur Situation in den Kantonen	15
5.1 Befragung	15
5.2 Ergebnisse der Situationsanalyse	16
5.3 Ausgewählte Aktivitäten in einzelnen Kantonen	22
6 Quo vadis? – fünf Thesen	25
6.1 These 1	25
6.2 These 2	28
6.3 These 3	31
6.4 These 4	33
6.5 These 5	36
Anhang	39
A1 Gesprächsleitfaden	39
A2 Guide d'entretien	43

Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Teilzeitbeschäftigte Frauen nach Altersgruppen in Prozent aller Erwerbstätigen jeder Altersgruppe. Prozentsätze weiblicher Beschäftigter in jeder Altersgruppe.	5
Tabelle 2: Teilzeitbeschäftigte nach Grund für Teilzeitbeschäftigung.	5

1 Einleitung

Mit Fragen der Familienpolitik, der Gleichstellung von Mann und Frau im Berufs- und Privatleben beschäftigt sich der Bereich Soziales der Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz seit vielen Jahren, sowohl in der Diplombildung wie auch im Bereich von Forschung und Dienstleistungen für Dritte.

Bereits im Sommer 2001 diskutierten Studierende aus dem Bereich Soziales der Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz im Rahmen des Ausbildungsmoduls ‚Sozialpolitik‘ Grenzen und Möglichkeiten einer künftigen Anstossfinanzierung für familienergänzende Kinderbetreuung mit der Initiatorin, Frau Nationalrätin Jacqueline Fehr (SP, ZH), sowie mit Herrn Nationalrat Roland Borer (SVP, SO).

Nach dem Inkrafttreten des ‚Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung‘ vom 4. Oktober 2002, welches einen namhaften Betrag zur Anstossfinanzierung familienergänzender Kinderbetreuungsangebote bereitstellte, befragten wir im Zeitraum von März bis Juni 2003 die auf Kantonsebene für die Finanzhilfe verantwortlichen Vertreter/innen zur Situation der familienergänzenden Betreuung in den jeweiligen Kantonen und den ersten Erfahrungen im Zusammenhang mit der Anstossfinanzierung des Bundes. Ihnen allen, die uns bereitwillig, engagiert und interessiert Auskunft erteilt haben, danken wir an dieser Stelle ganz herzlich.

Dabei umschreiben wir in einem **zweiten Kapitel** den Kontext der Familienpolitik und beschreiben die Betreuungsformen, welche sich aus dem veränderten Familienbild gewandelt haben.

Das **dritte Kapitel** beleuchtet die Hintergründe der Finanzhilfen für die familienergänzende Kinderbetreuung. Dabei versuchen wir vorerst die Frage zu beantworten, inwieweit Familienbetreuung Staatsaufgabe ist, um dann den Bedarfsnachweis im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zu betrachten. Die Notwendigkeit der familienergänzenden Kinderbetreuung wird dabei sowohl sozialpolitischen wie auch volkswirtschaftlichen Fragen gegenübergestellt. Dieses Kapitel wird ergänzt durch einen kurzen Beschrieb des parlamentarischen Wegs, den die Anstossfinanzierung bis zu ihrer Inkraftsetzung per 01.10.2003 zurücklegen musste.

Das **vierte Kapitel** beschreibt die Anspruchsberechtigungen für Finanzhilfen im Rahmen des entsprechenden Bundesgesetzes, die die Reaktionen und Einschätzungen der zuständigen kantonalen Stellen im **fünften Kapitel** verständlich machen.

Vor dem Hintergrund der ursprünglichen und – mit der Zeit – veränderten Zielsetzungen, der geschmäleren Ressourcen und der Erfahrungen mit der Umsetzung der Finanzhilfen in den Kantonen stellen wir im **sechsten Kapitel** fünf Thesen vor, welche sich den Stärken und Schwächen, aber auch den Chancen und Risiken der Anstossfinanzierung widmen.

2 Kontext der Familie

2.1 Familienpolitik

Die politischen Massnahmen, die Einfluss auf Familien haben, sind sowohl innerhalb der EU als auch innerhalb der Schweiz sehr unterschiedlich, denn Familienpolitik kann aus ganz verschiedenen Gründen betrieben werden.

Was die familienpolitischen Motive betrifft, hat der deutsche Soziologe Franz Xaver Kaufmann¹ für Europa insgesamt sieben Typen herausgearbeitet:

- Die **familieninstitutionelle Argumentation**: Die Familie hat als Institution einen eigenen Wert, prägendes Leitbild ist die Kernfamilie.
- Die **bevölkerungspolitische Argumentation**: Die Familie sichert den Nachwuchs, aus diesem Blickwinkel wird oft eine pronatalistische Politik betrieben.
- Die **wirtschaftspolitische Argumentation**: Hier stehen die wirtschaftlichen Leistungen der Familie bei Erziehung, Haushaltsarbeit, Pflege von Familienangehörigen etc. im Vordergrund.
- Die **gesellschaftspolitische Argumentation**: Sie reicht über die wirtschaftspolitische Argumentation hinaus, indem sie den Beitrag familialer Leistungen für alle Gesellschaftsbereiche betont.
- Die **sozialpolitische Argumentation**: Hier stehen die finanziellen Nachteile im Vordergrund, die durch die Kosten von Kindern und den zumindest teilweisen Verzicht auf Erwerbstätigkeit entstehen, Vertreter/innen dieser Argumentation fordern den Ausgleich dieser Nachteile.
- Die **gleichstellungspolitische Argumentation**: Unter diesem Blickwinkel sollen der Zugang der Frauen zum Arbeitsmarkt erleichtert und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer im Sinne der Chancengleichheit gefördert werden.
- Die **kinderpolitische Argumentation**: Sie stellt das Wohl des Kindes in den Mittelpunkt der Überlegungen.

Unsere Untersuchungsergebnisse werden zeigen, dass die erwähnten Motivlagen in der Schweiz auf nationaler Ebene in mehrfacher Weise, jedoch über die Kantone verteilt höchst unterschiedlich die Frage der familienergänzenden Kinderbetreuung beeinflussen.

2.2 Entwicklung des Familienbildes

Das vertraute Bild der Familie, in der die Mutter die Kinder aufzieht, den Haushalt führt und der Vater erwerbstätig ist, ist im Wandel begriffen. Obwohl in der Öffentlichkeit immer wieder der Eindruck entsteht, dass die klassische Familie heute ein Auslaufmodell ist, ist es gleichzeitig in der westlichen Welt ganz selbstverständlich, dass Kinder in der Familie aufwachsen. Historisch gesehen war beispielsweise in Österreich niemals zuvor der Prozentsatz von Kindern, die in einer

¹ In: Irene Kerntaler, Sylvia Trnka, Helmut Wintersberger. Zehn Jahre Europäische Beobachtungsstelle für Familienangelegenheiten. Family Observer, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der EU, 1999, S. 4.

Familie (in traditionellen Kernfamilien, in Einelternfamilien, in Stieffamilien oder einer anderen Familienform) aufwachsen, so hoch wie heute (99 %).²

In der Schweiz ist über die Hälfte aller Mütter erwerbstätig, fast die Hälfte von ihnen vollzeitlich. Eine immer grösser werdende Zahl von Müttern bleibt nach der Geburt des ersten Kindes berufstätig.

Paar- und Elternbeziehungen in Familien sind instabiler geworden, neue Formen des Zusammenlebens haben sich etabliert. Trennungen und Scheidungen nehmen zu, über ein Drittel der Ehen werden geschieden. Einelternfamilien, Familien mit einem Stiefelternteil und Konsensfamilien bilden immer grössere Gruppen.

Zudem beeinflussen berufsbedingte Veränderungen, zusätzliche Ausbildungen, höheres Elterntalter bei Geburt, Stellen- und Wohnortwechsel usw. die Familiengründung und -entwicklung in grösserer Masse als früher.

Laut Bundesamt für Statistik (BFS) wuchs die Bevölkerung der Schweiz zwischen 1990 und 2000 um 6,0 Prozent.³ Bei den Kindern unter 6 Jahren ist ein Rückgang ausschliesslich auf die sinkende Kinderzahl der Schweizer Bevölkerung zurückzuführen, dies bei gleichzeitiger Zunahme der Zahl ausländischer Kinder zwischen 0 und 5 Jahren um 36 Prozent.

Hinzu kommt, dass Mütter nach wie vor – trotz der familiären und gesellschaftlichen Veränderungen – mehrheitlich für die Kindererziehung und Haushaltsführung in der Familie zuständig sind. Bei gleichzeitiger ausserhäuslicher Berufstätigkeit führt dies zu Doppelbelastungen.

Selbstverständlich gibt es nach wie vor viele Frauen (und leicht zunehmend auch Männer), die während der Zeit, in der die Kinder klein sind, nicht erwerbstätig sind. Allerdings gibt es auch Familien, die auf ein zweites Einkommen angewiesen sind: solche aus niedrigen Einkommenschichten, Alleinerziehende (vgl. diverse Studien zur ‚Neuen Armut‘) sowie ausländische Familien.

2.3 Entwicklung der Betreuungsformen

In der Geschichte der Kinderbetreuung lassen sich zwei Entwicklungsschritte ausmachen: 1) der Übergang vom bäuerlichen ‚Mehrgenerationenhaushalt‘ hin zum gesellschaftlich anerkannten Familienernährermodell und 2) die Zunahme von ‚Doppelverdiener-Familien‘ sowie von Einelternfamilien, welche erst einen Bedarf an familienergänzender Betreuung für Kinder insbesondere im Vorschulalter geschaffen haben.

So vielseitig die Gründe für eine familienergänzende Kinderbetreuung, so vielfältig sind auch die Angebote: von dauerhafter bis punktueller, unregelmässiger Betreuung.

Verschiedenenorts hat man versucht, schlüssige Unterscheidungsmerkmale⁴ für das Angebot familienergänzender Kinderbetreuung zu finden; keines dieser Modelle kann jedoch die Vielfalt

² Helmut Wintersberger. Berufstätigkeit aus dem Blickwinkel der Kinder. Family Observer, 1999, S. 18.

³ sda vom 17.03.2003.

⁴ Unterscheidung beispielsweise bezüglich Erwerbskompatibilität, nach Organisationsgrad, nach Professionalisierungsgrad usw.; vgl. dazu ‚Familienergänzende Kinderbetreuung in Unterägeri. Schlussbericht September 2002 (www.unteraegeri.ch)‘.

Kontext der Familie

der Betreuungsformen präzise genug abbilden. Eine grobe Übersicht der Angebote (Beispiele, alphabetisch) lässt sich aufgrund folgender Kriterien⁵ darstellen:

Private Formen

Au Pair, Kinderfrau	Private Mittagstische
Babysitting (privat; im Austausch)	Private Tagesfamilien
Haushaltshilfe (inkl. Kinderbetreuung)	Verwandtenhilfe
Nachbarschaftshilfe	Selbstorganisation (Teilzeit beider Elternteile)
Partnerfamilien	

Private und teilprofessionelle Angebote (teilweise institutionalisiert)

Babysitterdienst	Mittagstische
Familienzentren, Familientreffs und	Mütter-/Väter-Zentren
Quartiertreffs	Spielgruppe
Hütendienste	Tageseltern
Krabbelgruppen	Verpflegung in der Schule

Institutionalisierte, professionelle Angebote

Blockzeiten der Schule	Kindertagesstätten (Krippen, Teilzeitkrippen)
Tagesschule	
Horte (Kinderhort, Tageshort, Schülerhort)	Mittagstische (organisiert)
Hütendienste	SchülerInnenclub
Kinderhaus	

⁵ Irene Kerntaler, Sylvia Trnka, Helmut Wintersberger. Zehn Jahre Europäische Beobachtungsstelle für Familienangelegenheiten. Family Observer, Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der EU, 1999.

Zusätzlich existieren weitere, spezielle Betreuungsformen und familienstützende Massnahmen wie SOS-Pflegefamilien, Kinderspitex, Pflegefamilien, Heilpädagogische Pflegefamilien, Kinderheime, Schulheime, Vermittlung weiterführender Adressen, Krippenpools, Sozialberatung, Paar- und Familienberatung, Familienhilfe, sozialpädagogische Familienbegleitung, psychologische Beratungsstellen usw.

2.4 Entwicklung der Arbeitsverhältnisse

Wenn wir uns insbesondere die Teilzeitbeschäftigungen von Frauen in Europa anschauen, müssen wir feststellen, dass die aktuellen Betreuungsangebote für die familienergänzende Betreuungsangebote den differenzierten Arbeitszeiten nicht angepasst sind.

Tabelle 1: Teilzeitbeschäftigte Frauen nach Altersgruppen in Prozent aller Erwerbstätigen jeder Altersgruppe. Prozentsätze weiblicher Beschäftigter in jeder Altersgruppe.⁶

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	IS	NO	CH
15-24 Jahre	26,4	62,1	17,5	9,6	21,6	31,3	27,7	14,8	(7,8)	71,7	15,6	8,8	43,0	54,2	41,4	62,8	59,4	26,6
25 – 49 Jahre	38,5	24,4	41,2	6,9	15,9	29,2	27,6	17,9	28,4	71,2	39,1	10,0	11,8	26,9	41,1	41,7	37,8	59,4
50 – 64 Jahre	40,3	29,8	45,2	9,7	17,9	30,1	44,8	12,8	27,5	79,4	35,2	26,3	16,7	34,6	50,6	39,4	46,5	67,5
Ab 65 Jahre	(40,7)	(61,6)	72,7	24,7	32,1	51,5	(55,7)	15,3		88,7	60,4	63,1	(61,0)	83,1	87,2	49,6	80,4	89,0
15 – 63 Jahre	37,7	31,1	39,2	7,7	16,9	29,6	30,2	16,7	26,4	72,7	35,5	13,4	16,9	32,3	43,3	44,7	42,9	56,2
Alle Altersgruppen	37,7	31,4	39,5	8,1	17,0	29,7	30,5	16,7	26,4	72,8	35,7	16,4	17,1	32,9	44,0	44,9	43,5	57,0

Tabelle 2: Teilzeitbeschäftigte nach Grund für Teilzeitbeschäftigung.⁷

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	IS	NO	CH
Keine Vollzeitätigkeit gefunden	15,2	18,2	11,1	42,8	18,8	22,3	9,5	27,5	(6,9)	1,9	8,7	20,4	33,8	23,2	6,3	9,5	9,2	3,3
Keine Vollzeitätigkeit gewünscht	9,9	48,6	16,7	33,3	9,5	66,4	74,1	28,0	61,2	73,9	19,9	21,9	23,0	49,0	16,1	49,0	62,6	18,3
In allgemeiner oder beruflicher Bildung	1,1	29,0	5,0	4,8	4,6	6,4	13,0	2,7	.	8,9	3,8	(3,9)	26,3	13,3	10,7	21,5	16,8	7,6

⁶ Europäische Sozialstatistik. Erhebung über Arbeitskräfte. Ergebnisse 2002. Luxemburg, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2003; Tabelle 34, S. 132-133.

⁷ Ebd., Tabelle 38, S. 140-141.

Kontext der Familie

Eigene Krankheit / Behinderung	2,0	3,7	1,7	(2,1)	0,5	4,9	.	1,3.	.	0,8	1,0	16,9	(2,0)	9,3	1,4	4,3	3,4	3,3
Betreuung von Kindern oder Erwachsenen	27,8	.	62,5	.	12,9	.	.	..	9,7	7,1	46,4	14,0	9,2	.	45,2	.	.	50,8
Sonstige Gründe	44,0	.	.	14,7	52,9	.	.	35,4	11,1	1,2	20,1	23,0	5,4	4,8	19,9	12,4	.	16,1
Kein Grund angegeben	.	.	2,8	(2,3)	0,9	.	2,8	5,1	8,1	6,3	.	.	.	0,4	0,5	3,3	8,0	(0,6)

Die Schweiz weist, nebst den Niederlanden, den höchsten Anteil an teilzeitbeschäftigten Frauen in Europa aus. Über die Hälfte dieser Frauen begründet die Teilzeitarbeit mit Betreuungspflichten von Kindern oder Erwachsenen.

Zusätzlich wurden die Arbeitszeiten, insbesondere in typischen ‚Frauenberufen‘, zunehmend flexibilisiert. Vermehrt wird Arbeit auf Abruf (sporadisch, unregelmässig) geleistet oder die Teilzeitarbeit erfolgt abends und an Wochenenden (verlängerte Ladenöffnungszeiten usw.).

Die aktuellen Betreuungszeiten werden den Bedürfnissen von Familien und Alleinerziehenden nicht gerecht:

- ▶ *Betreuungslücken bei atypischen Arbeitszeiten, die am Wochenende oder abends liegen;*
- ▶ *Angebot für Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte problematisch; Teilzeitbeschäftigte mit anderen Arbeitszeiten müssen – falls vorhanden – Ganztagesplätze nutzen.*

Flexible Lösungen sind also dringend notwendig, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu ermöglichen.

3 Hintergründe der Finanzhilfen für die familienergänzende Kinderbetreuung

Familienergänzende Kinderbetreuung ist kein Familienersatz, sondern hat eigene Aufgaben wie Förderung der Integration aufgrund zunehmender sozialer und kultureller Durchmischung, Förderung der Arbeitsfähigkeit (employability) Alleinerziehender zur Verminderung/Vermeidung von Sozialhilfeabhängigkeit, Förderung neuer Familienformen.

3.1 Familienergänzende Kinderbetreuung als Staatsaufgabe?

In zahlreichen europäischen Ländern wird über die Neuregelung der staatlichen Unterstützung in der Teilzeitbetreuung von Vorschulkindern diskutiert.⁸ Zusammenfassend können wir festhalten: **Norwegen** hat eine Geldunterstützung (cash support) für Eltern eingeführt, deren Kinder keine externe Betreuung in Anspruch nehmen. Dies wurde mit gerechtigkeitspolitischen Motiven (Gleichheitsgrundsatz) begründet. In **Deutschland** wiederum wird ein Erziehungsgehalt diskutiert. Dahinter steht das Ziel der gleichwertigen Anerkennung der Betreuungsarbeit und der Erwerbsarbeit. In **Schweden** (Stockholm) wurde die Objektförderung für Betreuungseinrichtungen reformiert: Nicht die Trägerschaft, sondern der von einem Kind tatsächlich in Anspruch genommene Platz wird unterstützt.

Das Projekt ‚Kinderbetreuungsgeld‘ (KBG) in **Österreich** (resp. Kinderbetreuungsscheck, KBS) ist deshalb von besonderem Interesse, weil es völlig neue Wege geht und dabei die Familienrelevanz auf mehreren Ebenen berücksichtigt. Das KBG ist u.a. dadurch charakterisiert, dass das Kind den Anspruch darauf vermittelt (nicht die Merkmale der Familie), dass die Auszahlung des KBG nicht an eine Einschränkung der Erwerbstätigkeit gebunden ist und dass Eltern dieses KBG als Transferentgelt nutzen können, um externe Betreuung einzukaufen oder ihre Opportunitätskosten zu senken. Dadurch können die Eltern natürlich auch zwischen den Anbietern frei wählen. Eine Machbarkeitsstudie des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie hat die Familienrelevanz des KBS auf vier Ebenen deutlich gemacht:

- **Drei-Generationen-Vertrag:** Der gesellschaftliche Wandel erfordert die Einbeziehung des Staates in den Kosten-Nutzen-Ausgleich zwischen den nicht mehr, den noch nicht und den aktuell erwerbstätigen Generationen (Asymmetrie zu Lasten der Kindergeneration). Geschlechterverhältnisse: Mütter erfüllen einen wesentlichen Teil der unbezahlten Betreuungsarbeit, von der die gesamte Gesellschaft profitiert (gleichstellungspolitisches Argument).
- **Leistungsausgleich als dritte Säule im Wohlfahrtskonzept:** Neben dem Versicherungsprinzip und dem Fürsorgeprinzip ist das Leistungsausgleichsprinzip (Vorsorgeprinzip) explizit als Lösungsansatz für Transferzahlungen auszubauen. Damit wird es möglich, gesellschaftlich relevante Arbeit systematisch abzudecken.
Policy mix (Massnahmenbündel): Unter den familienrelevanten Massnahmen gehört der Kinderbetreuungsscheck zu den generell präventiven Massnahmen.

⁸ Vgl. Helmut Schattovits. Neue Ansätze in der Unterstützung der Teilzeitbetreuung von Vorschulkindern durch die öffentliche Hand. Family Observer No. 3, 2001.

Soviel zu den Feststellungen des Family Observer auf europäischer Ebene. Zur zentralen Fragestellung, ob in der **Schweiz** Kinderbetreuung und Kindererziehung Privatangelegenheit oder Aufgabe des Staates sind, gibt es vielschichtige Argumente. Die elterliche Sorge verbindet die Eltern mit ihrem minderjährigen Kind. Juristisch gesehen ist die elterliche Sorge ein Recht, auf das die Eltern nicht einmal zum Teil verzichten können und das ihnen umgekehrt nicht ohne Grund abgesprochen werden kann. Aufgrund der elterlichen Sorge, wie sie im Gesetz als Pflege- und Erziehungsleistungen der Eltern sowie das Zusammen- bzw. Getrenntleben von Eltern und Kind (Obhut) definiert ist, haben die Eltern bei der Erziehung zum Wohl des Kindes zu handeln, d.h. seine körperliche, geistige und sittliche Entfaltung zu fördern und zu schützen, selbstverständlich im Rahmen ihrer Möglichkeiten. Die Eltern sind damit gemäss Gesetz hauptverantwortlich für das Wohl des Kindes. Dies zeigt, dass Erziehung eine Privatangelegenheit ist, in die sich der Staat nicht einzumischen hat, es sei denn **zum Schutz und zur Unterstützung der Familie**.⁹

Trotzdem haben sich im Kanton Tessin eine andere Rechtslage und eine spezielle Ausgangslage entwickelt: Dort haben alle Kinder ab 3 Jahren die Möglichkeit, die "scuola d'infanzia" zu besuchen. In diesem staatlichen Kindergarten werden die Kinder von 8.45 bis 15.45 Uhr betreut. Auch Blockzeiten in der Schule und ein breites Angebot an Horten (doposcuola) und Mittagstischen (refezione) machen es für Mütter und Väter einfacher, Familienaufgaben und Erwerbsarbeit zu kombinieren. Die Wurzeln dieses für Schweizer Verhältnisse grosszügigen Angebots liegen in der Geschichte und Kultur der italienischen Schweiz. Im 19. Jahrhundert ging es vor allem darum, einen Betreuungsort für Kinder von Fabrikarbeiterinnen zu schaffen. Später und bis heute ist der Gedanke leitend, dass Kinder ab 3 Jahren das Lernen in einer grösseren Gruppe, ausserhalb der Kleinfamilie, brauchen. Die frühe Eingliederung in die Gesellschaft ist ein Ziel, für das auch der Staat Verantwortung wahrnimmt. In dieser pädagogischen Haltung besteht ein grundlegender Unterschied zur Kultur der deutschen Schweiz, wo die Vorschulerziehung traditionell als alleinige Aufgabe der Familie aufgefasst wird.

3.2 Bedarfsnachweis

Das Bedürfnis (Nachfrage) nach familienergänzenden Betreuungsstrukturen ist bisher nur aufgrund von Schätzungen und Hochrechnungen ermittelt worden; es bestehen **keine aussagekräftigen statistischen Unterlagen**. Der Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 22.02.2002 führt dazu aus:

„Seit einigen Jahren ist der Mangel an familienergänzenden Betreuungsplätzen zu einem immer dringlicheren Problem geworden. Diese Tatsache wird in der Öffentlichkeit und auf politischer Ebene immer öfter thematisiert und ist unterdessen zu einem zentralen Aspekt der Familienpolitik geworden.

Der Mangel ist in erster Linie durch die wachsende Zahl berufstätiger Frauen zu erklären. Auch in der Wirtschaftskrise der 90er Jahre war kein Rückgang festzustellen. Der Bedarf an Betreuungsplätzen verzehnfachte sich entsprechend, unter anderem auch, weil die Familienstrukturen sich ändern und die Kinder immer seltener etwa durch die Grosseltern betreut werden können.

⁹ Vgl. Anne Walder Pfyffer: Eingreifen des Staates in die Privatsphäre der Familie: der rechtliche Rahmen. In: Staatliche Eingriffe in Elternrechte: zwischen Zurückhaltung und Verpflichtung. Familienfragen - Informationsbulletin der Zentralstelle für Familienfragen am Bundesamt für Sozialversicherung Nr. 2-3, 2002.

Der Mangel an familienergänzenden Betreuungsplätzen ist so akut, dass Eltern meist grosse Schwierigkeiten haben, ihre Kinder in einer Institution unterzubringen. Sie müssen sich entweder sehr frühzeitig darum bemühen oder sich bis zu zwei Jahren gedulden, weil es für Krippen lange Wartelisten gibt.

Es sind keine Daten über die Anzahl Kinder verfügbar, für die ein Betreuungsplatz fehlt, denn es gibt keine einschlägigen Statistiken. Die folgenden Angaben machen jedoch deutlich, dass effektiv ein Mangel besteht. Heute gehen mehr als 65 % der Mütter von Kindern unter 15 Jahren einer voll- oder teilzeitlichen Erwerbstätigkeit nach; von den 1,2 Millionen Kindern in der Schweiz betrifft dies 856'000 Kinder unter 15 Jahren (nicht veröffentlichte Daten der SAKE 2001). Auch über die Anzahl bestehender Betreuungsplätze sind keine gesamtschweizerischen Statistiken erhältlich. In der Begründung ihrer Initiative nennt die Initiantin die Zahl von 50'000 Plätzen. Diese Angabe basiert auf realistischen Hochrechnungen und entspricht Statistiken, die sich nur auf gewisse Regionen beziehen. Selbst wenn das Angebot leicht grösser sein sollte, besteht zweifellos eine riesige Differenz zur Nachfrage.

Der Mangel an Betreuungsplätzen zeigt sich in zwei weiteren Fakten: die Anzahl Frauen, die ihren Beruf aufgeben, weil sie ihre Kinder nicht unterbringen können, und die Anzahl derjenigen, die aus demselben Grund auf Kinder oder auf ein zusätzliches Kind verzichten“.¹⁰

Es bleibt hier anzufügen, dass einzelne Kantone im Hinblick auf die Finanzhilfen des Bundes Erhebungen bei den Gemeinden durchgeführt und ausgewertet haben. Wie die Zahlen dieser Bedarfseinschätzungen in Gemeinden zustande gekommen sind, entzieht sich unserer Kenntnis. Sie dürften wohl am ehesten bestehenden Wartelisten entnommen worden sein, was nur einen Teil der realen Nachfrage abbilden dürfte.

Schon vor fast 10 Jahren hat die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen eine Broschüre zum Thema familienergänzender Kinderbetreuung herausgegeben. Die Situation hat sich seither nur unwesentlich verändert. Nach wie vor sind lange Wartelisten bei öffentlichen Kinderbetreuungsangeboten die Regel und private sind teilweise zu teuer. Für viele Arbeitgeber sind zwar flexible Arbeitsstrukturen zur Selbstverständlichkeit geworden, die Unterstützung bei der Kinderbetreuung in irgendeiner Art bleibt jedoch äusserst selten.¹¹

Obwohl sich traditionell kinder- und familiennahe Institutionen wie Pro Juventute oder Pro Familia, Bundesämter wie aber auch der Arbeitgeberverband und private Institutionen vermehrt der Umsetzung angemessener Kinderbetreuungsangebote widmen, sind dies erst erste Schritte auf einem noch unwegsamem Terrain. Familienfreundliche Unternehmen sind immer noch rar, wie eine Umfrage der Pro Familia bei 4'000 Schweizer Arbeitgebern zeigt. Z.B. leisten 80 % der antwortenden Unternehmen keine Unterstützung in Fragen der Kinderbetreuung.

Ein verändertes Rollenverständnis und ein besserer Bildungsstatus der Frauen wie auch die vermehrte Fokussierung ausgewogenen Zusammenwirkens von Arbeits- und Privatleben („work-life balance“) begründen den Anspruch von Müttern und Vätern, eine gute Arbeitsstelle mit Familie verbinden zu können. Dazu sind Entlastungsangebote wie u.a. in der Kinderbetreuung unumgänglich.

¹⁰ Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates SKB-NR vom 22.02.2001.

¹¹ Vgl. Bericht der Eidg. Kommission für Frauenfragen, Bern 1993.

Daneben sind es Einelternfamilien, die auf Lohnarbeit angewiesen sind, oder vermehrt Familien, die wegen nicht Existenz sichernder Löhne zum Doppelverdienertum¹² gezwungen sind (Stichwort ‚working poor‘), für die ein ausreichendes Kinderbetreuungsangebot existenziell ist.

3.3 Notwendigkeit familienergänzender Kinderbetreuung

Dass die bestehende Nachfrage zur Notwendigkeit führt, die Zahl von Betreuungsplätzen drastisch zu erhöhen, zeigt sich in verschiedener Hinsicht, wie der Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 22.02.2002 zeigt:

- a) Zuallererst soll ein grösseres Angebot an Betreuungsplätzen es den Familien erleichtern, Arbeit und Familienpflichten zu vereinbaren. Aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) im Zeitraum 1991 bis 1999 geht hervor, dass zwei Drittel der Frauen mit einer Vollzeitbeschäftigung nach der Geburt des ersten Kindes entweder ihre berufliche Tätigkeit aufgeben oder sich stattdessen mit einer Teilzeitarbeit begnügen. Gemäss der SAKE von 1995 erklärten 50 % der nichtberufstätigen Mütter, sie würden arbeiten, wenn das Problem der Kinderbetreuung nicht wäre.
- b) In Bezug auf die Sozialpolitik zum Beispiel spielt das Angebot an Betreuungsplätzen eine grosse Rolle. Da bestenfalls eine teilzeitliche Erwerbstätigkeit in Frage kommt, erleiden zahlreiche Familien einen Einkommensverlust, der vielfach zusammen mit den zusätzlichen Kosten für die Kinder zu einer finanziellen Notlage führt.
- c) Der Rückzug aus dem Erwerbsleben nach einer zum Teil kostspieligen Ausbildung stellt auch für die Gesamtgesellschaft eine Verschwendung von Ressourcen dar, was umso bedauerlicher ist, als einzelne Sektoren unter einem Mangel an qualifiziertem Personal leiden, z. B. im Gesundheitswesen.
- d) Nicht zu vergessen bei der Diskussion über die Betreuungsplätze sind zudem die besorgniserregenden Voraussagen über die demografische Entwicklung. Zwar sollte man die Auswirkung eines Ausbaus der Betreuungsstrukturen auf die Geburtenrate nicht überbewerten; es ist aber durchaus anzunehmen, dass bessere Betreuungsmöglichkeiten sich nur günstig auswirken können.
- e) Die Betreuungsstrukturen sind auch als Sozialisationsinstrument von Bedeutung. Mehrere Studien haben eine günstige Auswirkung auf die Entwicklung der Kinder nachgewiesen. So hat sich zum Beispiel gezeigt, dass Kinder aus Migrationsfamilien, die auch ausserhalb der Familie betreut wurden, bessere sprachliche Fähigkeiten und Schulerfolge hatten als diejenigen, die nur in der Kernfamilie aufwuchsen. Zudem scheinen Kinder, die von klein auf Kontakte ausserhalb der Familie haben, weniger unter Pubertätsproblemen zu leiden. Später, im Schulalter, verhindern Betreuungsverhältnisse, dass Kinder sich selbst überlassen und ohne strukturierte Aktivitäten bleiben. Mit anderen Worten, die familienergänzende Betreuung ist in der heutigen Gesellschaft ein wertvolles Instrument der Kindererziehung, das sowohl die Eltern als auch die Schule ergänzt und unterstützt.

¹² Vgl. auch Kapitel 2.4.

3.4 Volkswirtschaftliche Dimension

Der volkswirtschaftlichen und sozialen Dimension der familienergänzenden Betreuung wurde in vielen Studien nachgegangen. Beispielhaft beleuchtet eine Studie welche die Stadt Zürich 1999 in Auftrag gab, diese Frage. Die Studie kommt dabei u.a. zu folgenden Schlüssen:

1. „Was das Engagement für Kindertagesstätten bringt und kostet. 102 Krippen (mit städtischer oder privater Trägerschaft) und sogenannte Chindsgis (privat organisierte Kindertagesstätten) haben 1999 rund 2'200 Betreuungsplätze angeboten und durchschnittlich 3'500 Kinder betreut. In der Studie wird untersucht, was passieren würde, wenn die 3'500 Kinder plötzlich nicht mehr in Kindertagesstätten betreut würden. Diese Auswirkungen entsprechen dem Nutzen, den die Tagesstätten heute für alle Betroffenen abwerfen. So standen in der Stadt Zürich im Jahre 1999 39,1 Mio. Franken Kosten einem Nutzen zwischen 136,7 Mio. und 157,5 Mio. Franken gegenüber.
2. Der Staat profitiert auf vielfältige Art und Weise von den Kindertagesstätten. Die Angestellten der Kindertagesstätten bezahlen Steuern auf ihrem Lohn; die Eltern können dank der familienergänzenden Betreuung zusätzliche Erwerbsarbeit leisten, was zu neuem Steueraufkommen führt.
3. Die Kinder profitieren von sozialen Kontakten und zusätzlichen Lernmöglichkeiten, vorausgesetzt die Betreuung in Kindertagesstätten sei qualitativ gut.
4. Die Familien erreichen höheres Einkommen, eine bessere soziale Sicherheit und sind weniger armutsgefährdet. Intakte Lohn- und Aufstiegsmöglichkeiten führen bei den Eltern zu künftig höherem Einkommen und damit zu zusätzlich erhöhtem Steueraufkommen; dank zusätzlichem Einkommen können die Eltern ihre Existenz besser selber sichern, so dass weniger Familien auf Sozialhilfebeiträge angewiesen sind.
5. Die Unternehmen geniessen Standortvorteile und können Know-how erhalten. Für Unternehmen ist die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften ein zentraler Punkt bei der Standortwahl. Eine optimale Vereinbarkeit von Berufs- und Familienarbeit ist eine wichtige Voraussetzung, um insbesondere Frauen eine kontinuierliche Erwerbstätigkeit zu ermöglichen.“¹³

Die Autoren beleuchten Kosten und Nutzen von Kindertagesstätten für die verschiedenen Akteursgruppen auf den Ebenen Kosten, direkte und indirekte Nutzen sowie intangible Nutzen.

Der **handfeste, volkswirtschaftliche Nutzen** kann wie folgt beziffert werden: Jeder für die familienergänzende Betreuung eingesetzte Franken bringt drei bis vier Franken an die Gesellschaft zurück. Obschon diese Feststellung sowohl die politische Debatte in der Schweiz mitbestimmt als auch die europäische Fachdiskussion angeregt hat, droht dieses Kosten-Nutzenverhältnis in den aktuellen Spardebatten des schweizerischen Parlaments wieder vergessen zu gehen.

Die **Standortattraktivität von Gemeinden**, welche in einem immer stärkeren Wettbewerb untereinander stehen, wird mehrfach durch ein ausreichendes Angebot von Kindertagesstätten beeinflusst: Das Vorhandensein von Kindertagesstätten ist ein wichtiges Argument für Arbeitnehmende, ihren Wohnort – und damit auch ihre Steuergemeinde – zu wählen, und ebenfalls ein zentraler Punkt, wenn sich Unternehmen für einen Standort (Steuergemeinde) entscheiden müssen.

¹³ Auszugsweise Karin Müller Kucera und Tobias Bauer. Sozialdepartement der Stadt Zürich. Edition Sozialpolitik Nr. 5, 2000.

Kindertagesstätten integrieren nicht nur Eltern besser in die Berufsarbeit und Kinder besser in die Gesellschaft, sie haben zudem eine nicht zu unterschätzende **präventive und familienstärkende Wirkung**.

3.5 Der parlamentarische Weg

Bereits am 19. März 1993 beantragt Josef Zisyadis mit einer parlamentarischen Initiative im Nationalrat (93.428) die Anerkennung der Betreuung kleiner Kinder als öffentliche Aufgabe und damit die Abänderung von Art. 27 BV. Am 23. Juni 1995 beschliesst der Nationalrat Nichteintreten, obschon die vorbereitende Kommission (CSEC-CN) dies beantragt hatte.

Der Mangel an (bezahlbaren) familienergänzenden Kinderbetreuungsplätzen wird allgemein anerkannt und allseits bedauert. Eltern fällt es heute ausserordentlich schwer, Betreuungsplätze für ihre Kinder zu finden. Diese Knappheit hat viele negative Auswirkungen. Sie bestraft die Familien und vor allem die Frauen, weil dadurch Beruf und Familie zusehends schwieriger zu vereinbaren sind. Viele Mütter verzichten auf eine Erwerbstätigkeit, weil sie keine befriedigende Lösung für die Betreuung der Kinder finden.

Erst mit der parlamentarischen Initiative 00.403 ‚Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze‘ von Jacqueline Fehr (SP, ZH; 22.03.2000) wird das Anliegen auf die politische Traktandenliste gesetzt und hat in der Folge sowohl die Massenmedien wie auch das Parlament wiederholt beschäftigt.

Der Bundesrat anerkennt die Notwendigkeit ebenfalls, will jedoch den Kantonen jährlich nur 25 Mio. zur Verfügung stellen; dies zu einem Zeitpunkt, als beispielsweise allein in der Stadt Bern über 900 Kinder¹⁴ auf der Warteliste eingetragen waren.

Die anfangs beabsichtigte Finanzhilfe von 1 Mia. Franken (100 Mio. während 10 Jahren) wird mit verschiedenen Parlaments-Entscheiden von 10 auf 8 Jahre reduziert. Gleichzeitig wird die ursprüngliche Summe von 1 Mia. Franken für 10 Jahre auf 200 Mio. Franken für die ersten vier der neu insgesamt acht Jahre dauernden Finanzhilfe reduziert. Für das Jahr 2003 werden schliesslich 30 Mio. Franken freigegeben.

Am 1. Oktober 2003 kann die SP in der Spardebatte des Nationalrats nur knapp – mit Hilfe der CVP – zusätzliche, einschneidende Sparmassnahmen in diesem Bereich verhindern.

¹⁴ Jacqueline Fehr in der Herbstsession des Nationalrats 2001.

4 Finanzhilfe für familienergänzende Kinderbetreuung

Die Anspruchsvoraussetzungen und die Berechnung der Finanzhilfen sind im Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002 und in der Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 9. Dezember 2002 geregelt.

Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung können beantragt werden für:

- Kindertagesstätten
- schulergänzende Kinderbetreuung
- Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien

Unterstützt werden können nur Betreuungsangebote, die neu geschaffen werden. Wird ein bestehendes Betreuungsangebot ohne wesentliche Änderung des Betriebskonzeptes unter neuer Trägerschaft weitergeführt oder neu eröffnet, so gilt es nicht als neu. Einrichtungen, die bereits vor Inkraftsetzung des Gesetzes (1. Februar 2003) bestanden, erhalten nur dann Finanzhilfen, wenn sie ihr Angebot wesentlich erhöhen; die bereits bestehenden Plätze können nicht subventioniert werden. Im Bereich der Tagesfamilien werden die Finanzhilfen für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie für Projekte zur Verbesserung der Koordination gewährt. Weder die Eltern der zu betreuenden Kinder noch die Tagesfamilien können Bundesgelder erhalten.

Allgemeine Voraussetzungen

Folgende Voraussetzungen müssen von allen Gesuchstellenden erfüllt sein:

- Die Trägerschaft ist als juristische Person organisiert und nicht gewinnorientiert; oder
- Die Institution wird durch die öffentliche Hand geführt;
- Die kantonalen Qualitätsanforderungen sind erfüllt;
- Die Finanzierung ist langfristig, mindestens für 6 Jahre, gesichert (Businessplan).

Spezielle Voraussetzungen

Kindertagesstätten müssen zusätzlich folgende Kriterien erfüllen:

- Angebot von mindestens 10 Plätzen und Öffnungszeit von mindestens 25 Stunden pro Woche und 45 Wochen pro Jahr;
- Bestehende Kindertagesstätten, die ihr Angebot erhöhen, müssen die Platzzahl um einen Drittel, im Minimum aber um 10 Plätze erhöhen oder ihre Öffnungszeiten um einen Drittel pro Jahr erweitern.

Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung müssen zusätzlich folgende Kriterien erfüllen:

- Angebot von mindestens 10 Plätzen und Öffnungszeit von mindestens 4 Tagen pro Woche und 36 Schulwochen pro Jahr. An jedem Öffnungstag muss mindestens eine Betreuungseinheit angeboten werden, die am Morgen vor Schulbeginn mindestens 1 Stunde, am Mittag mindestens 2 Stunden (inkl. Verpflegung) oder am Nachmittag mindestens 2 Stunden bzw. an schulfreien Nachmittagen mindestens 4 Stunden umfasst.
- Bestehende Einrichtungen, die ihr Angebot erhöhen, müssen die Platzzahl um einen Drittel, im Minimum aber um 10 Plätze erhöhen oder ihre Öffnungszeiten um einen Drittel pro Jahr erweitern.

Die Gesuche sind beim Bundesamt für Sozialversicherung einzureichen.

- Die Gesuche müssen spätestens 12 Wochen vor der Betriebsaufnahme, der Angebots-
erhöhung oder dem Projektstart beim BSV eingehen.
- Das BSV holt für sämtliche Gesuche eine Stellungnahme des zuständigen Kantons ein.
- Das BSV entscheidet anschliessend mit einer Verfügung über die Beitragsberechtigung.
Dieser Entscheid kann mit Beschwerde beim Eidgenössischen Departement des Innern
angefochten werden.

Hat das BSV die Beitragsberechtigung anerkannt, zahlt es auf schriftlichen Antrag hin einen Vor-
schuss aus. Dazu muss eine allfällig notwendige Betriebsbewilligung vorliegen und die Be-
triebsaufnahme erfolgt sein.

Am Ende des Beitragsjahres erfolgt die Abrechnung. Hierzu schicken die Trägerschaften bis spä-
testens 3 Monate nach Ablauf eines Beitragsjahres die notwendigen Unterlagen (Jahresrech-
nung, Belegungsstatistik usw.) ein.

5 Zur Situation in den Kantonen

5.1 Befragung

Wegen der Vielfalt wichtiger Akteursgruppen (Kinder, Eltern, Institutionen der Kinderbetreuung, kommunale und kantonale Verwaltungsstellen, Arbeitgeberschaften, zuständiges Bundesamt, usw.) und unter Berücksichtigung der uns zur Verfügung stehenden Ressourcen mussten wir uns für eine zentrale Untersuchungsebene entscheiden.

Die Idee der Anstossfinanzierung von familienergänzenden Betreuungsplätzen bedingt eine enge Zusammenarbeit zwischen Bund, Kanton und Gemeinden, damit die geplanten Projekte rasch und wirkungsvoll unterstützt werden können.

Die kantonalen Verwaltungsstellen, welche einen gesetzlichen Auftrag bezüglich Schnittstellen-Management, Koordination, Beurteilung der Bedarfslage im Kantonsgebiet usw. haben, erschienen uns als die idealen Gesprächspartner. Dies auch deshalb, weil auf Kantonsebene wichtige Weichenstellungen im Bereich der Familienpolitik und damit auch hinsichtlich Förderung und Unterstützung der lokalen und regionalen Kinderbetreuungsinitiativen gestellt werden.

Im Zeitraum März bis Juni 2003 befragten wir die für die Finanzhilfe verantwortlichen Vertreter/innen aus 23 Kantonen telefonisch. Die Befragung dauerte jeweils 30 bis 60 Minuten. Aufgrund der erwähnten besonderen Situation im Tessin führten wir in diesem Kanton keine Befragung durch, denn die Resultate könnten mit den übrigen Kantonen nicht verglichen werden.

Verschiedene Gründe führten zur gewählten Befragungsmethode. Nebst der zu erwartenden geringen Rücklaufquote bei einer schriftlichen Befragung mittels Fragebogen verlangte die Art und Weise der Fragestellungen (offene Einschätzungsfragen) eine mündliche Befragungsform. Zeitaufwand und zu erwartende Kosten liessen uns von einer individuellen mündlichen Befragung am Arbeitsort der Interviewpartner/innen Abstand nehmen. Aufgrund unserer Erfahrungen mussten wir zudem davon ausgehen, dass den Verantwortlichen in den Kantonen keine zusätzlichen Personalressourcen für die Behandlung der Gesuche um Finanzhilfen zur Verfügung stehen und damit die Arbeitsbelastung zusätzlich gestiegen ist. So boten wir unseren Auskunftspersonen an, den ihnen am besten zusagenden Zeitpunkt für das telefonische Interview selber bestimmen zu können. Es zeigte sich, dass dieses Angebot die Bereitschaft zur Auskunftserteilung positiv beeinflusste. Einige Personen verlangten zudem die vorgängige Zusendung unseres Fragebogens, um möglichst präzise auf unsere Fragen antworten zu können.

Vorerst ging es darum abzuklären, welche Person(en) im jeweiligen Kanton für die Stellungnahmen zu den vom Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) weitergeleiteten Gesuchen zuständig ist (sind). Die Links auf der Homepage des BSV zu den zuständigen Behörden¹⁵ – meistens die kantonalen Sozialdepartemente, seltener Jugendämter oder andere Stellen – führten in der Regel direkt zu den von den Kantonen bestimmten Ansprechpersonen gegenüber dem BSV. Diese Personen sind i. d. R. zuständig für alle drei vom BSV vorgesehenen Bereiche (Kindertagesstätten, Einrichtungen für schulergänzende Kinderbetreuung und für Strukturen zur- Koordination der Betreuung in Tagesfamilien). Sie verfassen die Stellungnahmen zu den Gesuchen für Finanz-

¹⁵ www.bsv.admin.ch/impulse/d/links.htm (17.02.2003)

hilfen für familienergänzende Kinderbetreuung oder leiten diese zur Bearbeitung an die entsprechenden Stellen weiter. Für schulergänzende Angebote sind häufig die Bildungs- bzw. Erziehungsdepartemente zuständig.

Die Befragung umfasste folgende drei Themenbereiche¹⁶:

- **Ausgangslage**
Informationen zu bestehenden Angeboten, Auslastungsquoten, Bedarfserhebungen, Nachfragesituation usw.;
- **Kantonales Steuerungsmodell**
Informationen über Prozedere für Gesuche, Kriterien für die Bewilligung, formales Steuerungsmodell, Umsetzungsplanung, Akzeptanz, Erfolgskontrollen und Evaluation;
- **Unterstützung**
Informationen über die Qualität bisheriger Unterstützung sowie den Bedarf an zusätzlichen Beratungs- und Unterstützungsleistungen.

Abschliessend baten wir unsere Gesprächspartner/innen, die drei wichtigsten förderlichen respektive hinderlichen Faktoren in Bezug auf die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung zu nennen.

5.2 Ergebnisse der Situationsanalyse

Die Zusammenfassung der Ergebnisse hinsichtlich einer Situationsanalyse ergibt folgendes Bild:

5.2.1 Aktuelle Situation, Angebot und Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung

Mit einer Ausnahme ist den Verantwortlichen das bestehende **Angebot** an familienergänzender Kinderbetreuung im Kanton bekannt. Mehr als die Hälfte der Kantone haben in den letzten sechs Jahren Erhebungen durchgeführt, sei es im Rahmen kantonaler Planungsvorhaben oder bereits im Hinblick auf die Anstossfinanzierung des Bundes. Die Erhebungen sind jedoch nur teilweise aktualisiert worden. Regelmässige Erhebungen werden durchgeführt oder sind geplant in sieben Kantonen. Bekannt ist das Angebot auch dort, wo die Bewilligungs- und Aufsichtspflicht insbesondere für Kindertagesstätten und Tagesfamilien beim Kanton liegen. Im Bereich der schulergänzenden Angebote sind die Anzahl Plätze meistens nur ungefähr bekannt, da diese stärkeren Fluktuationen unterworfen sind.

Zwei Drittel der Kantone verfügen über keine Instrumente, um die **Auslastung** der bestehenden Angebote zu erfassen. Nur drei Kantonsvertreter/innen erachten die Erfassung der Auslastung auf kantonaler Ebene als wünschenswert. In drei weiteren Kantonen übernehmen private

¹⁶ Vgl. deutscher und französischer Leitfaden im Anhang.

Vermittlungsstellen diese Aufgabe. In 7 Kantonen ist die Auslastung bekannt, in 3 davon jedoch nicht umfassend.¹⁷

Der **Bedarf** an Betreuungsplätzen ist in 6 Kantonen einmalig ermittelt worden, in 2 weiteren Kantonen sind Erhebungen im Gange oder geplant. Vielerorts haben Gemeinden mittels Umfragen bei der Bevölkerung die Nachfrage nach Betreuungsplätzen erhoben. Auch (potenzielle) Trägerschaften klären den Bedarf ab im Hinblick auf die Planung neuer Angebote. Neun Befragte geben an, keine Bedarfserhebungen in ihrem Kantonsgebiet zu kennen bzw. „nichts, was diesen Namen verdient“. Dies deutet auf die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit unterschiedlichen Definitionen von Bedarf hin, wie sie sich auch in der Frage nach einer **Schätzung der Anzahl Betreuungsplätze**, die durch die Finanzhilfe in den einzelnen Kantonen geschaffen werden können bzw. sollen, offenbaren. Acht befragte Personen können die Anzahl nicht beziffern, vier Kantone nennen 200 bis 800 neue Plätze, 5 Kantone geben 50 bis 100 Plätze an. Mit 10-30 Plätzen rechnen drei Kantone, weitere zwei mit weniger als 10 Plätzen und ein Kanton verspricht sich von der Finanzhilfe keinen zusätzlichen Betreuungsplatz. Die Antworten beziehen sich dabei auf so unterschiedliche Grössen wie den hochgerechneten Bedarf¹⁸, die Wartelisten bestehender Einrichtungen oder die Summe der Plätze in den bisher eingereichten Gesuchen für Finanzhilfe.

Die Mehrheit der Befragten beurteilt die **aktuelle Situation** der familienergänzenden Kinderbetreuung in ihrem Kanton grundsätzlich als positiv oder in positiver Entwicklung begriffen. Im Detail halten sich die positiven und negativen Aussagen quantitativ die Waage.

Die positive Einschätzung bezieht sich nach abnehmender Häufigkeit auf:

- die zunehmende politische Akzeptanz, Sensibilisierung, Einsicht in die Notwendigkeit familienergänzender Kinderbetreuung;
- Fortschritte bezüglich Planung, Steuerung und Koordination der Angebote;
- die Qualität bestehender Angebote;
- die Anzahl existierender und neu entstehender Angebote;
- förderliche gesetzliche Regelungen;
- Finanzierungsgrundlagen.

Negative Aussagen betreffen:

- den ungedeckten Bedarf bzw. fehlende Angebote und beträchtliche regionale Unterschiede innerhalb des Kantonsgebiets;
- die ungenügende oder fehlende Planung und Koordination;
- Schwierigkeiten und offene Fragen bezüglich der Finanzierung der Angebote;
- Mängel bei der Aus- und Weiterbildung des Personals, Personalmangel, Grenzen des freiwilligen Engagements bei den Trägerschaften;
- fehlende gesetzliche Grundlagen;
- qualitative Mängel bestehender Angebote.

Die mehrheitlich positive Situationseinschätzung trotz einem offensichtlichen Mangel an Kinderbetreuungsangeboten in praktisch allen Kantonen widerspiegelt den Optimismus und die Aufbruchstimmung, zu der die Anstossfinanzierung in materieller und ideeller Hinsicht beiträgt. Eine negative allgemeine Einschätzung findet sich entsprechend dort, wo die Kantonsvertreterinnen und -vertreter fürchten, nicht oder nur ungenügend in den Genuss der Anstossfinanzierung zu kommen, wo familienergänzende Kinderbetreuung nach wie vor auf grossen politischen Widerstand stösst und/oder kantonale Sparmassnahmen einen Ausbau der Angebote verhindern oder verzögern.

¹⁷ Z.B. ohne schulergänzende Angebote oder nur für subventionierte Einrichtungen.

¹⁸ auf der Basis der Anzahl Kinder im Betreuungsalter und des Erwerbsverhaltens von Frauen.

Die subjektive Situationsbeurteilung der Kantonsvertreter/innen zeigt indessen auch die unterschiedlich wahrgenommene Dringlichkeit familienergänzender Kinderbetreuung auf. Einerseits kann eine positive Einschätzung in der Aussage bestehen, dass "wer einen Betreuungsplatz sucht, auch einen findet, halt mit Wartezeiten". Andererseits wird in einem andern Kanton die Situation als unbefriedigend bezeichnet mit der Begründung, die Wartezeiten seien zu lang.

Die **Erwartungen** der Kantonsvertreter/innen betreffend die Anstossfinanzierung des Bundes sind vielfältig. Grundsätzlich begrüssen viele die Anstossfinanzierung als positives Signal und versprechen sich davon

- innovative Impulse;
- eine Herausforderung an Kantone und Gemeinden, gemeinsam Verantwortung zu übernehmen;
- eine Anschubwirkung für eigene kantonale und kommunale Projekte;
- finanzielle Entlastung bei den hohen Anfangsinvestitionen von Kinderbetreuungsangeboten.

Die zeitlich begrenzte Finanzhilfe löst aber auch gemischte Erwartungen und Skepsis aus. Einige Kantone wünschen sich eine längerfristige Finanzierung durch den Bund oder eine anderweitige Sicherung der Anschlussfinanzierung (z.B. Gemeinden), um die Weiterexistenz anstossfinanzierter Projekte zu garantieren. Mehrere Befragte kritisieren die Beschränkung der Finanzhilfe auf neue Angebote und Angebotserweiterungen. Dadurch entstehe eine Rechtsungleichheit und potenzielle Konkurrenzierung bestehender Betreuungseinrichtungen, die mit finanziellen Schwierigkeiten kämpfen und von der Anstossfinanzierung ausgenommen sind. Einige befragte Personen erachten das Inkrafttreten des Bundesgesetzes für die Finanzhilfen als überstürzt und hätten sich eine flexiblere Handhabung mit Übergangsfristen gewünscht – dies vor allem mit Blick auf Einrichtungen, die den Betrieb kurz vor dem Inkrafttreten aufgenommen haben. Insbesondere kleinere Kantone mit heterogener Bevölkerungsstruktur und -dichte wünschen sich ein Überdenken der Voraussetzungen für den Anspruch auf Finanzhilfe. Die quantitativen Mindestanforderungen, insbesondere die geforderten 10 Plätze, erweisen sich vielerorts als zu hohe Hürde. Fünf Vertreter/innen äussern keine Erwartungen, einer davon explizit aufgrund der prekären kantonalen Finanzlage.

5.2.2 Kantonale Steuerung und Beurteilungskriterien für Gesuche

In allen Kantonen ausser Bern und Jura werden Gesuche entsprechend den Vorgaben des BSV gestellt, d.h. die Trägerschaften richten ihre Gesuche direkt ans BSV. Bern verlangt die vorgängige Gesuchseingabe an den Kanton zwecks einer Vorbeurteilung. Der Kanton Jura empfiehlt den Trägerschaften, einen Vorentscheid des Kantons betreffend finanzieller Beteiligung zu holen. Im Kanton Basel Land werden Gesuche primär im Rahmen des eigenen Impulsprogramms zur Förderung familienergänzender Kinderbetreuung eingereicht und dann allfällige Ansprüche auf Finanzhilfe abgeklärt. Wo die Bewilligungspflicht für neue Einrichtungen bei den Kantonen liegt, erfolgt ohnehin ein Vorentscheid, der in der Regel auf ähnlichen Kriterien basiert wie die anschliessende Stellungnahme zu Händen des BSV.

Für die Stellungnahme zu den Gesuchen für Finanzhilfe greifen elf Kantone auf interne Reglemente, Weisungen und Arbeitspapiere zurück. Einzig der Kanton Bern verfügt über regierungsrätlich abgesicherte Kriterien, die allen Gemeinden kommuniziert wurden. Fünf Kantone wenden dieselben Kriterien an wie für die Bewilligungsverfahren. In sechs Kantonen existieren keine Kri-

terien. Zur Beurteilung von Gesuchen im Bereich der Strukturen zur Koordination der Betreuung in Tagesfamilien äussert sich keine der befragten Personen.

Ein eigentliches formales **Steuerungsmodell** für die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung kennt keiner der untersuchten Kantone. Neun Kantone nennen als Ersatz Gesetze, Verordnungen oder Regierungsratsbeschlüsse. In vier Kantonen sind entsprechende Steuerungsmodelle in Vorbereitung.

Den **aktuellen Stand** der Umsetzungsplanung der Anstossfinanzierung beschreiben 5 Kantone als befriedigend und sehen keinen Handlungsbedarf. Die übrigen Kantone nennen eine Vielzahl von Handlungsfeldern: Überprüfung der Finanzierung, Qualitätsaspekte, Nachweis über Auslastung bis hin zu Handlungsbedarf bezüglich politischem Willen und Unterstützung durch die Gemeinden. Die Aktivitäten im Zusammenhang mit der Anstossfinanzierung gestalten sich in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich. Einige Kantone weisen im Internet auf die Anstossfinanzierung hin, informieren über die Voraussetzungen und bieten Interessierten ihre Unterstützung an. Andere betreiben eine offensivere Informationspolitik, organisieren Impulsveranstaltungen und/oder schreiben Gemeinden, bestehende und potenzielle Trägerschaften sowie weitere interessierte Kreise an, um sie auf die Anstossfinanzierung aufmerksam zu machen. Andere wiederum beschränken sich explizit auf die Aufgabe der administrativen Vermittlung und die Rolle als Ansprechstelle gegenüber dem BSV, insbesondere dort, wo auf kantonaler Ebene weder eine finanzielle Beteiligung noch Koordinations- oder Steuerungsaufgaben vorgesehen sind.

Unterschiedlich ist die Haltung der Kantone auch bezüglich der **Qualitätsanforderungen**. Einige Kantone verfügen über eigene Qualitätsnormen, andere lehnen sich an die Betriebsrichtlinien des Schweizerischen Krippenverbands an und wieder andere überlassen die Qualitätssicherung den Gemeinden. Eine Vertreterin bedauert, dass der Bund es verpasst habe, durch die Formulierung von Mindestanforderungen eine gewisse Vereinheitlichung in der Qualitätsfrage anzustreben. Andere begrüssen es, dass die Schaffung neuer Betreuungsplätze nicht durch zu hohe Qualitätshürden behindert wird. Hier wird die Frage gestellt, wie viel Qualität kosten darf bzw. welches Qualitätsniveau finanzierbar ist.

Die **finanzielle Beteiligung der Kantone**, wo eine solche überhaupt existiert, gestaltet sich sehr unterschiedlich. Eine direkte Verknüpfung von Kinderbetreuungsangeboten mit dem kantonalen Lastenausgleich kennt nur der Kanton Bern, wo für das laufende Jahr 2 Mio. Franken vorgesehen sind. Der Kanton Jura gewährt den Gemeinden eine anteilmässige Defizitgarantie (Kanton 60 %, Gemeinden 40 %), wobei die kommunalen Beiträge vollumfänglich über den Finanzausgleich der Gemeinden laufen. Glarus übernimmt einen fixen Anteil der Lohnkosten.

Graubünden ist laut neuestem Gesetz verpflichtet zu einer finanziellen Beteiligung von 15 - 25 % der definierten Normkosten, maximal jedoch in der Höhe der kommunalen Beiträge. Neuenburg übernimmt einen Teil der Lohnkosten für ausgebildetes Personal und Aus- und Weiterbildungskosten.

Die mit der Finanzhilfe für familienergänzende Kinderbetreuung verbundenen zusätzlichen Aufgaben werden in fast allen Kantonen ohne Personalaufstockung oder **zusätzliche Ressourcen** wahrgenommen. Der bisherige Aufwand ist nach Aussage der meisten Befragten mit den bestehenden Mitteln zu bewältigen. Zusätzliche personelle Ressourcen entstanden lediglich dort, wo die Kantone eigene Massnahmen zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung ergriffen haben (z.B. "Impulsprogramm Familie und Beruf" in Basel Landschaft, "Familienfreundlicher Aargau").

Die Durchführung einer **Evaluation der Auswirkungen der Finanzhilfe** ist lediglich in zwei Kantonen geplant, in fünf Kantonen noch offen. Vier Kantone nehmen eine generelle Auswertung über die Anstossfinanzierung hinaus vor. In vier Kantonen erübrigt sich eine Evaluation

angesichts der kleinen Anzahl zu erwartender Gesuche. Die restlichen acht haben nichts dergleichen geplant.

5.2.3 Verfahren des BSV und Gesuchsabwicklung

Ausnahmslos alle Kantone beurteilen das **Verfahren des BSV** als gut oder zufriedenstellend. Die Merkblätter und Broschüren werden als klar und übersichtlich, die Formulare als verständlich und anwendungsfreundlich bezeichnet. Positiv erwähnt werden auch die schriftlichen Informationen und der Internetauftritt des BSV. Mehrere Kantone erachten den administrativen Aufwand für die Gesuchstellenden als beträchtlich und orten bei den Trägerschaften teilweise einen recht hohen Beratungsbedarf. Die hohe Zahl von 68 abgelehnten im Vergleich zu 69 angenommenen Gesuchen in den ersten sechs Monaten seit der Einführung der Anstossfinanzierung dürfte diese Einschätzung bestätigen.¹⁹

Die bisherigen Erfahrungen der Befragten lassen auf eine rasche **Gesuchsabwicklung** und ein unbürokratisches Vorgehen des BSV schliessen. Gute Noten (mit Ausnahme eines Kantons) erhält das BSV auch hinsichtlich Auskunftserteilung und Kooperation bei gemeinsamen Informationsveranstaltungen.

Kritisiert wird die fehlende **Steuerung der Finanzhilfe** bzw. die mangelnde Transparenz bei der Mittelallokation. Die Verteilung der Gelder nach dem Motto „Wer zuerst kommt, wird zuerst bedient“ ist verbunden mit der Befürchtung, dass vorwiegend ländliche Gebiete mit geringerer politischer Akzeptanz der Notwendigkeit familienergänzender Kinderbetreuung benachteiligt werden gegenüber Städten und Agglomerationen, die dank bestehender Infrastruktur, vorhandenem Know-how und Vernetzungen rascher neue Projekte lancieren können und entsprechend stärker von der Finanzhilfe profitieren.

Die Kantone wünschen sich vom BSV **Informationen** in den folgenden Bereichen:

- Rückmeldung über die erlassenen Verfügungen, grössere Transparenz bei der Vergabe der Finanzhilfen;
- Verbreitung von erfolgreichen Gesuchsbeispielen, von Musterkonzepten, -szenarien, und -budgets;
- Konzepte zur qualitativen und organisatorischen Harmonisierung der Angebote und Betreuungsbereiche;
- Zwischenauswertung der bewilligten Gesuche bzw. der verteilten Gelder;
- flexiblere Anwendung der Anforderungskriterien, insbesondere die Aufhebung der 10-Plätze-Grenze.

5.2.4 Unterstützung

Rund die Hälfte der Kantone geben an, keinen Unterstützungs- und Beratungsbedarf zu haben oder verweisen auf bestehende Kontakte zu Beratungsinstitutionen und Fachverbänden. Die übrigen Kantone nennen Hilfestellungen in folgenden Bereichen:

Konkrete Unterstützung ist gefragt bei der Beurteilung der vom BSV verlangten finanziellen Sicherung der Betreuungsangebote über einen Zeitraum von mindestens sechs Jahren. Die Ge-

¹⁹ Vgl. Der Bund, 04.08.2003, Ressort Schweiz, S. 5.

suchstellenden stehen vor dem Problem, den schwierigen Nachweis einer langfristigen Finanzierung zu erbringen, zumal auch finanzielle Beiträge der öffentlichen Hand für maximal vier Jahre zugesichert werden. Den Kantonen bereitet die Überprüfung der Finanzierbarkeit bzw. die **Beurteilung der Plausibilität von Finanzplänen** Schwierigkeiten. Verschiedene Budgetmodelle und Finanzierungsszenarien wären hier hilfreich.

Mehrere Kantone wünschen sich eine verstärkte Kooperation der Kantone zwecks besserer Vernetzung, Austausch von Erfahrungen, Angleichung der Praxis usw.

Hinsichtlich der Bedarfsfrage besteht ein Interesse an Erhebungs- und Planungsinstrumenten sowie an verschiedenen Modellen für die Berechnung und Begründung des Bedarfs an Kinderbetreuungsplätzen.

Unterstützung wird gewünscht im Bereich der Steuerung und Koordination der Angebote für unterschiedliche Altersgruppen. Um eine durchgehende Betreuungskette zu gewährleisten, müssten insbesondere Kinderkrippen und schulergänzende Angebote besser aufeinander abgestimmt werden.

Einen hohen Beratungsbedarf orten die Befragten bei den Trägerschaften, dies nicht nur hinsichtlich der Gesuchseingabe, sondern generell bezüglich der Kenntnisse im Bereich des Non-Profit-Managements. Angeregt wird auch die Weiterbildung für Sozialbehörden und Sozialarbeitende zu Leistungsvereinbarungen mit den Trägerschaften.

5.2.5 Gesamtbeurteilung der Finanzhilfe

Die Antworten auf die abschliessende Frage nach förderlichen und hinderlichen Faktoren im Bereich der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung verdeutlichen nochmals den bisher gewonnenen Eindruck einer positiven Gesamteinschätzung, zeigen aber auch auf, wo ‚der Schuh drückt‘.

Als **positive Faktoren** werden genannt

- Die Finanzhilfe des Bundes fördert die Sensibilisierung für das Thema der familienergänzenden Kinderbetreuung und bringt die Diskussion aus bildungs-, familien- und gleichstellungspolitischer Perspektive ins Rollen.
- Die Kantone und Gemeinden werden durch die Anstossfinanzierung aufgefordert, sich des Themas anzunehmen und Initiative zu entwickeln.
- Die Tatsache, dass sich der Bund dieser Aufgabe annimmt und finanzielle Mittel zur Verfügung stellt, die zur Schaffung von Betreuungsplätzen führt, ist positiv.
- Das Engagement des Bundes verhilft kantonalen und kommunalen Programmen, Projekten und Gesetzesvorlagen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zum Durchbruch.
- Die Anstossfinanzierung führt zu einer finanziellen Entlastung von Gemeinden und Kantonen in der von hohen Investitionskosten geprägten Startphase neuer Angebote.

Als **hinderliche** (problematische) **Faktoren** im Bereich der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung werden insbesondere identifiziert:

- Die auf zwei respektive drei Jahre befristete finanzielle Unterstützung birgt die Gefahr, dass die anschliessende Finanzierung auf Gemeinden und Kantone abgeschoben wird bzw. ein Teil der durch Finanzhilfen unterstützten Angebote längerfristig nicht überlebt.
- Der Bund hat sich (zu) rasch in ein neues Aufgabenfeld begeben, ohne eine gewisse Vorbildfunktion betreffend Normung (Qualität usw.) zu übernehmen. Kantone und Gemeinden wurden im Vorfeld zu wenig einbezogen.

- Nach wie vor geringe Akzeptanz der familienergänzenden Kinderbetreuung in der Bevölkerung, in Gemeinden und Wirtschaft
- Die Einschränkung der finanziellen Unterstützung auf neu geschaffene Plätze benachteiligt bestehende Einrichtungen, deren Weiterexistenz finanziell nicht gesichert ist. Es besteht die Gefahr, dass in der ersten Euphorie und angesichts der aktuellen Wirtschaftslage ein Überangebot geschaffen wird.

Die Ergebnisse unserer Untersuchung widerspiegeln in aller Deutlichkeit die föderalistische Struktur, welche die Umsetzung familienpolitischer Anliegen entscheidend mitprägt. Die Anstossfinanzierung des Bundes zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung stösst bei allen befragten Kantonsverantwortlichen grundsätzlich auf grosses Interesse und positives Echo. Das Engagement der Kantone hinsichtlich Förderung, Planung und Umsetzung sowie finanzieller Beteiligung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung variiert indessen sehr stark. Eine verstärkte Vernetzung und ein vermehrter Austausch unter den Kantonen wären erstrebenswert.

Der Bereich der Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien, für die ebenfalls Finanzhilfe beantragt werden kann, erfährt gemäss unserer Untersuchung sehr wenig Beachtung. Weder werden konkrete Gesuche erwähnt noch existieren Beurteilungskriterien zu Eingaben aus diesem Betreuungsbereich. Die Anzahl bisheriger Gesuche scheint in der Tat verschwindend klein zu sein. Gemäss einer Pressemitteilung betreffen drei Viertel der in den ersten sechs Monaten beim BSV eingegangenen Gesuche Kinderkrippen und ein Viertel schulergänzende Einrichtungen.²⁰

5.3 Ausgewählte Aktivitäten in einzelnen Kantonen

Im Laufe der Befragungen und der parallel dazu durchgeführten Recherchen im Internet stiessen wir auf unzählige Aktivitäten und Initiativen einzelner Kantone. Wir stellten dabei fest, dass viele Kantone selber aktiv geworden waren, bevor der Bund die Finanzhilfen einführte. Im Folgenden verweisen wir auf einige ausgewählte Aktivitäten, die auf Interesse stossen dürften, zumal wir feststellten, dass viele Kantonsvertreter/innen an den Erfahrungen anderer Kantone interessiert sind und sich einen verstärkten Austausch wünschen, interkantonale Kontakte jedoch nur vereinzelt bestehen. Die Auswahl erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

- **Gesetzesebene**

Schwyz: Kantonale Abstimmung vom 18. Mai 2003. Die Änderung des Sozialhilfegesetzes wird knapp abgelehnt.

Graubünden: Kantonale Abstimmung vom 18. Mai 2003. Das Gesetz zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Graubünden wird vom Stimmvolk angenommen.

Basel Stadt: Ein Entwurf für ein 'Tagesbetreuungsgesetz' liegt derzeit dem Grossen Rat vor.²¹

²⁰ Vgl. Der Bund, 04.08.2003, Ressort Schweiz, S. 5.

²¹ www.unibas.ch/rr-bs/medmit/rrbs/2002/12/rrbs-20021206-001.html (23.02.2004)

Neuenburg: Im Rahmen der neuen Gesetzgebung entsteht die kantonale Stelle ‚Office de la petite enfance‘ und wird mit entsprechenden Aufgaben betraut (Loi sur les structures d’accueil de la petite enfance 06.02.2001²², Règlement d’application 01.01.2002).

Freiburg: Die Gesetzgebung (Loi cantonale sur les structures d’accueil de la petite enfance) überträgt den Gemeinden die Verantwortung für Bedarfsanalysen. In Zusammenarbeit mit dem Kantonalen Statistischen Amt stellt der Kanton Freiburg den Gemeinden ein Evaluationsinstrument in elektronischer Form zur Verfügung, das es diesen erlaubt, mittels Fragebogen an alle Haushalte den Bedarf leichter und in kantonal standardisierter Form zu erheben.

- **Qualitätsfragen**

Nebst Qualitätsstandards privater Trägerschaften und Organisationen (z.B. Schweizerischer Krippenverband) haben auch kantonale Stellen Qualitätsstandards erarbeitet. Beispielgebend anzuführen sind hier etwa ‚Qualitätsstandard für die Vermittlung und Begleitung von Tagesfamilien‘²³ und ‚Qualitätsstandard für Kinderkrippen und krippenähnliche Einrichtungen‘²⁴ des Sozialvorsteher-Verbandes des Kantons Luzern in Zusammenarbeit mit der Fachstelle Kinderbetreuung, Pflegekinder-Aktion Zentralschweiz, Luzern.

- **Kantonale Programme zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung**

Basel Land: Impulsprogramm ‚Familie und Beruf‘ 2002-2004, Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung aus Mitteln des Wirtschaftsförderungsfonds.²⁵

Aargau: 200-jähriges Kantonsjubiläum 2003: Projekt ‚Familienfreundlicher Aargau‘ der Kantonalen Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern und des Kinderbüros Baden u. a. Im Rahmen des Projekts entsteht derzeit ein Leitfaden zur Unterstützung von Gemeinden, Organisationen oder Privatpersonen bei der Initiierung, Entwicklung und Realisierung von Projekten zur familienergänzenden Kinderbetreuung.

- **Aus- und Weiterbildung Betreuungspersonal**

Auf Initiative der Kantone **Bern, Neuenburg** und **Jura** sind die Ausbildungsgänge ‚formation pour directrices de crèches‘ (Herbst 2003) und eine ‚formation d’initiation pour auxiliaires de crèches‘ initiiert worden.

- **Information**

Auf ihren Websites informieren u. a. folgende Kantone über die Anstossfinanzierung: Aargau²⁶, Nidwalden²⁷, Obwalden²⁸ und Solothurn²⁹.

²² http://rsn.ne.ch/ajour_57/dati/f/s/4001.htm (13.02.2004)

²³ www.lu.ch/download/gsd/ksa/pdf/tagesfamilien.pdf (23.02.2004)

²⁴ www.lu.ch/download/gsd/ksa/pdf/kinderkrippen.pdf (23.02.2004)

²⁵ www.baselland.ch/docs/vsd/familie/main_familie.htm (03.04.2003).

²⁶ www.ag.ch/fgfm/dokumente/Flyer_Anstossfinanzierung_Letzte_Version.pdf, (24.02.2004)

²⁷ www.nw.ch/regierung_verwaltung/direktionen/gesundheit_soziales/sozialamt/aktuell/aktuell_anstossfinanzierung_d.html (23.05.2003).

- **Personal der kantonalen Verwaltungen**

In verschiedenen Kantonen werden Bestrebungen unternommen, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für kantonale Angestellte zu erleichtern.

St. Gallen: Umfrage der Fachstelle für Statistik beim Staatspersonal zur aktuellen Situation und zu Veränderungswünschen in Bezug auf die Kinderbetreuung.³⁰

Kanton Luzern: Informationsbroschüre für Kantonsangestellte und Vermittlung von Kinderbetreuungsplätzen durch die ‚Fachstelle Kinderbetreuung‘, Luzern.³¹

- **Unterstützung der Trägerschaften und Gemeinden**

St. Gallen: Coaching-Angebot für Trägerschaften in Zusammenarbeit mit einem Beratungsinstitut.

Freiburg und **Neuenburg:** Modellbudget-Vorlagen für Gemeinden und Trägerschaften

- **Städtekoordination ‚Familienergänzende Kinderbetreuung‘**

Projekt Benchmarking und Bedarfserhebung der Städteinitiative ‚Ja zur sozialen Sicherung‘.³²

²⁸ www.obwalden.ch/regierung_verwaltung/departemente/sgd/sozialamt/kinderbetreuung/anstoss_bund_d.html (23.02.2004).

²⁹ www.so.ch/de/pub/departemente/ddi/ags/soziale_sicherheit/soziale_dienste_institutionen/kinder_jugend_familie/betreuung_ergaenzung/anstossfinanzierung.htm (22.02.2004).

³⁰ Vgl. ‚Statistik aktuell‘, Nr.3/ April 2002, Fachstelle für Statistik, Kanton St. Gallen.

³¹ Broschüre ‚Service Kinderbetreuung‘. Personalamt des Kantons Luzern, August 2002.

³² www.staedteinitiative.ch/de/pdf/FP_Hofstetter_d.pdf (22.07.2003).

6 Quo vadis? – fünf Thesen

Obwohl eine Beurteilung der Situation ein knappes Jahr nach Einführung der Anstossfinanzierung nur ansatzweise möglich ist, zeichnen sich doch bereits einige Schwierigkeiten ab, die es soweit möglich zu beheben gilt, um das Überleben des politischen Programms zu sichern, das schon im ersten Jahr dem grossen Spardruck nur knapp standzuhalten vermochte.

Die Thesen verstehen sich als **Denkanstösse** und sollen eine **Vertiefung der Diskussion** anregen, die bis anhin nur spärlich und punktuell geführt wurde. Dabei fällt auf, dass die hiesige Diskussion über Familienpolitik im weiteren und Kinderbetreuung im engeren Sinne kaum einen Blick über den Gartenzaun hinweg wagt. Obwohl der gesellschaftliche Wandel, der einer Pluralisierung der Lebens- und damit auch der Familienformen zugrunde liegt, in den Ländern der westlichen Welt ähnlich verläuft, wird kaum auf die Entwicklungen und Erfahrungen anderer Länder zurückgegriffen. So wird im Nicht-EU-Land Schweiz kaum zur Kenntnis genommen, dass seit den 1980er Jahren ein Netzwerk Kinderbetreuung der Europäischen Kommission existiert, welches u.a. 1996 vierzig Qualitätsziele für Kindertageseinrichtungen veröffentlichte, die in einem zehnjährigen Aktionsprogramm in allen EU-Mitgliedstaaten umgesetzt werden sollen.³³ Eine gute Übersicht über die Situation der Kinderbetreuung in Europa bieten im weiteren Oberhuemer und Ulich.³⁴

Von Interesse ist auch das Projekt TSFEPS des europäischen Forschungsnetzwerks EMES, welches derzeit (2001-2004) den gegenseitigen Einfluss von sozial- und familienpolitischen Massnahmen und der Kinderbetreuungssituation auf den sozialen Zusammenhalt in acht Ländern der Europäischen Union untersucht.³⁵ Inzwischen liegen die nationalen Situationsberichte vor. Der länderübergreifende Vergleich und daraus abgeleitete Empfehlungen stehen noch aus. Die familienpolitischen Schwerpunkte und Entwicklungen in den einzelnen Ländern stellen jedoch einen reichen Fundus dar, der die hiesige Diskussion über familienergänzende Kinderbetreuung und Förderung im Vorschulalter wesentlich inspirieren und bereichern könnte.

6.1 These 1

Die Anstossfinanzierung setzt ein wichtiges Signal für eine nationale Familienpolitik, die jedoch an föderalistischen Hürden scheitert.

In der Schweiz fehlen familienpolitische Massnahmen auf nationaler Ebene fast vollständig. Familienpolitik war bisher vorwiegend Sache der Gemeinden und Kantone, was zu einer Vielzahl von Massnahmen führte, welche nicht zwingend aufeinander abgestimmt sind.³⁶ Die Nachteile des föderalistischen Systems und der fehlende politische Konsens über die Grundsätze einer kohärenten Familienpolitik offenbaren sich u.a. in zwei Entwicklungen, welche die Öffentlichkeit aufgerüttelt haben, nämlich in der Erkenntnis, dass Familien in der Schweiz einem erhöhte

³³ Vgl. www.kindergartenpaedagogik.de/360.html. Kindergartenpädagogik Online-Handbuch, Martin R. Textor (Hg.) (27.10.2003).

³⁴ Pamela Oberhuemer und Michaela Ulich. Kinderbetreuung in Europa. Tageseinrichtungen und pädagogisches Personal. Eine Bestandaufnahme in den Ländern der Europäischen Union. Weinheim, Basel 1997.

³⁵ Siehe Projekt TSFEPS unter <http://www.emes.net> (22.02.2004).

³⁶ Es existieren z.B. ca. 800 Familienausgleichskassen in der Schweiz.

Armutsrisiko ausgesetzt sind, und ferner in der von der SKOS veröffentlichten Studie, wonach das Armutsrisiko je nach Wohnkanton stark variiert.

Bereits im Vorfeld der Anstossfinanzierung haben die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF), Pro Familia, pro juventute, die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) und die Städteinitiative ‚Ja zur sozialen Sicherung‘ im Mai 2002 ein gemeinsames Positionspapier verabschiedet mit dem Titel ‚Perspektive Familienpolitik: Die Leistungen aller Familien anerkennen‘³⁷. Diese wichtigen familien- und sozialpolitischen Akteure bezeichnen die Familienpolitik in der Schweiz als "völlig ungenügend" und fordern, sie als "gesellschaftliche Querschnittsaufgabe" zu betrachten, welche rechtliche, ökonomische, ökologische und pädagogische Massnahmen erfordert. Wegweisend sind dabei die Rechte des Kindes und die Gleichstellung der Geschlechter. Familienpolitik habe dem Wandel von Familienformen gerecht zu werden und deren Vielfalt zu respektieren. Das Positionspapier erachtet die gegenwärtigen ökonomischen Massnahmen (Kinderzulagen und Steuerabzüge für Kinder) als ungerecht, da sie – die familienbezogenen kantonalen Bedarfsleistungen und Sozialhilfe mit eingerechnet – lediglich einen Sechstel der effektiven Kinderkosten deckten (d.h. 7.3 Mia. von insgesamt 47 Mia. Franken inkl. Opportunitätskosten der Eltern), und lückenhaft, weil rund 17 % der in der Schweiz lebenden Kinder von Selbständigerwerbenden, Teilzeit- oder Nichterwerbstätigen gar keine Kinderzulagen erhielten.

Die wichtigsten Forderungen der fünf Organisationen umfassen eine dringende Reform des Familienlasten- und Leistungsausgleichs, eine rasche Verwirklichung der Mutterschaftsversicherung, die Einführung einkommensabhängiger Ergänzungsleistungen, wie sie der Tessin bereits kennt, einen Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung von "hoher sozialpädagogischer Qualität" und eine Anpassung des Bildungswesens an die veränderten Familienrealitäten durch Einführung von Blockzeiten, Mittagstischen und Tagesschulen. Damit wird ein umfassendes Massnahmenpaket entworfen und die Notwendigkeit einer Familienpolitik auf Bundesebene formuliert.

Die Anstossfinanzierung setzt hier zweifellos ein wichtiges Zeichen als Ausdruck des Willens des Parlaments, die familienpolitischen Missstände auf nationaler Ebene anzugehen. Die gegenwärtig diskutierten Vorschläge zur Einführung einkommensabhängiger Ergänzungsleistungen für Familien stellen einen weiteren Schritt in diese Richtung dar. Trotz dieser Bestrebungen eines familienpolitischen Engagements auf Bundesebene ist keine einheitliche Stossrichtung auszumaachen.

Dementsprechend vage umschreibt das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung³⁸ die Zielsetzung dieser Massnahme: „Der Bund richtet im Rahmen der bewilligten Kredite Finanzhilfen zur Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder aus, damit die Eltern Familie und Arbeit oder Ausbildung besser vereinbaren können.“ Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie stellt gewissermassen den kleinsten gemeinsamen Nenner der unterschiedlichen Motivationen dar, die dieser Zielsetzung zugrunde liegen. Aus gleichstellungspolitischer Sicht erhoffen sich Frauen dadurch mehr Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt – vorausgesetzt die wirtschaftliche Entwicklung lässt dies überhaupt zu (vgl. These 2). Aus volkswirtschaftlicher Sicht ergibt sich ein Nutzen aus der höheren Erwerbsquote von Frauen (erwerbstätige Mütter und in der familienergänzenden Betreuung beschäftigte Personen) in Form von zusätzlichen Steuereinnahmen. Mehr Betreuungsplätze sind auch sozialpolitisch von Interesse, wenn durch vermehrte Erwerbstätigkeit die Anzahl armutsgefährdeter und von Armut betroffene

³⁷ http://www.staedteinitiative.ch/de/pdf/FP_2003.pdf (22.02.2004).

³⁸ Art. 1 Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002.

ner Familien reduziert und dadurch Einsparungen bei den Sozialleistungen vorgenommen werden können. Aus wirtschaftlicher Sicht wird mit der Erhaltung des Humankapitals argumentiert, wenn Frauen auch als Mütter im Arbeitsprozess bleiben.

Die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie als nicht weiter definiertem Ziel kann aber auch Gefahr laufen, statt zusätzliche Optionen zu schaffen die Erwerbstätigkeit von Müttern zur Norm zu erklären und damit die Doppelbelastung der Frauen weiter zu zementieren. Untersuchungen zeigen immer wieder, dass die Bereitschaft der Männer, sich an unbezahlter Familien- und Hausarbeit zu beteiligen, nicht in gleichem Masse zunimmt wie die Erwerbsbeteiligung der Frauen. Übergeordnetes Ziel familienpolitischer Massnahmen – und davon ist die Bereitstellung familienergänzender Betreuungsplätze zweifellos eine wichtige – muss es deshalb sein, Familien grösstmöglichen Freiraum in der Gestaltung ihrer Lebensführung und Existenzsicherung zu ermöglichen. Dies bedeutet, auch in Bezug auf die Frage, wie viel Betreuung und Erziehung innerhalb der Familie erbracht und wie viel ausgelagert wird, eine gewisse Wahlfreiheit zu haben.

Es besteht denn auch kaum ein politischer Konsens darüber, ob Mütter arbeiten sollen oder nicht bzw. wie weit der Staat sie darin unterstützen soll. Wahlfreiheit als familienpolitisches Credo ist sowohl für konservative wie progressive Kreise anschlussfähig. Halt macht die Wahlfreiheit nur vor einer Gruppe von Müttern: unabhängig von kulturellen Werten und Familienbildern wird von armutsbetroffenen und/oder alleinerziehenden Müttern erwartet, wenn nicht gar verlangt, einer Erwerbsarbeit nachzugehen, wie dies Jennifer Marchbank auch für die USA und Grossbritannien feststellt: "Rhetoric about family choice and family responsibility is totally abandoned when poor, and often single, mothers are the policy target."³⁹

Der Föderalismus setzt übergreifenden Massnahmen in der Schweiz klare Grenzen. So zeigen sich bereits bei der Beurteilung der Gesuche für Finanzhilfe durch die Kantone grosse Unterschiede. Nur die wenigsten Kantone verfügen über klar festgelegte Kriterien der Gesuchsbehandlung. Die Kriterien sind zudem auf unterschiedlichem Niveau angesiedelt. Die meisten Kantone wenden ein Vorgehen an, das demjenigen eines Gesuchs um Betriebsbewilligung ähnlich ist. Sie orientieren sich dabei an den Betriebsrichtlinien des Schweizerischen Krippenverbandes oder an solchen, die in Anlehnung an diese formuliert wurden. Die Betriebsrichtlinien umfassen vorwiegend qualitative Mindestanforderungen struktureller Art. Andere Kantone stützen sich bei der Beurteilung primär auf die Frage, ob ein ausgewiesener Bedarf für das geplante Angebot bestehe.

Das BSV hat sich – im Wissen um die Vielfalt der Ausgangslagen in den Kantonen – aus der Qualitätsfrage heraus gehalten unter Verweis auf die diesbezüglichen kantonalen Regelungen. Mit dem erklärten Ziel, das Angebot an Betreuungsplätzen auszubauen, machen einige Kantone bezüglich der Qualität, insbesondere was die fachlichen Qualifikationen des Personals oder den Betreuungsschlüssel (Verhältnis Personal – betreute Kinder) angeht, auch mal Konzessionen. Andere Kantone halten strikt an ihren Qualitätsvorgaben fest. Dies führt jedoch zur paradoxen Situation, dass je strenger die Qualitätsauflagen eines Kantons sind, desto geringer die Chance von Gesuchstellenden aus dem betreffenden Kanton ist, in den Genuss einer Anstossfinanzierung zu kommen. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung der Gesuche je nach Herkunftskanton.

³⁹ Jennifer Marchbank. *Women, Power and Policy. Comparative studies of childcare*. London, New York 2000, S. 86.

Qualität ist jedoch ein ganz entscheidender Faktor in der Frage des Nutzens familienergänzender Kinderbetreuung für die betreuten Kinder. Verschiedene internationale Studien⁴⁰ belegen, dass sich nur eine qualitativ gute Betreuung positiv auf die Sozialisation und Förderung der Entwicklung der Kinder auswirkt. Anders gesagt ist familienergänzende Kinderbetreuung bei guter Qualität eine Chance, bei schlechter ein Risiko für das Kind. Gemäss Lanfranchi bestehen in der Schweiz heute "präventiv-pädagogische Versorgungslücken"⁴¹ im Vorschulbereich, die durch eine qualitativ gute familienergänzende Kinderbetreuung geschlossen werden könnten. Lanfranchi ist damit einer der wenigen, der die Perspektive der eigentlichen Nutzer/innen, nämlich der Kinder, ins Zentrum der Argumentation rückt. Durch die einseitige Betonung der Zielsetzung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf droht nämlich die Frage nach der Qualität der Betreuung aus dem Blickfeld zu geraten. Eine solche Entwicklung wird sich längerfristig als Bumerang erweisen. Hier hat es der Gesetzgeber u.E. verpasst, minimale Qualitätsstandards zu setzen und die Qualitätsfrage nicht dem Föderalismus preiszugeben.

Der durch die Anstossfinanzierung geförderte Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen ist zwar grundsätzlich zu begrüßen. Gleichzeitig sind aber auch die Ausbildung von mehr Personal voranzutreiben und eine Vereinheitlichung der Berufsbildung der in der Betreuung tätigen Personen auf nationaler Ebene anzustreben. Es kann nicht Ziel und Zweck der Anstossfinanzierung sein, um jeden Preis Plätze zu schaffen, die nach abgelaufener Finanzierung nicht mehr oder nur unter grossen Einsparungen beim Personal und damit bei der Qualität der Betreuung erhalten werden können.

6.2 These 2

Die Anstossfinanzierung für familienergänzende Kinderbetreuung unterstützt die längerfristigen familienpolitischen Anliegen nur wenig, obwohl bereits über 2000 neue Betreuungsplätze geschaffen werden konnten.

Wirtschaftswachstum und Erwerbsquote sind die zentralen Einflussgrössen für die Entwicklung des Bedarfs an Betreuungsplätzen. Sowohl ein Vergleich mit den OECD-Ländern als auch die Analyse der aktuellen Arbeitslosenzahlen versprechen keine rosige Zukunft: „Die Ergebnisse (Vergleich Arbeitskräfteangebot OECD-Länder; Anm. d. Verf.) zeigen, dass die Schweiz trotz der Wachstumsstagnation der Neunzigerjahre eine beachtliche Arbeitsmarktperformance aufweisen kann. Dem Wachstum des Arbeitskräfteangebots über die Dekade der neunziger Jahre stand jedoch in der Schweiz eine Nachfrage gegenüber, die nicht im gleichen Ausmass mitgewachsen ist wie das Angebot, was letztlich zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit geführt hat. Das Arbeitskräfteangebot ist aufgrund eines hohen Bevölkerungswachstums, welches aufgrund einer starken Zuwanderung und einer höheren Geburtenrate der Zugewanderten verursacht worden ist, sowie durch eine intensivere Ausschöpfung des Arbeitskräftepotentials angestiegen. Auf der Nachfrageseite wirkte sich das moderate Wachstum der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität und die Reduktion des Jahresarbeitsvolumens pro Erwerbstätigen infolge einer stärkeren Verbreitung der Teilzeitarbeit förderlich auf das Beschäftigungswachstum in der Schweiz aus.“⁴²

⁴⁰ Vgl. Andrea Lanfranchi. Schulerfolg von Migrationskindern. Die Bedeutung familienergänzender Betreuung im Vorschulalter. Opladen 2002, S. 102.

⁴¹ Ebd. S. 102.

⁴² Boris A. Zürcher. Hoher Arbeitseinsatz als Grundlage des Wachstums in der Schweiz. WP Discussion paper Nr. 5. seco, Bern 2001.

Die provisorischen Ergebnisse der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (Sake) zeigen zudem, dass die Arbeitslosenquote innerhalb eines Jahres von 2,9 auf 4,0 % gestiegen ist, wobei die Jugendarbeitslosigkeit im zweiten Quartal 2003 mit 8,4 % einen neuen Höchststand erreichte. Bei den ausländischen Arbeitskräften stieg die Erwerbslosenquote von 5,7 auf 8,5 %, bei den Frauen von 3,1 auf 4,4 %, bei den Männern von 2,8 auf 3,8 %. Wenn wir zudem die Ausgesteuerten sowie die Unterbeschäftigten berücksichtigen, die ihr Pensum erhöhen möchten, ergibt sich eine hohe Arbeitsmangelquote.

Die zentrale Zielsetzung der Finanzhilfe kollidiert demzufolge gleich mit mehreren Entwicklungen. Fehlende wirtschaftliche Perspektiven und die Reduktion der Arbeitsplätze (Entlassungswellen der jüngsten Vergangenheit).

Die Strategien der betroffenen Akteure und Akteurinnen führen deshalb nicht primär zu einer vermehrten Nachfrage nach Kinderbetreuungsplätzen, sondern sorgen dafür, dass die Erziehenden kostengünstigere Lösungen suchen oder auf andere Weise Kosten einzusparen versuchen. Möglicherweise bleibt vielen (Allein-)Erziehenden nichts anderes übrig, als die Kinder aus Kostengründen wieder selber zu betreuen.

Dadurch wird die (Wieder-)Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Falle von Arbeitslosigkeit zusätzlich erschwert. Ein garantierter Kinderbetreuungsplatz würde in dieser Situation für Abhilfe sorgen und die Vermittelbarkeit der Erwerbssuchenden deutlich verbessern helfen.

Aber auch die fehlende kurzfristige Verfügbarkeit von kostengünstigen Betreuungsplätzen wirkt sich negativ aus und erschwert eine mögliche Erwerbstätigkeit der wachsenden Zahl von Teilzeitbeschäftigten, die dadurch in noch prekärere Arbeitsverhältnisse⁴³ abzurutschen drohen. Die daran anschliessende Armutsspirale ist allen bekannt.

Von den vom Parlament bereits bewilligten 200 Millionen Franken (für die Jahre 2003-2006) stehen dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) im ersten Jahr der Anstossfinanzierung 30 Millionen zur Verfügung. Obschon damit bereits 2474 Betreuungsplätze⁴⁴ geschaffen werden konnten, sind wir von einer Idealsituation noch meilenweit entfernt, denn auch wohlhabende Eltern nehmen vermehrt das Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung gerne an. Ob damit die eigentliche Zielsetzung der Finanzhilfe, also die verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Arbeit oder Ausbildung gefördert wird, bleibt dahingestellt.

Die an diesen Zweck gebundene Finanzhilfe bleibt ganz allgemein den Nachweis schuldig, inwieweit die mittels Finanzhilfen des Bundes gegründeten Kinderbetreuungsplätze dem Ziel des Bundesgesetzes entsprechen. Falls durch die Schaffung der Betreuungsplätze – in der aktuellen wirtschaftlichen Situation – tatsächlich mehr Menschen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder ausbauen können, bleiben qualitative Fragen aussen vor. Wenn Erwerbswillige in unteren Einkommensklassen eine familienergänzende Kinderbetreuung finden, dann steht für sie die Kostenfrage im Vordergrund. Auf qualitative Ansprüche hinsichtlich der Kinderbetreuung müssen sie in dieser Situation wohl verzichten.

Immer mehr Kinderkrippen spüren denn die wirtschaftliche Krise auch deutlich. Vielerorts sind Familien von ihren Verträgen zurückgetreten: „Fünf Familien haben ihre Verträge rückgängig gemacht, weil die Mütter keine Stelle fanden“, sagt Maria Schwitter von einer Kindertagesstätte in Zug⁴⁵. Auch die Zunahme – insbesondere bei Alleinerziehenden - von Niedriglohn-Jobs und die vermehrten prekären Arbeitsverhältnisse inkl. vermehrter Arbeit auf Abruf (z.B. bei Grossver-

⁴³ Vgl. Kapitel 2.4.

⁴⁴ Gemäss sda 04.02.2004

⁴⁵ Tages Anzeiger vom 09.07.2003.

teilern im Nahrungsmittelsektor und/oder im Falle erweiterter Ladenöffnungszeiten) führen zu einer gesteigerten Nachfrage nach kostengünstigen, flexiblen Angeboten.

Gleichzeitig werden mit Bundesgeldern neue Einrichtungen gegründet, deren ökonomische Überlebenskraft zudem höchst ungewiss ist. In Zürich, wo die meisten Gelder hinflossen, sind in jeder dritten Krippe noch Plätze frei.⁴⁶ Dabei ist jedoch die Finanzhilfe des Bundes keineswegs überflüssig, denn es sind insbesondere die nicht subventionierten Plätze, die momentan schwierig zu besetzen sind. Subventionierte Krippen haben die Möglichkeit, ihre Preise nach Einkommen abzustufen. Aber auch das hat Grenzen, wie der Entscheid des Zürcher Stadtrats zeigt, der per 01.01.2004 sowohl eine allgemeine Erhöhung der einkommens- und vermögensabhängigen Tagespauschalen um 6,3 % beschloss und dabei die obere Begrenzung aufhob, was zu Erhöhungen von bis zu 52 % führen kann.

Für die Initiatorin und SP-Politikerin Jacqueline Fehr macht die aktuelle Situation deshalb klar, dass die öffentliche Hand sich in der Kinderbetreuung noch viel stärker finanziell engagieren müsse. Das Bundesprogramm sei nötiger denn je, zumal es auch Kantone und Gemeinden in die Pflicht nehme und nur ergänzend Leistungen zusichert.⁴⁷ Diese Erwartung steht in krassm Widerspruch zu den aktuellen Spardebatten im Nationalrat. Am 1. Oktober 2003 konnte die SP nur knapp – mit Hilfe der CVP – zusätzliche, einschneidende Sparmassnahmen in diesem Bereich verhindern.

Ohne politisches Gegensteuer werden wir in einigen Jahren eine höchst ungemütliche Situation im Bereich der familienergänzenden Betreuungsangebote erleben. Es ist davon auszugehen, dass die Nachfrage nach noch flexibleren, kostengünstigen, subventionierten Betreuungsangeboten weiter steigen wird. Gleichzeitig werden immer mehr nicht subventionierte Betriebe ihre Türen schliessen müssen. Bei unserer Umfrage haben uns mehrere Vertreter/innen der Kantone darauf hingewiesen, dass es für sie oftmals kaum möglich ist, die Plausibilität der Finanzplanungen der Gesuchsteller/innen zu überprüfen. Dies deutet zusätzlich darauf hin, dass wenige Jahre nach der Inbetriebnahme bundesfinanzierter Neuprojekte eine finanzielle Ernüchterung eintreten dürfte. Dann wird ein Aufschrei durch die Öffentlichkeit gehen und nach öffentlichen Geldern gesucht werden, damit die drohenden Krippenschliessungen verhindert werden können. In der Zwischenzeit wird sich aller Voraussicht nach die finanzielle Lage der öffentlichen Hand nicht verbessern.

Die widersprüchliche Situation, dass gleichzeitig Krippenplätze fehlen und einige Krippen aufgrund der Nachfrage oder der Kostenstruktur schliessen müssen, wird auch künftig Befürwortern und Gegnerinnen parteipolitische Munition liefern. Von einer gemeinsamen parteienübergreifenden familienpolitischen Marschrichtung und damit einer längerfristigen Lösung des Problems der familienergänzenden Kinderbetreuung sind wir also noch meilenweit entfernt.

Auch so genannte ‚Ganztagsangebote‘ decken nur die Standardarbeitszeiten ab und gehen dabei an der Arbeitsrealität vorbei. Kinderbetreuungseinrichtungen müssen sich, wenn sie familienpolitisch und ökonomisch Sinn machen sollen, mit den zunehmend ausdifferenzierten Arbeitszeiten der Eltern auseinandersetzen und flexible Angebote bereitstellen, die der Zunahme von Wochenend-, Abend- und Nachtarbeit sowie Teilzeitarbeit und Arbeit auf Abruf entsprechen. Auch eine Studie des Instituts für Arbeit und Technik des Wissenschaftszentrums Nordrhein-Westfalen kommt zum Schluss, dass die bestehenden Betreuungsangebote immer weniger mit

⁴⁶ Ebd.

⁴⁷ Ebd.

den Arbeitszeiten der Mütter übereinstimmen.⁴⁸ Auch in der Schweiz wird unterdessen rund ein Zehntel aller Arbeitsverhältnisse als prekär eingestuft. Davon betreffen zwei Drittel Frauen.⁴⁹ Die zunehmende Flexibilisierung der Arbeit führt zu einem Bedarf an flexiblen Betreuungsangeboten, dem die aktuelle Situation kaum gerecht wird. So werden Ressourcen schlecht genutzt, weil z.B. eine Vollbelegung eines Platzes beansprucht wird, obwohl nur teilzeitliche Belegung notwendig wäre. Andererseits müssen die Betreuungsangebote durch private Angebote ergänzt und diese zusätzlich berappt werden.

Familienergänzende Kinderbetreuungsangebote müssen bezahlbar sein, so dass sich Eltern nicht immer wieder neu entscheiden müssen, ob die Kinderbetreuungskosten sich mit dem Erwerbseinkommen überhaupt noch decken lassen.

Kinderbetreuungsangebote müssen dabei einheitlichen Qualitätsnormen entsprechen und diese den Eltern offen legen. Die Eltern sollten dabei, damit sie ohne unnötige Sorgen ihrer Erwerbstätigkeit nachgehen können, die Wahl zwischen verschiedenen Einrichtungen haben, um so auf die besonderen Bedürfnisse ihrer Kinder Rücksicht nehmen und ihre Ansprüche bezüglich einer delegierten Kindererziehung ‚auf Zeit‘ befriedigen können. Es fehlen insbesondere Betreuungsangebote, die den differenzierten Arbeitszeiten entsprechen. Eine Differenzierung der Betreuungsangebote ist jedoch nicht umsonst zu haben, sondern erfordert erhebliche Ressourcen.

6.3 These 3

Die fehlende Wirkungsorientierung der Anstossfinanzierung trägt wesentlich dazu bei, dass die generelle Akzeptanz des Anliegens und die Höhe der Fördergelder immer wieder in Frage gestellt werden. Dies trägt zu einer reduzierten Glaubwürdigkeit der Akteurinnen und Akteure bei und vermindert die politische Einsicht in die Notwendigkeit familienergänzender Kinderbetreuung.

Die meisten Kantone haben in unserer Umfrage angegeben, Bedarfserhebungen auf Gemeinde- und/oder Kantonsebene vorzunehmen und dadurch die Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung zu kennen.

Der Begriff ‚Bedarf‘ wird in der Gesetzgebung, auch im Sozialbereich, häufig verwendet. Zu dieser Begriffsdefinition befragt, hat der zuständige Terminologiedienst der Bundeskanzlei folgende Auskunft erteilt, wonach „Bedarf in der Gesetzgebung im Allgemeinen als (im Sinn der betreffenden Vorschrift) objektiv begründetes oder nachgewiesenes Bedürfnis einer, mehrerer oder vieler Personen“ verstanden wird, während „‚Bedürfnis‘ eben mehr das subjektive Empfinden meint“⁵⁰. Aufgrund der Tatsache, dass eine anerkannte sozialwissenschaftliche Definition von Bedarf bisher fehlt und keine einheitlichen Bedarfskriterien existieren resp. angewendet werden, dürfen bezüglich der Aussagekraft von Bedarfsnachweisen grundlegende Zweifel angebracht werden.

Das BSV verlangt hinsichtlich der Gesuche einen durch die Gemeinden validierten Bedarfsnachweis. Es ist anzunehmen, dass mehr oder weniger genau bekannte Bedürfnisse als Schätzwert in

⁴⁸ Karin Esch und Sybille Stöbe-Blossey. Kinderbetreuung: Ganztags für alle? Differenzierte Arbeitszeiten erfordern flexible Angebote. IAT-Report 2002-09, Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen 2002.

⁴⁹ Prodoliet, Simone und Carlo Knöpfel. Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz. Caritas Positionspapier Nr. 9, Luzern 2001.

⁵⁰ Pers. Auskunft Zentrale Sprachdienste, Sektion Terminologie, Bundeskanzlei vom 03.04.2003.

diese Bedarfsplanung einfließen. Wo kein klar definierter Bedarf besteht, können auch keine klaren und überprüfbaren Ziele benannt werden. So ist es weiterhin möglich, dass Gutbetuchte ihre Kinder extern in subventionierten Krippen betreuen lassen, ohne dass das eine oder andere Familienmitglied deshalb eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder fortführen würde.

Es erstaunt deshalb auch nicht, dass vielerorts weder Anzahl noch Qualität der zu schaffenden Kinderbetreuungsplätze ausreichend bekannt sind und die zur Verfügung stehenden Plätze nicht optimal verwaltet werden. Nur wenige Kantone haben auf Gesetzesebene eine Bewilligungspflicht so detailliert geregelt, dass Anzahl und Qualität der zu schaffenden Kinderbetreuungsplätze ausreichend dokumentiert sind und der Nachweis über deren optimale Verwaltung von den Betreibenden erbracht werden muss.

Zudem entstehen in Kantonen, wo die Finanzhilfen des Bundes mit dem kantonalen Lastenausgleich verknüpft sind oder gar Defizitgarantien der Gemeinden respektive des Kantons hinzukommen, zusätzliche Entscheidungsebenen, welche den Absichten des Bundes möglicherweise zuwider laufen oder zumindest zusätzliche Entscheidungskomponenten darstellen, welche die Bewilligungspraxis beeinflussen.

Obschon in vielen Kantonen die Grundsätze der wirkungsorientierten Verwaltungsführung eingeführt worden sind, fehlen in Bezug auf die familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote Zielvorgaben mit entsprechendem Wirkungsnachweis. Die wenig expliziten Gesetzgebungen führen tendenziell dazu, dass die kantonalen Verwaltungsstellen dieses Vakuum dadurch füllen, dass sie eigene Zielsetzungen formulieren, die sie der Bedürfnislage als angemessen erachten.

Wenn ein politisch konsensfähiger Wirkungsnachweis der Finanzhilfe für die familienergänzende Kinderbetreuung nicht erbracht werden kann, bleiben vielerorts Zweifel bestehen oder werden gar verstärkt, ob die neuen Angebote tatsächlich im Sinne des Gesetzes genutzt werden, ob die Erwerbsquote der Nachfrager/innen erhöht und damit auch Mehreinnahmen bei den Steuern verbunden sind und damit das neue Angebot tatsächlich den familienpolitischen Zielsetzungen entspricht.

Solange kein konkreter politischer Auftrag zur Wirkungsorientierung im familienpolitischen Bereich erteilt wird, sind weder der Bund noch die Kantone in der Lage, die Wirkungsbreite und -tiefe der getroffenen familienpolitischen Massnahmen zu beurteilen und darzustellen.

Das in Art. 1 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002 (Stand am 28. Januar 2003) formulierte Ziel: „Der Bund richtet im Rahmen der bewilligten Kredite Finanzhilfen zur Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder aus, damit die Eltern Familie und Arbeit oder Ausbildung besser vereinbaren können.“ trägt auch nicht zur Klärung der Frage der Wirksamkeit der Finanzhilfen bei. Aufgrund dieses gesetzlichen Auftrags müsste eigentlich die individuelle Einschätzung der Vereinbarkeit – als blosse Möglichkeit – das Evaluationskriterium für diese Massnahmen darstellen und nicht die tatsächlich zusätzlich aufgenommene oder erweiterte Erwerbstätigkeit der Betroffenen.

Diese Umstände bewirken, dass in jeder (Spar-)Debatte sowohl die Notwendigkeit als auch die Höhe der Finanzhilfe immer wieder in Frage gestellt wird und die Sinnhaftigkeit familienpolitischer Massnahmen – trotz nachgewiesener positiver volkswirtschaftlicher Auswirkungen – politisch in Frage gestellt wird. Dies zu einem Zeitpunkt, wo öffentliche Aufgaben nicht nur aufgrund der verminderten Finanzkraft, sondern auch im Hinblick auf die anstehende Neuordnung verschiedener Sozialversicherungen grundsätzlich unter Druck kommen.

Die ungenügende Zielsetzung und das Fehlen von messbaren Kriterien erlaubt es Befürworterinnen und Gegnern dieser Finanzhilfe, dieselben Zahlen zu benutzen, wenn es darum geht, Sinnhaftigkeit oder Sinnlosigkeit dieser durch Steuergelder finanzierten familienpolitischen Massnahme zu ‚beweisen‘

6.4 These 4

Die nationale Anstossfinanzierung für familienergänzende Kinderbetreuung berücksichtigt die lokal höchst unterschiedlichen Bedürfnisse nur ungenügend und unterstützt einseitig die Grossregionen.

Grundsätzlich sinnvoll ist eine weitere Prämisse des neuen Bundesgesetzes: „Die Finanzhilfen werden nur ausgerichtet, wenn die Kantone, öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften, Arbeitgeber oder andere Dritte sich ebenfalls angemessen finanziell beteiligen.“⁵¹ Diese Vorgabe dürfte in den Zentren kaum Schwierigkeiten bereiten und erwartungsgemäss kamen bislang die meisten Gesuche aus bevölkerungsreichen Kantonen. An der Spitze liegt Zürich, gefolgt von den Kantonen Bern, Waadt und Aargau.

Wie sinnvoll und praktikabel ist dies jedoch für die weniger dicht besiedelten Gebiete und grösser werdenden Agglomerationen, wo – im Sinne der Gleichbehandlung – derselbe Anspruch auf verbesserte Vereinbarkeit von Familie, Arbeit und Ausbildung besteht?

In wenig dicht besiedelten Gebieten stellen sich Schwierigkeiten gleich auf mehreren Ebenen ein. Da die Nachfrage nach familienergänzender Kinderbetreuung auch in ländlichen Gebieten schon seit langer Zeit vorhanden ist, sind vielerorts teilweise sehr kreative Lösungen gefunden worden. Im Oberwallis beispielsweise basieren Angebote hauptsächlich auf ehrenamtlichen und privaten Strukturen. Diese privaten Organisationen sind stark auf Freiwilligenarbeit abgestützt und stossen zunehmend an die Grenzen der Leistungsfähigkeit. Es sind grossmehrheitlich Frauen, die an vorderster Front die ehrenamtliche Arbeit erledigen.

Aber es sind gerade diese Einrichtungen, die leer ausgehen, denn die Finanzhilfe des Bundes richtet sich explizit an neue, zusätzliche Angebote im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung. Zusätzliche Anstrengungen der Kommunen sind deshalb in vielen Kantonen unabdingbar, wenngleich die Finanzkraft der einzelnen Gemeinden sich künftig, trotz Finanzausgleich im einen oder anderen Kanton, nicht wesentlich verbessern wird.

Kleinere Gemeinden, die sich naturgemäss keine professionellen vollamtlichen Verwaltungen leisten können, sollen in dieser familienpolitisch wichtigen Frage zusätzlich neue, allenfalls gemeindeübergreifende Partnerschaften (mit Nachbargemeinden, Arbeitgeberschaften usw.) gründen und unterhalten. Widerstände gegen einen möglichen Verlust der Gemeindeautonomie, teilweise negative Erfahrungen mit Gemeindegemeinschaften und das vielerorts noch vorherrschende ‚klassische‘ Familienverständnis dürften diese Arbeiten noch zusätzlich erschweren.

Dass es gerade die Gemeinden sind, die hier – trotz der erwähnten Schwierigkeiten – zu einer Verbesserung der Situation beitragen müssen, zeigen die Angaben des BSV⁵², wonach zwei Drittel der eingereichten Gesuche von privater und ein Drittel von öffentlicher Seite stammen.

⁵¹ Art. 1 Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002

⁵² „Neue Krippen trotz Krise gefragt“ von Andrea Fischer Tages Anzeiger 22.07.2003, S. 6.

Gerade für die urbanen Gemeinden gilt: „Eine zusätzliche Kürzung führt in den kommenden Jahren zu einer Benachteiligung jener Gemeinden, die erst in den zwei kommenden Jahren Gesuche stellen könnten. Sie werden aufgrund des Konzeptes weit weniger Möglichkeiten haben, einen Betrag für drei Jahre zu erhalten.“⁵³ Diese Aussage gewinnt dadurch besonders an Gewicht, als von den im ersten Jahr eingereichten Gesuchen erst rund 150 Gesuche bewilligt worden sind; die anderen wurden abgelehnt, weil sie die Grundbedingungen nicht erfüllten oder sind noch hängig.⁵⁴

Ähnliche Schwierigkeiten gelten auch für die zunehmend grösser werdenden Agglomerationen, die aufgrund der hohen Pendlerströme und der häufigeren Arbeitsplatzwechsel im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Entwicklung schwierige Planungsaufgaben bezüglich des Angebots an familienergänzender Kinderbetreuung zu erfüllen haben.

Gemäss den Resultaten der Volkszählung haben 6 von 10 Erwerbstätigen im Jahr 2000 ausserhalb ihrer Wohngemeinde gearbeitet. Dabei steht die Landschaft der Schweiz seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts unter einem erheblichen Siedlungsdruck. Städte und Dörfer sind zu Agglomerationen zusammengewachsen, und aus Agglomerationen sind Metropolitanräume entstanden.⁵⁵

Gerade im schweizerischen Mittelland zeichnet sich eine immer deutlichere Siedlungsachse ab. Die neuesten Zahlen der Volkszählung 2000 über das Wachstum der Agglomerationen bestätigen diesen Trend erneut: Dies unterstreicht einerseits die Bedeutung der Städte und Agglomerationen als Motoren der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung. Das Siedlungswachstum in die Fläche schafft jedoch andererseits auch eine Reihe von Problemen wie die Zersiedelung und, damit verbunden, zusätzlichen Verkehr.

„Die Resultate der Volkszählung erlauben auch, alle 10 Jahre die Anzahl der Agglomerationen und deren Grenzen neu zu definieren. Diese Definition berücksichtigt die ökonomische und soziale Struktur der Gemeinden, die Pendlerbewegungen sowie die Siedlungsdichte und den baulichen Zusammenhang. In den 90er Jahren ist der Verstädterungsprozess weiter fortgeschritten und heute gehören knapp 1000 Gemeinden mit über 5,4 Millionen Einwohnern oder 73,3 % der Schweizer Bevölkerung zum städtischen Gebiet. Im Jahre 1990 waren es erst 68,8 % und 1980 deren 61,6 % gewesen. Das städtische Gebiet der Schweiz weist eine Fläche von 9'000 km² auf und umfasst 50 Agglomerationen und 5 Einzelstädte.

In der Rangfolge der Agglomerationen liegt Zürich mit einer Bevölkerung von 1,08 Mio. weiterhin deutlich vor Basel (480'000 Einwohner) und Genf (470'000 Einwohner) im Schweizer Teil. Zusammen mit dem ausländischen Teil der Agglomeration erreicht Basel 690'000 Einwohner, und Genf 640'000. Bern und Lausanne weisen rund 350'000 resp. 310'000 Einwohner auf, gefolgt von Luzern (197'000), St. Gallen (146'000), Winterthur (123'000), Lugano (122'000), Baden-Brugg (107'000) sowie Olten-Zofingen (102'000). Freiburg und Zug mit über 90'000 Einwohnern liegen auf den nächsten Rängen, gefolgt von Thun, Biel, Vevey-Montreux und Aarau.

Nach Grossregionen und Kantonen differenziert ergeben sich recht klare räumliche Unterschiede.⁵⁶ Für die Wegpendler allein sind die Wegstrecken im Kanton Graubünden am längsten (19,0 km), gefolgt von SH, VS und SZ. Arbeitskräfte in peripheren Gebieten und solche von Kantonen

⁵³ Lucrezia Meyer-Schatz (C, SG) in der 14. Sitzung des Nationalrats, Herbstsession 01.10.2003.

⁵⁴ Gemäss sda 04.02.2004

⁵⁵ Pressekonferenz Bundesamt für Statistik vom 15. Mai 2003 in Bern.

⁵⁶ Ebd.

im weiteren Umland von Grosszentren haben die grössten durchschnittlichen Wegstrecken auf sich zu nehmen.

Mehr Zu- als Wegpendler (d.h. ein Überschuss der Arbeitsplätze bezogen auf die Erwerbstätigen) haben nur sechs der 26 Kantone. Dabei hat Basel-Stadt mit einem Indexwert von 141.1 den höchsten Überschuss, vor Zug (116.2), Zürich (111.1) und Genf (108.3), gefolgt noch von Bern und Tessin. Für Basel, Genf und Tessin sind die Werte viel höher, wenn die Grenzgänger/innen – die ja in der Volkszählung fehlen – einbezogen werden, nämlich für das Jahr 2000: BS 172.6, GE 122.6 und TI 121.7). Alle übrigen 20 Kantone haben (ohne Grenzgänger) Wegpendlerüberschüsse, am stärksten in BL, SZ, AI, NW, AR, AG, TG und FR mit Werten zwischen 80 und 90, mithin alles eher ländliche Kantone, doch in erreichbarer Nähe zu den Grosszentren gelegen.

Der Trend zu Metropolitanräumen verbunden mit der Zersiedelungsproblematik der Binnenmigration einerseits und die Pendlerzeiten insbesondere in ländlichen Gebieten andererseits verlangen dabei sowohl nach einer erhöhten räumlichen wie auch tageszeitlichen Flexibilisierung der Kinderbetreuungsangebote. Die Finanzhilfen des Bundes berücksichtigen diese unterschiedlichen Situationen nicht, wie die BSV-Angaben unter dem Titel „Kinderbetreuung: Impulsprogramm des Bundes ist gut angelaufen“ bei genauerer Betrachtung zeigen:

Zwei Drittel der Gesuche betreffen die Schaffung von neuen Institutionen und ein Drittel die Erhöhung bereits bestehender Angebote. 71 % der Gesuche stammen aus der deutschen Schweiz, 29 % aus der Romandie und dem Tessin. Mit Abstand am meisten Gesuche wurden aus dem Kanton Zürich eingereicht (24,5 %), ein grosses Interesse besteht auch in den Kantonen BE, VD, und AG. Dabei schieden rund ein Viertel der Gesuche bereits in der Vorprüfung aus, weil die Einrichtung entweder das Kriterium des Nonprofit-Charakters nicht erfüllt oder weil sie keine neuen Plätze zu schaffen beabsichtigt.

Kündigungswellen und hohe Fluktuationsraten der Erwerbstätigen machen es den Gemeinden und anderen Betreibenden von familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten in urbanen und in ländlichen Gebieten unterschiedlich schwer, mittel- oder langfristige Kapazitätsplanungen aufzustellen, denn die Planungsunsicherheit nimmt sowohl quantitativ (Anzahl Erwerbstätige, Anzahl Wegpendler/innen) wie qualitativ zu (wechselnde Arbeits- oder Einsatzorte, variable Arbeitszeiten, Arbeit auf Abruf, Schulzeiten, zurückgelegte Pendlerstrecken).

Die meisten Gelder fliessen in die Grossregionen. Genau dort werden mit Bundesgeldern neue Einrichtungen gegründet, deren ökonomische Überlebenskraft höchst ungewiss ist, wie die Tatsache zeigt, dass in Zürich in jeder dritten Krippe noch Plätze frei sind.

In den Agglomerationen mit ihrer hohen und stark wechselnden Binnenmigration hingegen mag es einfacher sein, eine starke Nachfrage nachzuweisen. Diese Nachfrage ist jedoch aufgrund zunehmend häufiger wechselnder Arbeitsorte schwerer planbar als in Grossstädten und die zugrunde gelegten Nachfrage-Annahmen dürften wohl kaum von Dauer sein. Dadurch erhöht sich das Risiko von Fehlinvestitionen. Diese wiederum führen, was die aktuellen politischen Debatten zeigen, zu einer verminderten Akzeptanz der Finanzhilfen und erschweren die Einsicht in die Notwendigkeit familienpolitischer Massnahmen des Staates ausserhalb von Grossstädten.

Für die tageszeitliche Ausweitung und Flexibilisierung der wenigen bestehenden Angebote in ländlichen Räumen, die gerade aufgrund der hohen Pendlerzeiten dringend nötig wären, sieht die Finanzhilfe des Bundes keine Gelder vor. Ländliche Gebiete können – aufgrund der Vorgaben hinsichtlich Finanzhilfe auch ihre anderen, besonderen Bedürfnisse nicht befriedigen, solange sie an Zahlen gemessen werden, die für Städte sinnvoll erscheinen mögen. Welches kleinräumige Gebiet kann schon die Schaffung von fünf oder zehn neuen Plätzen ausweisen, wenn das tageszeitliche Angebot für die Eltern schon heute nicht stimmt?

Angesichts der erschwerten Voraussetzungen ländlicher Kantone, in den Genuss von Finanzhilfen zu kommen, müssten sich kommunale und kantonale Vertreter/innen ländlicher Gebiete zu einer 'Landinitiative' (analog zur Städteinitiative) zusammenschliessen und gemeinsam einen politischen Vorstoss zur Anpassung der gesetzlichen Grundlagen der Finanzhilfen an kleinräumige Strukturen ausarbeiten. Die Benachteiligung ländlicher Gebiete bei den Finanzhilfen ist politisch nicht vertretbar, liegt doch der Versorgungsgrad mit Betreuungsplätzen in städtischen und Agglomerationsgebieten bereits deutlich über demjenigen auf dem Land. Die Finanzhilfe darf diese Schere nicht noch verstärken, sondern muss dahingehend wirken, dass auch ländliche Gebiete Kinderbetreuungsangebote als Standortvorteil nutzen können. Die Attraktivität von Betreuungsmöglichkeiten zeigen die Beispiele einiger kleiner Gemeinden, denen es gelungen ist, dank der Einrichtung von Tagesschulen den Zuzug von Familien zu fördern und damit die Schliessung der gemeindeeigenen Schule zu verhindern.

6.5 These 5

Der Gesetzgeber hat sich bei der Ausgestaltung von Gesetz und Verordnung über die Finanzhilfen die Chance vergeben, innovative Wege einzuschlagen und die Vorteile des föderalistischen Staats zu nutzen. Das BSV beschränkt sich dabei auf seinen verwaltungstechnischen Auftrag der Gesuchsabwicklung, ungeachtet der spezifischen Voraussetzungen in den jeweiligen Kantonen.

Bildung und Erziehung wurden lange Zeit als getrennte Bereiche wahrgenommen. Für die Erziehung war das Elternhaus und für die Bildung die Schule zuständig. Betreuungsangebote entstanden primär in fürsorgerischer Absicht dort, wo die Eltern ihre erzieherischen Aufgaben nicht wahrnahmen bzw. wahrnehmen konnten. Getrennt davon entwickelte sich das Schulsystem mit seinem allgemeinen Bildungsauftrag. Als Erbe dieser Entwicklung sind die bestehenden Kinderbetreuungsangebote bis heute unterschiedlichen Verwaltungsabteilungen bzw. Departementen zugeteilt. In praktisch allen Kantonen sind Kindertagesstätten, Horte und teilweise auch Tagesfamilien den Sozialdirektionen unterstellt, Tagesschulen und Mittagstische hingegen den Schul- oder Bildungsämtern. Diese unterschiedliche Zuordnung der Angebote ist nicht mehr zeitgemäss und erschwert entsprechend eine Gesamtkonzeption und -planung. Die Trennlinie zwischen Bildung und Erziehung kann nicht mehr scharf gezogen werden. Familienergänzende Kinderbetreuung hat aus heutiger Sicht ebenso einen Bildungsauftrag wie die Schule umgekehrt einen sozialisatorischen Auftrag hat. Neue Reformansätze versuchen gar explizit die beiden Aspekte zu vereinigen. So werden in Deutschland aktuell Modelle von Ganztageschulen erprobt und als Ausweg aus der Bildungsmisere angepriesen, die im Anschluss an die PISA-Resultate auch in Deutschland diagnostiziert wurden.⁵⁷ Das deutsche Bundesministerium fördert derzeit mit einem gross angelegten Investitionsprogramm, 'Zukunft Bildung und Betreuung' den Ausbau von Ganztageschulen.

Die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung fokussieren drei Arten von Angeboten: Kinderkrippen (Betreuungsinstitutionen für Kinder im Vorschulalter), schulergänzende Betreuungsangebote und Tagesfamilien. Dies deckt sich mit den in der Schweiz am häufigsten vorzufindenden Einrichtungen. Mit der vorgenommenen Kategorisierung in die drei Angebotstypen, welche den Anspruch auf Finanzhilfe begründen, hat der Gesetzgeber wichtige Weichen gestellt, denn damit gibt er die Richtung vor, in die sich die Angebotspalette künftig entwickeln soll.

⁵⁷ Vgl. <http://www.ganztageschulen.org> (19.11.2003)

Gleichzeitig werden dadurch aber andere Modelle – gerade solche, die Betreuung und Bildung vereinen – von der Finanzierung ausgenommen. Das Tessiner Modell mit Kindergärten (sog. ‚scuole d’infanzia‘) ab drei Jahren, die nach Bedarf Ganztagesbetreuung anbieten und also eine Mischung aus Kindergarten und Kinderkrippe darstellen, hat unter den gegebenen Umständen keinen Anspruch auf Finanzhilfe. Damit stellt sich die Frage, ob diese Weichenstellung auch tatsächlich die richtige war. Dies wird sich wohl erst rückblickend in ein paar Jahren beantworten lassen. Mit Sicherheit lässt sich jedoch jetzt schon sagen, dass der Bund sich mit dieser Kategorisierung die Chance vergeben hat, bewusst Innovationen auf dem Gebiet der Kinderbetreuung zu fördern und die Palette möglicher Modelle und Angebote zu erweitern im Sinne einer Suche nach ‚best practice‘-Modellen, welche den jeweiligen kantonalen Gegebenheiten und der jeweiligen Bedarfslage am besten entsprechen.

Unsere Befragung zeigt, dass einige Kantone gemeinsam daran arbeiten, auf ihre spezifischen Verhältnisse zugeschnittene Modelle zu entwickeln und beispielsweise über Kombinationen von Kindergarten und ergänzender Kinderbetreuung nachdenken – nicht zuletzt deshalb, weil die doppelstellige Infrastruktur der bestehenden Betreuungs- und Bildungsinstitutionen finanziell aufwändig ist, aber wohl wissend, dass dafür keine Anstossfinanzierung beansprucht werden kann. Genau solches Vorgehen müsste indessen gefördert und unterstützt werden. Angesichts der wiederkehrenden Kritik an der Anstossfinanzierung, Kinderbetreuung sei Sache der Gemeinden und Kantone, hätte der Bund hier eine übergeordnete koordinierende und innovationsfördernde Rolle übernehmen können.

Die Auswertung der bis im August 2003 (Februar 2004) eingereichten Gesuche⁵⁸ zeigt weiteren Handlungsbedarf auf. Die Anzahl der bereits bei der Vorprüfung ausgeschiedenen Gesuche ist mit 68 („rund ein Viertel“) annähernd so hoch wie diejenige der bewilligten 75 (151) von insgesamt 347 (462) Gesuchen. Als Ablehnungsgründe werden Mängel bei der Rechtsform sowie mangelnde oder fehlende Angebotsweiterung geltend gemacht. Die hohe Ausscheidungsquote von einem Fünftel (einem Viertel) der Gesuche in der Vorrunde bestätigt vermutlich das von den Kantonsvertreter/innen konstatierte fehlende Know-how vieler Trägerschaften. Beratungsleistungen zur Gründung von Kinderkrippen o. ä. werden inzwischen zahlreich angeboten. Gerade private Trägerschaften, die ohnehin meist auf freiwilligem Engagement beruhen, verfügen jedoch kaum über die nötigen Mittel, um diese Dienstleistungen einzukaufen. Vereinzelt bieten Kantone hier Unterstützung an durch gezieltes Coaching der Trägerschaften (z.B. Sankt Gallen). Andere Kantone beschränken sich in abwartender Haltung auf das Eintreffen der Gesuche vom BSV. Eine aktivere Rolle des BSV im Hinblick darauf, den Gesuchsstellenden auf der Basis seiner bisherigen Erfahrungen das nötige Know-how zu vermitteln, wäre wünschbar. Das BSV hinterlässt aber – zumindest auf seiner Internetseite – eher einen defensiven Eindruck. Die FAQ-Rubrik ist auch nach einem Jahr noch in Bearbeitung. Hinweise auf den aktuellen Stand des Impulsprogramms finden sich keine.

Ein weiterer aufschlussreicher Punkt der BSV-Auswertungen ist die Tatsache, dass der Nachweis einer gesicherten Finanzierung, der vielen kantonalen Verantwortlichen bei der Beurteilung Kopfzerbrechen bereitet, bei der Gesuchsablehnung durch das BSV offenbar keine Rolle spielt. Ebenso wenig wird die Bedarfsfrage als Ablehnungsgrund aufgeführt. Hier vertraut das BSV offenbar ganz auf die Empfehlungen der Kantone, obwohl diese sich gerade mit diesen Teilen der Gesuchsbeurteilung schwer tun. Dies deutet wohl eher auf eine Gesuchsbearbeitung nach rein verwaltungstechnischen Kriterien hin als darauf, dass der Bedarfs- und Finanzierungsnachweis zweifelsfrei erbracht wurde.

⁵⁸ „Kinderbetreuung: Impulsprogramm des Bundes ist gut angelaufen“. Mitteilung des BSV, Stand 7.8.2003 und aktualisierter Stand gemäss sda 04.02.2004.

Die Ablehnung von Gesuchen mit der Begründung, es würden keine oder zu wenig neue Plätze geschaffen, bestätigt wohl nicht so sehr das mangelnde Know-how seitens der Trägerschaften als vielmehr die Ergebnisse unserer Befragung, wonach die geforderten zehn neuen Plätze für viele ländliche, bevölkerungsschwache Regionen eine zu hohe Hürde darstellen. Im Sinne einer regionalen Harmonisierung der sich ohnehin schon stark unterscheidenden Versorgungsgrade zwischen Stadt und Land müsste hier eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen erfolgen, um die Benachteiligung ländlicher Regionen zu verhindern. Angesichts fehlender Steuerungsvorgaben bei der Ausrichtung der Finanzhilfen drängt sich hier die Initiative und Zusammenarbeit der betroffenen Kantone oder Gemeinden auf.

Um eine längerfristige familienpolitische Wirkung der Finanzhilfen zu erzielen, sind also die verschiedenen Akteurinnen und Akteure aufgefordert, sich stärker zu vernetzen und gemeinsam nach Lösungen für die sich abzeichnenden Schwierigkeiten zu suchen. Dazu gehören insbesondere die Ausarbeitung eines klaren familienpolitischen Leistungsauftrags mit messbaren Wirkungszielen, die Definition von Steuerungsaufgaben auf eidgenössischer und kantonaler Ebene, die Klärung von Qualitätsfragen und ein Konzept zum Umgang mit stark variierender Nachfrage aufgrund der zunehmenden atypischen Beschäftigungssituationen vieler Erwerbstätiger.

Anhang

A1 Gesprächsleitfaden

Bereich 1: Ausgangslage

Frage 11

Ist Ihnen das bestehende **Angebot** an familienergänzender Kinderbetreuung innerhalb Ihres Kantons bekannt?

Frage 12

Wurde/wird das **Angebot** einmalig oder regelmässig erhoben oder ist eine Erhebung geplant?

Frage 13

Bestehen Instrumente zur Erfassung der **Auslastung** bzw. des Nachweises über freie Plätze?

Frage 14

Gibt es im Kanton/in einzelnen Gemeinden **Bedarfs**erhebungen? Wenn nein: Sind solche geplant?

Frage 15

Wie hoch schätzen Sie die Anzahl zusätzlicher Betreuungsplätze, die durch die Finanzhilfe des Bundes in Ihrem Kanton geschaffen werden (sollen)?

Frage 16

Wie beurteilen Sie allgemein die Situation familienergänzender Kinderbetreuung in Ihrem Kanton?

Frage 17

Welche Erwartungen bestehen auf kantonaler Ebene betreffend die Anstossfinanzierung des Bundes?

Bereich 3: Steuerungsmodell / Kriterien für die Gesuche

Frage 31

Durch wen können in Ihrem Kanton Gesuche bezüglich Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung eingereicht werden?

Frage 32

Auf welchem Weg / welchen Wegen werden Gesuche in Ihrem Kanton gestellt?

Frage 33

Wer hat für Ihren Kanton die Kriterien bezüglich der Gesuche über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung festgelegt?

Unter Steuerungsmodell verstehen wir Regelwerke (Vorschriften, Normen) und Prozessbeschreibungen (wer macht wann was, evtl. Handbuch).

Frage 34

Hat Ihr Kanton ein formales Steuerungsmodell für die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung entwickelt und welches sind allenfalls die gesetzlichen Grundlagen (z.B. Regierungsrats-Beschluss o. ä.), welche dazu geführt haben ?

Frage 35

Wie könnte der aktuelle Stand der Umsetzungsplanung der Anstossfinanzierung bei den Kantonen in ihrem Kanton beschrieben werden? Wo besteht noch Handlungsbedarf ?

Frage 36

Wie beurteilen Sie das Verfahren des Bundes?

Frage 37

Wie sind die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung mit dem kantonalen Lastenausgleich verknüpft und welche Problemstellungen ergeben sich Ihrer Ansicht nach daraus?

Frage 38

Welche personellen und finanziellen Auswirkungen hat die Finanzhilfe auf Ihren Kanton (zusätzlicher Aufwand)?

Frage 39

Ist eine Auswertung / Evaluation der Auswirkungen der Finanzhilfe auf den Kanton vorgesehen / geplant? Falls ja: Nach welcher Zeit?

Bereich 5: Unterstützung

Frage 51

Welche Unterstützung erwarten Sie künftig vom BSV?

Frage 52

Welche weitergehende Unterstützung könnte Ihnen dienlich sein?

Frage 53

Gibt es Akteure, welche Unterstützung benötigen, damit das Verwaltungsverfahren reibungsloser und effizienter durchgeführt werden kann? Falls ja; wer und welche Unterstützung?

Frage 54

Dürfen wir Sie allenfalls als Kontaktperson für Forschungsarbeiten oder Studierendenarbeiten im Bereich der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung wieder anfragen?

Frage 55

Gibt es eine Beratungsleistung, welche bei Ihnen willkommen wäre? (z.B. Evaluation des Programms in Ihrem Kanton; Entwicklung / Ausbau eines Steuerungsmodells nach den Grundsätzen der Wirkungsorientierten Verwaltungsführung)

Frage 56

Bestehen in Ihrem Kanton Absichten, die freien Plätze und den Bedarf z.B. mittels Krippenpool zu koordinieren?

6. Schlussfrage

Frage 61

Welche 3 förderlichen (positiven) und 3 hinderlichen (problematischen) Faktoren würden Sie uns heute im Bereich der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung nennen?

A2 Guide d'entretien

Domaine 1: Situation initiale

Question 11

Connaissez-vous **l'offre actuellement existante** dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants dans votre canton ?

Question 12

Est-ce que cette **offre actuellement existante** est évalué actuellement, soit d'une manière régulière ou extraordinairement ou est-ce qu'une évaluation est prévue ?

Question 13

Existent-ils des instruments pour savoir le **taux d'occupation** des différents offres dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants dans votre canton ?

Question 14

Existent-ils des **analyses de besoins** au niveau cantonal ou communal ? Sinon : des analyses de besoins sont-elles prévues ?

Question 15

Quelle est votre estimations concernant des places supplémentaires d'accueil extra-familial pour enfants dans votre canton, créés par cette initiative de la Confédération ?

Question 16

Quelle est votre estimation générale concernant la situation de l'accueil extra-familial pour enfants dans votre canton ?

Question 17

Qu'attendez-vous au niveau cantonal de cette initiative d'aides financières de la Confédération ?

Domaine 3: Modèle de gestion / critères pour les demande

Question 31

Qui peut déposer des demandes concernant l'aide financière à l'accueil extra-familial pour enfants dans votre canton ?

Question 32

Quel est le cheminement (procédure) prévu pour ces demandes dans votre canton ?

Question 33

Qui a défini pour votre canton les critères d'acceptation des demandes concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants ?

'Modèle de gestion' (tableau de bord) veut dire : prescriptions, règlements, dispositions, normes et définition de procédures (qui fait quoi ; év. Manuel).

Question 34

Existe-il dans votre canton un modèle de gestion (tableau de bord) concernant les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants et quels sont les bases légales y relatives (ex. décision du Conseil d'État) ?

Question 35

Comment jugez-vous l'état de réalisation / de mise en œuvre dans le domaine des aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants dans votre canton ? Qu'est-ce que reste à faire ?

Question 36

Comment jugez/évaluez-vous la procédure prévue par l'OFAS ?

Question 37

De quelle façon sont liées les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants aux questions de péréquation financière dans votre canton et quelles sont les problématiques y relatives ?

Question 38

Quelles sont les conséquences financières et en ressources humaines dans votre canton provoquées par cette initiative d'aides financières de la Confédération/OFAS ? (dépenses supplémentaires)

Question 39

Est-ce qu'une évaluation des effets/impacts des aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants est prévue ou planifiée ? Si oui, à quel moment, après quel laps de temps ?

Domaine 5: Appui

Question 51

Quel sera l'appui que vous attendez à l'avenir de la part de l'OFAS ?

Question 52

Quel appui vous sera utile de la part d'une HES spécialisée dans le domaine social ?

Question 53

Connaissez-vous des acteurs qui pourraient avoir besoins d'un appui particulier permettant d'alléger la procédure et réduire l'effort administratif du canton ? Si oui : quel acteur, quelle sorte d'appui ?

Question 54

Seriez-vous disponible en tant que personne de contact pour d'éventuelles analyses scientifiques, travaux d'étudiants etc. ?

Question 55

Quel sera l'appui le plus utile pour vous ? (ex. évaluation du programme dans votre canton ; développement d'un tableau de bord respectant les règles de la Nouvelle Gestion Publique, etc.)

Question 56

Dans votre canton, est-il prévu de coordonner/gérer les places disponibles d'accueil extra-familial pour enfants ? (ex. pool de places libres)

6. Question finale

Question 61

Quels sont actuellement les 3 aspects les plus favorables (utiles, profitables) et quels sont actuellement les 3 aspects les plus défavorables (embarrassantes, gênantes) dans le domaine des aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants ?

Bisher erschienen

In der Reihe A, 'Discussion Papers' der Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz, sind bisher erschienen:

- DPW Nr. 1998-01 THOMAS M. SCHWARB (Juli 1998)
«Ich verpfeife meine Firma»... Einführung in das Phänomen «Whistle-Blowing».
- DPW Nr. 1998-02 MATHIAS BINSWANGER (Dezember 1998)
Stock Market Booms and Real Economic Activity: Is this Time different?
- DPW Nr. 1998-03 GÜNTER SCHINDLER (Dezember 1998)
Unscharfe Klassifikation durch kontextbasierte Datenbankanfragen.
- DPW Nr. 1999-01 MATHIAS BINSWAGER (Januar 1999)
Co-Evolution between the Real and Financial Sectors: The Optimistic «New Growth Theory» View versus the Pessimistic «Keynesian View».
- DPW Nr. 1999-02 MATHIAS BINSWANGER (Juni 1999)
Die verschiedenen Rollen des Finanzsektors in der wirtschaftlichen Entwicklung.
- DPW Nr. 1999-03 LORENZ M. HILTY (Juni 1999)
Individuenbasierte Verkehrssimulation in Java.
- DPW Nr. 1999-04 ALBERT VOLLMER (Juni 1999)
Mobile Arbeit in der Schweiz – Telearbeit und Desksharing.
- DPW Nr. 1999-05 NAJIB HARABI (Juli 1999)
The Impact of Vertical R&D Cooperation on Firm Innovation: an Empirical Investigation.
- DPW Nr. 1999-06 MAIKE FRANZEN (Juli 1999)
Konstruktives Lernen mit dem E-Book. Entwicklung einer Lernumgebung für konstruktives Lernen.
- DPW Nr. 1999-07 MATHIAS BINSWANGER (Dezember 1999)
Technological Progress and Sustainable Development: Different Perspectives on the Rebound Effect.
- DPW Nr. 2000-01 LORENZ M. HILTY, THOMAS RUDDY, DANIEL SCHULTHESS (Januar 2000)
Resource Intensity and Dematerialization Potential of Information Society Technologies.
- DPW Nr. 2000-02 LORENZ M. HILTY, ALBERT VOLLMER, DANIEL SCHULTHESS, THOMAS RUDDY (Februar 2000)
Lifestyles, Mobility and the Challenge of Sustainability: A Survey of the Literature.
- DPW Nr. 2000-03 LORENZ M. HILTY, THOMAS RUDDY (Mai 2000)
The Information Society and Sustainable Development.
- DPW Nr. 2000-04 ROLF MEYER, NAJIB HARABI (Juni 2000)
Frauen Power unter der Lupe. Geschlechtsspezifische Unterschiede der Jungunternehmerinnen und -unternehmer. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung.
- DPW Nr. 2000-05 ROLF MEYER, MARION ALT, KERSTIN HÜFFMEYER, NAJIB HARABI (Juni 2000)
Selbständigerwerbende und ihre jungen Unternehmen – 9 Fallbeispiele.

Bisher erschienen

- DPW Nr. 2000-06 NAJIB HARABI, ROLF SCHOCH, FRANK HESPELER (August 2000)
Einführung und Verbreitung von Electronic Commerce. Wo steht die Schweiz heute im internationalen Vergleich? Ergebnisse einer empirischen Untersuchung.
- DPW Nr. 2000-07 NAJIB HARABI (Dezember 2000)
Employment Effects of Eco-Innovations: An Empirical Analysis.
- DPW Nr. 2001-01 ROLF MEYER, NAJIB HARABI, RUEDI NIEDERER (Januar 2001)
Der Einfluss der Beratung, Weiterbildung und des Beziehungsnetzes auf den Erfolg junger Unternehmen.
- DPW Nr. 2001-02 NAJIB HARABI (Januar 2001)
Introduction and Diffusion of Electronic Commerce – What is Switzerland's position in an international comparison? Results of an empirical study
- DPW Nr. 2001-03 NAJIB HARABI, HESPELER FRANK (Februar 2001)
Electronic Commerce in der Schweiz: Lehren aus Einzelfallstudien
- DPW Nr. 2001-04 BINSWANGER MATHIAS (Februar 2001)
Does the Stock Market Still Lead Real Activity? - An Investigation for the G-7 Countries
- DPW Nr. 2001-05 ZBINDEN DANIELA, MEYER PETER (Februar 2001)
Wissensrisikomanagement - Ein Vorgehen zur Identifizierung und Bewertung von Wissensrisiken als Problemlösungsinstrument
- DPT Nr. 2001-06 GÖLDI SUSAN (Juli 2001)
Kommunikative ingenieure - Bedeutung der sozialen Kommunikation im beruflichen Alltag von Ingenieuren und Ingenieurinnen und Folgen daraus für die Ingenieurausbildung (ehemals DPT Nr. 2001-01)
- DPT Nr. 2001-07 MUHMMENTHALER PETER (Juli 2001)
Möglichkeiten und Grenzen des E-Business Bericht der Phase 1 des Forschungsprojektes (KTI 5212.1 FHS) des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie BBT. Thema: „Welche neuen Anforderungen stellt e-business an die logistische Systemtechnik?“ (ehemals DPT Nr. 2001-02)
- DPW Nr. 2001-08 NAJIB HARABI (August 2001)
Formation of new businesses in Switzerland – An empirical analysis (ehemals DPW Nr. 2001-06)
- DPS Nr. 2001-09 HOFMANN CLAUDIA, EVA NADAI UND PROF. DR. PETER SOMMERFELD (November 2001)
Verstecktes Leiden unter Armut. Wie betroffene Kinder und ihre Eltern die Situation wahrnehmen und bewältigen (ehemals DPS Nr. 2001-01)
- DPW Nr. 2002-01 BINSWANGER MATHIAS (April 2002)
Time-saving innovations and their impact on energy use: Some lessons from a household-production-function approach
- DPW Nr. 2002-02 ROLF MEYER (Juni 2002)
Neue Unternehmen in Liechtenstein: Was machen selbständige Frauen anders als Männer?
- DPW Nr. 2002-03 BINSWANGER MATHIAS, JOCHEM ANNETTE (Dezember 2002)
Nachhaltigkeit auf Kantonebene am Beispiel der Staatsrechnung Aargau: Bericht für das Baudepartement des Kantons Aargau, Stabstelle Nachhaltigkeit

- DPW Nr. 2003-01 BINSWANGER MATHIAS (Juni 2003)
Why Does Income Growth Fail to Make Us Happier? – Treadmills Behind The Paradox of Happiness
- DPS Nr. 2003-02 BAUMGARTNER EDGAR (OKTOBER 2003)
Der Nutzen betrieblicher Sozialarbeit - Eine Kosten-Nutzen-Analyse in zwei Unternehmen
- DPW Nr. 2003-02 DORNBERGER ROLF (NOVEMBER 2003)
Biometrics – Ein Überblick
- DPS Nr. 2004-01 ÜBELHART BEAT, KRATTIGER BARBARA (MÄRZ 2004)
Anstossfinanzierung des Bundes für familienergänzende Kinderbetreuung –Quo vadis
- DPS Nr. 2004-02 BARIJAK FRANZ (MAI 2004)
On the integration of the Internet into informal science communication

In der Reihe B, 'Sonderdrucke' der Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz, sind bisher erschienen:

- SDW Nr.19 98-01 NAJIB HARABI (Oktober 1998)
Channels of R&D Spillovers: An Investigation of Swiss Firms.
 Aus: Technovation, 17 (11/12) (1997) 627–635.
- SDW Nr. 1998-02 MAX ZUBERBÜHLER (Oktober 1998)
Virtualität – der zukünftige Wettbewerbsvorteil.
 Aus: io Management, 67 (1998), 18–23.
- SDW Nr. 1998-03 NAJIB HARABI (Oktober 1998)
Les facteurs déterminants de la R&D.
 Aus: Revue française de gestion, n° 114, 1997, p. 39–51.
- SDW Nr. 1998-04 NAJIB HARABI (Dezember 1998)
**Innovation through Vertical Relations between Firms, Suppliers and Customers:
 a study of German Firms.**
 Aus: Industry and Innovation, Volume 5, Number 2, pp. 157–178.
- SDW Nr. 1999-01 CHRISTOPH MINNIG, RUEDI NIEDERER, THOMAS SCHWARB (Januar 1999)
Imagestudie Erziehungsdepartement des Kantons Solothurn. Schlussbericht.
- SDW Nr. 1999-02 NAJIB HARABI (Januar 1999)
Der Beitrag von Profit- und Nonprofit-Organisationen zum technischen Fortschritt: Ergebnisse aus der Schweiz.
 Aus: Wagner, R. (1997). Festschrift zum 60. Geburtstag von Antonin Wagner. Zürich: Turicum.
- SDW Nr. 1999-03 LORENZ M. HILTY, KLAUS TOCHTERMANN, JÖRG VON STEINAECKER (Juli 1999)
The Information Society and the Environment – A Survey of European Activities.
 Sonderdruck aus: Proc. 1st International Environmental Management Systems Conference, Vienna/Austria 1998.

- SDW Nr. 1999-04 THOMAS M. SCHWARB (August 1999)
Das Arbeitszeugnis als Instrument der Personalpraxis.
Sonderdruck der Unterlagen für die Fachtagung „Arbeitszeugnis“ an der Hochschule für Wirtschaft, Olten.
- SDW Nr. 1999-05 THOMAS M. SCHWARB, ALBERT VOLLMER (Dezember 1999)
Telearbeit
Sonderdruck aus: Schwarb Th. M. (Hrsg.) (1999) Erfolgsfaktor Human Resource Management, Zürich: Weka.
- SDW Nr. 2000-01r ROLF MEYER (Februar 2000/April 2002)
Die neuen Selbständigen
Studie im Auftrag von Nefu (Netzwerk für Einfrau-Unternehmerinnen) Schweiz.
- SDW Nr. 2000-02 RUEDI NIEDERER, STEPHANIE GREIWE, CHRISTOPH MINNIG, THOMAS SCHWARB (März 2000)
Projektmanagement – Praxis und Ausbildung.
Untersuchung im Auftrag von Fachhochschulen und SwissPM.
- SDW Nr. 2000-03 THOMAS SCHWARB, STEPHANIE GREIWE, CHRISTOPH MINNIG, RUEDI NIEDERER (März 2000)
Olten ist eigentlich schön, aber ...
Untersuchung der Standortattraktivität und des Images von Olten im Auftrag des Projekts Olten Plus.
- SDW Nr. 2000-04 THOMAS SCHWARB, ALBERT VOLLMER, RUEDI NIEDERER (März 2000)
TA-Studie „Mobile Arbeitsformen: Verbreitung und Potenzial von Telearbeit und Desksharing“
Untersuchung im Auftrag des Schweizerischen Wissenschafts- und Technologierates und der Kommission für Technologie und Innovation.
- SDW Nr. 2000-05 THOMAS SCHWARB, STEPHANIE GREIWE, CHRISTOPH MINNIG, RUEDI NIEDERER (November 2000)
Olten ist eigentlich schön, aber...
Untersuchung der Standortattraktivität und des Images von Olten im Auftrag des Projekts Olten Plus (POP).
- SDW Nr. 2000-06 THOMAS SCHWARB, STEPHANIE GREIWE, CHRISTOPH MINNIG (November 2000)
Ich gehe nach Olten einkaufen, wenn ...
Untersuchung des Einkaufens in Olten im Auftrag des Projekts Olten Plus (POP).
- SDW Nr. 2000-07 THOMAS SCHWARB, STEPHANIE GREIWE (Januar 2001)
Zofingen unter der Lupe.
Untersuchung der Situation des Einkaufens in Zofingen.
- SDS Nr. 2001-01 EDGAR BAUMGARTNER, CLAUDIA HOFMANN, PROF. DR. PETER SOMMERFELD (März 2001)
Evaluation der SchülerMultiplikatoren-Kurse Alkohol und Tabak (SMAT) in Grenchen und Umgebung
Schlussbericht
- SDS Nr. 2001-02 PETER SOMMERFELD, FRANZISKA JUNGCK (März 2001)
Beurteilung der Sozialhilfe im Kanton Solothurn durch ihre Klientinnen und Klienten
Schlussbericht

- SDW Nr. 2001-03 THOMAS SCHWARB, STEPHANIE GREIWE, RUEDI NIEDERER (Dezember 2001)
Erfolgs- und Kapitalbeteiligung von Mitarbeitenden in der Schweiz
 Repräsentative Unternehmensbefragung. Schlussbericht. IWS-Studie.
- SDW Nr. 2002-01 THOMAS SCHWARB, STEPHANIE GREIWE, ULRICH PEKRUHL (April 2002)
Unternehmensberatungsmarkt in der Schweiz
 Schlussbericht. IWS-Studie im Auftrag der Jobindex Media AG
- SDW Nr. 2003-01 THOMAS SCHWARB, STEPHANIE GREIWE (Juni 2003)
Lohn und Arbeit in der Schweiz
 Repräsentative Bevölkerungsbefragung. Schlussbericht. IWS-Studie.

In der Reihe C, 'Gastvorträge' der Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz, sind bisher erschienen:

- GVW Nr. 1999-01 PATRIK DUCREY, BARBARA HÜBSCHER (Juli 1999)
Aktuelle Probleme der Wettbewerbspolitik
 Vortrag gehalten am 31. Mai 1999 an der Hochschule für Wirtschaft, Olten
- GVW Nr. 2000-01 ANDY STURM (April 2000)
Grundlagen der schweizerischen Geldpolitik
 Vortrag gehalten am 14. April 2000 an der Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz.
- GVW Nr. 2000-02 PATRICIA SCHULTZ (September 2000)
Von Männern und Frauen in Arbeitswelt und Privatleben
 Vortrag gehalten am 22.02.2000 an der Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz.
- GVW Nr. 2000-03 NILS GOLDSCHMIDT (September 2000)
Auf dem Weg zu einem kommunitaristischen Wohlfahrtsstaat. Ethische und ökonomische Anmerkungen zu einem nicht ganz neuen Leitbild
 Vortrag zum Eröffnungstag im Nachdiplomstudium Nonprofitmanagement am 3. März 2000 an der Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz.
- GVW Nr. 2000-04 ELISABETH JORIS (September 2000)
History and Herstory
 Vortrag gehalten am .30.11.1999 an der Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz.
- GVW Nr. 2001-01 URS WEBER (Dezember 2000)
Die Rolle des Mittelstandes im ostdeutschen Transformationsprozess

Bestellung

Preis für ein Exemplar: Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage: www.fhso.ch

Bestellung bitte an: Sekretariat Forschung & Entwicklung
Postfach
CH-4601 Olten
Telefon: ++41 +848 821 011
Telefax: ++41 +62 296 65 01
E-Mail: ccc@fhso.ch

Orders

Price per copy: See our homepage www.fhso.ch

Send orders to: Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz
Sekretariat Forschung & Entwicklung
Postfach
CH-4601 Olten
Telephone: ++41 +848 821 011
Telefax: ++41 +62 296 65 01
E-Mail: ccc@fhso.ch