



EDK | CDIP | CDPE | CDEP |

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione
Conferenza svizra dals directurs chantunals da l'educaziun publica

S O D K – Konferenz der kantonalen
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
C D A S – Conférence des directrices et directeurs
cantonaux des affaires sociales
C D O S – Conferenza delle direttrici e dei direttori
cantonali delle opere sociali

Familienergänzende Kinderbetreuung

Gemeinsame Erklärung der EDK und der SODK vom 21. Juni 2018 (ersetzt die Erklärung vom 13. März 2008)

Unter dem Begriff «familienergänzende Kinderbetreuung» wird die regelmässige Betreuung von Kindern und Jugendlichen in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (institutionelle Betreuung) oder durch Privatpersonen in der Regel ausserhalb des Haushalts (nicht-institutionelle Betreuung) verstanden.¹ Die vorliegende Erklärung bezieht sich grundsätzlich auf die institutionelle Betreuung in Kindertagesstätten und Tagesstrukturen.

Der Begriff «Kinderbetreuung» bzw. «Betreuung» wird sowohl in interkantonalen Rechtstexten und Empfehlungen, wie auch im Bundesrecht² und in internationalen Abkommen und Rechtsgrundlagen³ verwendet.

Auf interkantonomer Ebene sind dies insbesondere die Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007 und die Interkantonale Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Bereich der Sonderpädagogik (Sonderpädagogik-Konkordat) vom 25. Oktober 2007, die Empfehlungen der SODK vom 24. Juni 2011 zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich und die Empfehlungen der SODK für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen vom 19. Mai 2016.

Ziel dieser gemeinsamen Erklärung ist es,

- die prioritären Zielsetzungen für die familienergänzende Kinderbetreuung auf interkantonomer Ebene zu definieren,
- die Terminologie in diesem Bereich zu klären und zu präzisieren,
- die Federführung und die Verantwortlichkeiten in diesem Thema auf interkantonomer Ebene zu bestätigen,
- gemeinsame Grundprinzipien festzulegen, welche die zentralen Eckwerte einer interkantonomer Zusammenarbeit im Bereich der familienergänzenden Betreuung bilden.

¹ Die in diesem Dokument von der EDK und der SODK entwickelte Terminologie basiert zu einem grossen Teil auf der vom Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) und vom Bundesamt für Statistik (BFS) (Abteilung Bevölkerung und Bildung [BB] Sektion Demografie und Migration [DEM]) erstellten Terminologie in der Publikation «Statistik der familienergänzenden Kinderbetreuung – Typologie der Betreuungsformen» vom 23. September 2015, revidiert. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/familienergaenzende-kinderbetreuung.assetdetail.1343435.html>.

² Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) und Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (Pflegekinderverordnung [PAVO]) vom 19. Oktober 1977 sowie Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002.

³ Übereinkommen über die Rechte des Kindes. In Kraft getreten für die Schweiz am 26. März 1997 (Übersetzung des französischen Textes: «Convention relative aux droits de l'enfant»). <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19983207/index.html>.

1. Gemeinsame Zielsetzungen

Die EDK und die SODK setzen sich gemeinsam für eine kohärente und koordinierte interkantonale Zusammenarbeit in der familienergänzenden Kinderbetreuung ein.

Ausgangspunkt aller Zielsetzungen und Massnahmen ist dabei das Kindeswohl: In der familienergänzenden Betreuung werden Kinder in der Entwicklung ihrer emotionalen, sozialen, kreativen, motorischen, sprachlichen und kognitiven Fähigkeiten angemessen gefördert und unterstützt.

Darüber hinaus sollen die Betreuungsangebote für Eltern die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie ermöglichen und somit sowohl zur Existenzsicherung von Familien und zur Bekämpfung von Familienarmut als auch zu den Zielsetzungen der Fachkräfteinitiative beitragen.

Familienergänzende Betreuung kann nur dann ihre Wirksamkeit optimal entfalten, wenn sie qualitativ gut umgesetzt und mit angemessenen Ressourcen ausgestattet ist. Es gilt deshalb, entsprechende Angebote in guter Qualität bereitzustellen.⁴ Die dafür notwendigen Ressourcen sind eine wichtige Investition in die Zukunft.

Die EDK und die SODK setzen sich prioritär für folgende Zielsetzungen ein:

1.1 Weiterentwicklung eines bedarfsgerechten und zugänglichen Angebots

In den letzten zehn Jahren hat sich das Angebot der familienergänzenden Betreuung stark entwickelt, um dem Bedarf auf lokaler Ebene nachzukommen. Diese Entwicklung soll konsolidiert werden, damit die Anzahl der Plätze sowie jene der angebotenen Betreuungsstunden pro Tag und der angebotenen Betreuungstage pro Jahr (inklusive Schulferien) dem Bedarf der Familien auf lokaler Ebene entsprechen. Mit ihrem Beitritt zum HarmoS-Konkordat haben sich die Beitrittskantone dazu verpflichtet, ein dem Bedarf vor Ort entsprechendes Angebot zur Verfügung zu stellen. Die Nutzung durch die Eltern ist hingegen freiwillig. Für die Kantone, welche HarmoS nicht beigetreten sind und für den Frühbereich bestehen keine interkantonalen Rechtsvorgaben. Neben der öffentlichen Hand, die einen Teil der Finanzierung bestreitet, sollen auch die Eltern einen Beitrag leisten. Beteiligen soll sich zudem die Wirtschaft, damit dieser qualifizierten Fachkräfte erhalten bleiben. Die Angebote müssen für alle Familien zugänglich und erschwinglich sein (keine negativen Erwerbsanreize) und allen Kindern offenstehen.

1.2 Die Qualität des Angebots weiterentwickeln

Die Angebote der familienergänzenden Betreuung können ihre Wirksamkeit nur dann entfalten, wenn ihre Qualität den Bedürfnissen der betreuten Kinder entspricht und deren Wohlbefinden fördert. Aus diesem Grund ist der Qualität der Angebote eine grosse Bedeutung zuzumessen. Dabei wird von einem umfassenden Qualitätsverständnis ausgegangen, welches insbesondere folgende Bereiche betrifft:

- die **Struktur** (Gruppengrösse, Betreuungsschlüssel, Lokalitäten, Ernährung, Sicherheit etc.). Eine gute Strukturqualität stellt die Rahmenbedingungen für eine Betreuung mit einer verantwortungsvollen Beziehungsqualität und in einer angemessenen Infrastruktur sicher;
- die **Prozesse** politischer Steuerung (Bewilligung, Aufsicht und Verwaltung etc.) sowie innerbetriebliche Prozesse (Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung). Eine gute Prozessqualität stellt insbesondere sicher, dass das pädagogische Konzept umgesetzt werden kann⁵;

⁴ Vgl. das Dokument «Armutsprävention und –bekämpfung in der Schweiz: Nationalen Konferenz gegen Armut 2016. Gemeinsame Erklärung von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden» anlässlich der vom 22. November 2016. http://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Dokumente_NAK_2016/16_11_22_GemErkl_D_unterz.pdf.

⁵ Vgl. das Dokument «Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich» vom 24. Juni 2011. http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Familie_und_Gesellschaft/d_farb_SODK_Empf_FEB_110816.pdf.

- das **Personal** (Aus- und Weiterbildung, Anzahl der ausgebildeten Personen, Ausbildungsniveau etc.). Es wird sichergestellt, dass die Kinder und Jugendlichen von angemessen qualifiziertem Personal betreut werden. Ebenso wird eine adäquate Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen garantiert (z.B. Säuglingen, Kindern mit physischen, geistigen und psychischen Beeinträchtigungen oder Kindern, welche einer besonderen Unterstützung im Hinblick auf ihre sprachliche und/oder soziale Integration bedürfen);
- das **pädagogische Konzept**⁶ (Interaktionen, Sozialisation, Lernprozesse, Abwechslung, Wohlbefinden etc.) Ein qualitativ gutes pädagogisches Konzept bietet die Grundlage dafür, dass die Kinder und Jugendlichen ihrem Alter und ihren Fähigkeiten und Bedürfnissen entsprechend betreut und gefördert werden.

1.3 Übergänge identifizieren und erleichtern

Die Übergänge zwischen verschiedenen Umfeldern, in denen sich ein Kind während eines Tages bewegt (z.B. Familie, Betreuungsangebot, Schule, Familie), und der Übergang zwischen Vorschul- und Schulalter haben einen Einfluss auf das Kind. Diese vertikalen und horizontalen Transitionen sollen unter dem Aspekt des Wohlbefindens und der Entwicklung des Kindes berücksichtigt und erleichtert werden. Dem Einbezug der Eltern ist bei der Gestaltung von Übergängen eine grosse Bedeutung beizumessen.

1.4 Statistische Grundlagen verbessern und den interkantonalen Austausch weiter pflegen

Um den Kantonen eine bessere Steuerung zu ermöglichen, um die Situation in den Kantonen zu vergleichen, und um die Entwicklung des Bereichs besser messen zu können, sollen die Datengrundlagen des Bundes verbessert werden. Es wird insbesondere die Schaffung einer gesamtschweizerischen Kinderbetreuungsstatistik angestrebt.

Der Praxisaustausch zwischen den kantonalen Fachleuten soll weiterhin gefördert werden, z.B. im Rahmen von gemeinsamen Tagungen.

⁶ Vgl. das Dokument «Qualitätsvorgaben für Kindertagesstätten in den Kantonen, Bestandsaufnahme und Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen der SODK», Schlussbericht vom 5. April 2016 zuhanden der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK, S.15. http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Familie_und_Gesellschaft/2016.04.05_Ecoplan_Bericht_Qualitaet_FEB_d.pdf.

2. Terminologie

Die **institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung** beinhaltet die Betreuung von Kindern in privaten oder öffentlichen Einrichtungen vor oder während ihrer obligatorischen Schulzeit (ausserhalb der Schulstunden). Die institutionellen Betreuungsangebote sind in der Regel kostenpflichtig und werden in gewissen Fällen subventioniert.

Es wird unterschieden zwischen:

- Einrichtungen, in denen **Kinder im Frühbereich / im Vorschulalter** (vor Eintritt in den Kindergarten oder in die Eingangsstufe) betreut werden (Kindertagesstätten oder Krippen). Diese werden als Angebot der Frühen Förderung verstanden;⁷
- Einrichtungen in denen **Kinder im Schulalter** betreut werden (Tagesstrukturen für Schulkinder oder Tagesschulen/-kindergärten) sowie
- Einrichtungen für **Kinder aller Altersstufen**.

In der **Klassifikation der Betreuungsformen** des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) und des Bundesamts für Statistik (BFS)⁸ entspricht dies den Betreuungsformen 1.1 bis 1.4:

FAMILIEN- UND SCHULERGÄNZENDE KINDERBETREUUNG	Vorschulbereich				1.1 Kindertagesstätten
	Schulbereich (inkl. Kindergarten)				1.2 Modulare Tagesstrukturen für Schulkinder
	Vorschul- und Schulbereich (inkl. Kindergarten)	1. Institutionelle Betreuung	Formelle Betreuung	Bezahlte Betreuung	1.3 Gebundene Tagesstrukturen für Schulkinder
					1.4 Tagesstrukturen für alle Altersstufen
					1.5 Tagesfamilien (in Verein od. Netzwerk organisiert)
					1.6 Nannies (in Verein od. Netzwerk organisiert)
					1.7 Au-pairs (in Verein od. Netzwerk organisiert)
	Vorschul- und Schulbereich (inkl. Kindergarten)	2. Nicht-institutionelle Betreuung (durch Privatpersonen)	Formelle Betreuung	Bezahlte Betreuung	2.1 Tagesfamilien (freischaffend)
					2.2 Nannies (freischaffend)
					2.3 Au-pairs (freischaffend)
			Informelle Betreuung	Unbezahlte Betreuung	2.4 Grosseltern
					2.5 Andere Verwandte
					2.6 Freunde, Bekannte und Nachbarn

⁷ Vgl. das Dokument der SODK «Gemeinsam für die Frühe Förderung – Eckwerte für die interkantonale Zusammenarbeit zwischen SODK, EDK und GDK», verabschiedet von der SODK Mitgliederversammlung am 11. Mai 2017.

⁸ Eigene Darstellung in Anlehnung an das Dokument des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) und des Bundesamts für Statistik (BFS) (Abteilung Bevölkerung und Bildung [BB] Sektion Demografie und Migration [DEM]): «Statistik der familienergänzenden Kinderbetreuung – Typologie der Betreuungsformen» vom 23. September 2015, revidiert. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/familienergaelzende-kinderbetreuung.assetdetail.1343435.htm>.

3. Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten

Die folgenden sechs Grundprinzipien beschränken sich auf die wichtigsten Grundsätze der zukünftigen Zusammenarbeit auf interkantonaler und nationaler Ebene. Den Kantonen und Gemeinden ist es im Rahmen der rechtlichen Vorgaben der Bundesverfassung und der interkantonalen Konkordate überlassen, weitergehende Bestimmungen festzulegen.

3.1 Grundprinzipien

a) Aufgabe der Erziehungsberechtigten

Die Erziehungsberechtigten sind für die Pflege und Erziehung ihrer Kinder zuständig (elterliche Sorge) und haben das Recht, den Aufenthaltsort ihrer Kinder zu bestimmen (elterliche Obhut). Die Nutzung von Betreuungsangeboten ausserhalb des obligatorischen Grundschulunterrichts liegt somit im Ermessen der Erziehungsberechtigten (Grundsatz der Freiwilligkeit). Sie haben sich an den Kosten der Betreuungsangebote im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten zu beteiligen.

b) Aufgabe der öffentlichen Hand

Die öffentliche Hand (Kantone, Gemeinden) ist dafür verantwortlich, dass bedarfsgerechte Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung bereitstehen. Sie fördert die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Politikbereichen und mit der Wirtschaft und setzt sich dabei für eine umfassende Sichtweise (Kinder- und Jugendpolitik, Familienpolitik und Bildungspolitik) ein. Sie richtet die Betreuungsangebote an den lokalen Bedürfnissen aus.

Im Sinne des Bildungsrechts des Kindes könnte in besonderen Situationen eine verpflichtende Nutzung (Teilobligatorium / selektives Obligatorium) der Kinderbetreuungsangebote für besondere Zielgruppen (z.B. zur Sprachförderung) in Betracht gezogen werden.⁹

c) Aufgabe der Wirtschaft

Als Sozialpartner sind insbesondere die Unternehmen, d. h. die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, und ihre Institutionen an einem Ausbau familienergänzender Tagesstrukturen interessiert. Sie sind aufgefordert, die Bereitstellung und die Finanzierung von Betreuungsangeboten ausserhalb der Unterrichtszeit zusammen mit der öffentlichen Hand mitzutragen.

d) Angebote der familienergänzenden Betreuung

Die Betreuungsangebote für Kinder und Jugendliche beinhalten sowohl soziale als auch pädagogische Zielsetzungen. Als Anbieter können sowohl öffentlich-rechtliche als auch private Institutionen oder Privatpersonen auftreten. Für die Bewilligungsverfahren und die Qualitätssicherung sind die Kantone und Gemeinden zuständig.

e) Federführung auf interkantionaler Ebene

Die Federführung für die interkantonale Koordination der familienergänzenden Betreuung für Kinder im Frühbereich (0 bis 4 Jahre bzw. vor Eintritt in den Kindergarten oder in eine Eingangsstufe) liegt bei der SODK.

Die Federführung für die interkantonale Koordination im Bereich der familienergänzenden Betreuung für Kinder während der obligatorischen Schule (4 Jahre bis zum Ende der obligatorischen Schule beziehungsweise im Bereich der Sonderpädagogik 0 bis 20 Jahre) liegt bei der EDK.

⁹ Vgl. das Dokument «Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich» vom 24. Juni 2011. http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Familie_und_Gesellschaft/d_farb_SODK_Empf_FEB_110816.pdf.

Für gewisse spezifische Handlungsfelder (Unterthemen oder übergreifende Themenbereiche) kann auch eine von dieser Zuordnung abweichende oder eine gemeinsame Aufgabenteilung festgelegt werden (vgl. Anhang).

f) Zusammenarbeit mit dem Bund

Im Rahmen der bestehenden Kompetenzordnung arbeiten die Kantone in der Sozialpolitik, in der Kinder- und Jugendpolitik und in der Familienpolitik mittels der interkantonalen Konferenzen mit dem Bund zusammen (vgl. Artikel 41 und 116 BV), während die Verantwortung für den Grundschulunterricht in der ausschliesslichen Zuständigkeit der Kantone liegt (vgl. Artikel 62 BV).

Anhang: Aufgabenteilung für spezifische Handlungsfelder

In den verschiedenen Unterthemen und Handlungsfeldern der Kinderbetreuung arbeiten die EDK und die SODK im Rahmen der föderalen Kompetenzverteilung mit weiteren staatlichen Akteuren (Bund, Städte und Gemeinden) sowie weiteren relevanten nichtstaatlichen Akteuren und internationalen Gremien zusammen.

Dabei gilt grundsätzlich die in Punkt 3.1 e) festgelegte Federführung. Für untenstehende spezifische Handlungsfelder ist die Aufgabenteilung zwischen der EDK und der SODK wie folgt festgelegt:

Spezifische Handlungsfelder	Aufgabenteilung
Erarbeitung von themenübergreifenden Grundlagen und Übersichten	EDK und SODK gemeinsam
Förderung des themenübergreifenden Praxisaustausches zwischen kantonalen Fachleuten	EDK und SODK gemeinsam
Mitarbeit an der Entwicklung einer schweizerischen Kinderbetreuungsstatistik	EDK und SODK gemeinsam
Bearbeitung des Themas Transitionen	EDK und SODK gemeinsam
Berufliche Grundbildung in diesem Bereich	SODK im Rahmen der Schweizerischen Dachorganisation der Arbeitswelt Soziales SA-VOIRSOCIAL
Ausbildung auf der Tertiärstufe A in den Bereichen schulische Heilpädagogik und heilpädagogische Früherziehung, Zertifizierungsverfahren und Anerkennung ausländischer Diplome	EDK
Vertretung im Eurydice-Netzwerk der EU	EDK
Vertretung im OECD-ECEC-Netzwerk	SODK