

Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Betreuung

Berechnungsgrundlage



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédéral des assurances sociales OFAS

Das Bundesamt für Sozialversicherungen veröffentlicht konzeptionelle Arbeiten sowie Forschungs- und Evaluationsergebnisse zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Folgerungen und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherungen wieder.

Autorinnen/Autoren

Susanne Stern, Daniela Schempp, Nicole Loumeau, Alina Wick
INFRAS
Binzstrasse 23, CH-8045 Zürich
+41 (0)44 205 95 95, info@infras.ch
www.infras.ch

Auskünfte

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20, CH-3003 Bern

Geschäftsfeld FGG

Luisa Jakob

+41 (0)58 462 35 58, luisa.jakob@bsv.admin.ch

Bereich Forschung und Evaluation

Ilka Steiner

+41 (0)58 483 94 31, ilka.steiner@bsv.admin.ch

Copyright

Bundesamt für Sozialversicherungen, CH-3003 Bern
Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung –
unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares
an das Bundesamt für Sozialversicherungen gestattet.

Publikationsdatum und Auflage

Mai 2024, 1. Auflage

Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen

2021 reichte die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) die Parlamentarische Initiative [21.403](#) zur Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung ein. National- und Ständerat überwiesen die Initiative, woraufhin die WBK-N eine Subkommission mit der Formulierung eines entsprechenden Erlassentwurfs beauftragte.

Der Auftrag an die Subkommission lautete, Massnahmen vorzusehen, die die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern sowie die Chancengerechtigkeit im frühen Kindesalter über gezielte Fördermassnahmen erhöhen. Das in diesem Rahmen erarbeitete Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) wurde vom Nationalrat Ende März 2023 weitgehend unverändert verabschiedet.

Parlamentarische Initiativen stellen für die Verwaltung häufig eine besondere Herausforderung dar. Wird ein Gesetzgebungsprozess durch den Bundesrat gestartet, können Kosten, Durchführung und Wirksamkeit der vorgesehenen Massnahmen vertieft abgeklärt werden, bevor der Gesetzesentwurf formuliert wird. Für die Umsetzung der Pa. Iv. 21.403 dagegen mussten diese Arbeiten soweit möglich parallel zu den Arbeiten an den Gesetzesbestimmungen erfolgen – notabene für ein neues Bundesgesetz mit geschätzten Kostenfolgen von rund 800 Millionen Franken im ersten Jahr nach der Inkraftsetzung.

Das BSV priorisierte die sich stellenden Fragen. INFRAS erarbeitete den vorliegenden Bericht mit Fokus auf drei Aspekte der damals laufenden Gesetzgebungsarbeiten der WBK-N:

- 1) Eine Modellierung ergab Vollkosten für eine Betreuungsstunde in Kindertagesstätten, Tagesstrukturen und in über eine Tagesfamilienorganisation vermittelte Tagesfamilien von zwischen 11.65 und 13.30 Franken. Dabei machten die Personalkosten bei allen Betreuungsarten den grössten Anteil der Kosten aus. Daraus leitete INFRAS die Empfehlung ab, dass ein Bundesbeitrag für alle Formen der institutionellen Kinderbetreuung gleich hoch sein kann.
- 2) Die Studie zeigte zudem auf, dass für Kinder mit besonderen Bedürfnissen der benötigte Betreuungsbedarf individuell abgeklärt werden müsste. Um einen diskriminierungsfreien Zugang zu Betreuungsangeboten zu schaffen, wären ausserdem genügend Plätze und sozialpädagogisches Knowhow für die Betreuung von diesen Kindern nötig.
- 3) Zuletzt wurde der Vorschlag der nationalrätlichen Kommission evaluiert, je nach Wirtschaftskraft regional unterschiedlich hohe Bundesbeiträge vorzusehen. INFRAS prüfte verschiedene Möglichkeiten, fand aber keine belastbare Datengrundlage, um eine Regionalisierung begründen zu können.

Nicht Gegenstand der Studie waren Fragen der Durchführung und der Durchführbarkeit. Nicht vertieft wurden zudem Mitnahmeeffekte bzw. die Wirksamkeit der vorgesehenen Massnahmen.

Die Studie war wertvoll, um wichtige Fragen im laufenden Gesetzgebungsprozess zu beantworten. Darüber hinaus birgt sie für Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen auf Kantons- oder Gemeindeebene gute Ansätze zur Erhebung und Validierung von Norm- oder Vollkosten, wenn ein Subventionssystem innerhalb eines Kantons eingeführt oder weiterentwickelt werden soll.

Astrid Wüthrich
Vizedirektorin
Leiterin Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales

En 2021, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a déposé l'initiative parlementaire 21.403 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles ». Le Conseil national et le Conseil des États ont donné suite à l'initiative ; la CSEC-N a donc chargé une sous-commission d'élaborer un projet d'acte législatif.

Cette sous-commission avait pour tâche de définir, d'une part, des mesures facilitant la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et, d'autre part, des mesures d'encouragement ciblées améliorant l'égalité des chances pour les enfants en bas âge. Le projet (loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance, LSAcc) a été adopté fin mars 2023 par le Conseil national avec très peu de modifications.

Les initiatives parlementaires représentent souvent un défi particulier pour l'administration. Lorsqu'une procédure législative est lancée par le Conseil fédéral, les coûts, l'exécution et l'efficacité des mesures prévues peuvent être examinés en détail avant de commencer à rédiger les dispositions. Pour mettre en œuvre l'iv. pa. 21.403, en revanche, ces clarifications ont dû être menées parallèlement à l'élaboration de la loi, et ce alors que les coûts du projet sont estimés à près de 800 millions de francs la première année après l'entrée en vigueur.

L'OFAS a donc dû décider quels points examiner en priorité. Dans le présent rapport, INFRAS met l'accent sur trois aspects abordés par la CSEC-N lors des travaux législatifs, qui étaient encore en cours au moment de l'étude :

- 1) D'après une modélisation, les coûts totaux d'une heure de garde dans une structure d'accueil collectif de la petite enfance, une structure d'accueil parascolaire ou une famille de jour engagée via une organisation se situeraient entre 11,65 et 13,30 francs. Quelle que soit la forme d'accueil extrafamilial, les coûts en personnel représentent la plus grande partie des frais. Par conséquent, INFRAS recommande de fixer une contribution fédérale uniforme pour les trois types d'accueil.
- 2) L'étude démontre en outre que le degré de prise en charge des enfants ayant des besoins particuliers devrait être évalué au cas par cas. Afin que ces offres soient ouvertes à tous sans discrimination, il faudrait garantir un nombre suffisant de places et d'éducateurs spécialisés.
- 3) Enfin, l'étude a évalué la proposition de la CSEC-N consistant à créer une contribution fédérale dont le montant varierait selon la puissance économique de chaque région. INFRAS a examiné différentes possibilités, mais n'a pas trouvé de données probantes permettant de justifier une telle distinction.

L'étude n'aborde pas les questions de mise en œuvre et de faisabilité. Elle n'approfondit pas non plus la thématique des effets d'aubaine ni celle de l'efficacité des mesures prévues.

Cette étude fournit de précieux éléments de réponse à des questions importantes apparues durant l'élaboration de la loi. Elle propose en outre des approches intéressantes pour le calcul et la validation des coûts normatifs ou totaux, qui pourraient s'avérer utiles aux décideurs cantonaux et communaux souhaitant introduire ou développer leur propre système de subventions.

Astrid Wüthrich
Vice-directrice
Responsable du domaine Famille, générations et société

Premessa dell'Ufficio delle assicurazioni sociali

Nel 2021 la Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) ha depositato l'iniziativa parlamentare [21.403](#) Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna. Dopo l'accoglimento da parte del Consiglio nazionale e del Consiglio degli Stati, la CSEC-N ha incaricato una sottocommissione di elaborare un progetto di atto normativo.

Sulla base dell'incarico conferitole, la sottocommissione doveva proporre misure per migliorare la conciliabilità tra famiglia e lavoro e per aumentare le pari opportunità nella prima infanzia tramite misure di promozione mirate. Alla fine di marzo del 2023 il Consiglio nazionale ha approvato la legge federale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia (LSCus) senza sostanziali modifiche.

Le iniziative parlamentari rappresentano spesso una sfida per l'Amministrazione. Se è il Consiglio federale ad avviare un iter legislativo, è possibile chiarire nel dettaglio i costi, l'esecuzione e l'efficacia delle misure previste prima dell'elaborazione del progetto di legge in questione. Per l'attuazione dell'iniziativa parlamentare 21.403, invece, questi lavori hanno dovuto essere svolti parallelamente a quelli relativi alle disposizioni legali. In questo contesto va tenuto presente che per una nuova legge federale si stimano costi per circa 800 milioni di franchi nel primo anno dopo l'entrata in vigore.

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha definito una priorità delle questioni da trattare. L'istituto INFRAS ha elaborato il presente rapporto mettendo l'accento su tre aspetti dei lavori legislativi allora in corso presso la CSEC-N.

- 1) Tramite una modellizzazione sono stati determinati i costi totali per un'ora di custodia in strutture di custodia collettiva diurna, strutture di custodia parascolastiche e famiglie diurne gestite da un'organizzazione di famiglie diurne, il cui importo è compreso tra 11.65 e 13.30 franchi. Per tutti i tipi di custodia, la quota più consistente di questi costi è rappresentata dalle spese per il personale. INFRAS ha quindi formulato la raccomandazione di prevedere un contributo federale della stessa entità per tutte le forme di custodia istituzionale di bambini.
- 2) Dallo studio è emerso anche che per i bambini con esigenze particolari il bisogno di custodia andrebbe accertato caso per caso. Per garantire un accesso non discriminatorio ai vari servizi di custodia, sarebbero inoltre necessari posti sufficienti e conoscenze sociopedagogiche approfondite per la custodia di questi bambini.
- 3) Infine, è stata valutata la proposta della CSEC-N di prevedere contributi federali di entità diversa in funzione del potere economico delle singole regioni. INFRAS ha esaminato le varie possibilità, ma non ha trovato dati sufficientemente solidi per poter giustificare una regionalizzazione.

Le questioni legate all'esecuzione e all'attuabilità non erano oggetto dello studio, nel cui ambito non sono stati nemmeno approfonditi eventuali effetti di trascinamento e l'efficacia delle misure previste.

Lo studio si è rivelato prezioso per rispondere a domande importanti nell'iter legislativo in corso. Inoltre, fornisce ai decisori cantonali e comunali buoni approcci per rilevare e validare i costi standard o totali in caso di introduzione o ulteriore sviluppo di un sistema di sovvenzionamento in un Cantone.

Astrid Wüthrich
Vicedirettrice
Capo dell'Ambito Famiglia, generazioni e società

Foreword by the Federal Social Insurance Office

In 2021 the National Council Science, Education and Culture Committee (SECC-N) submitted a parliamentary initiative ([Pa. lv. 21.403](#)) calling for the replacement of seed funding for childcare provision with a solution that would be better suited to current circumstances. It was approved by the National Council and Council of States. Consequently, the SECC-N mandated a sub-committee to draft the corresponding bill.

The sub-committee was tasked with identifying measures to support and facilitate work-family reconciliation and improve equal opportunities in early childhood. This led to the drafting of the Federal Act on Support for Childcare Provision outside of the Family and for Cantonal Early Childhood Development Policies (UKibeG/LSAcc). It was approved, largely unchanged, by the National Council at the end of March 2023.

Parliamentary initiatives often pose a particular challenge for the Federal Administration. If a legislative process is initiated by the Federal Council, the costs, implementation and effectiveness of the planned measures can be clarified in detail before the formulation of draft legislation begins. With regard to the implementation of Pa. lv. 21.403, however, both processes had to run in parallel, as far as it was possible to do so. This was a particularly delicate undertaking because it centred on the drafting of new federal legislation which, according to estimates, would generate costs of roughly CHF 800 million in the first year of its enforcement.

The FSIO identified the questions arising from the SECC-N's legislative work at that time and ranked them according to priority. Subsequently, INFRAS produced the present report, which focused on the following three strands of the SECC-N's work:

- 1) Simulations revealed that the full hourly costs of three types of childcare arrangements – day care centres (children aged 0–4), day care structures (children of school age) and daycare families – ranged from CHF 11.65 and CHF 13.30. Payroll costs accounted for the largest share of costs for all three types. INFRAS therefore recommended that the rate of any future federal contribution (i.e. subsidy) should be the same for all forms of institutional childcare outside the family.
- 2) The study also showed that the care needs of children with disabilities and/or learning difficulties had to be assessed on case-by-case basis. It also found that guaranteeing non-discriminatory access to childcare services would require that sufficient places and socioeducational expertise were in place to accommodate these children and their particular needs.
- 3) Most recently, INFRAS evaluated the National Council committee's proposal to provide for federal subsidy rates that vary according to the economic power of the given region. It examined several options but found no reliable data to justify such an approach.

The study did not address issues surrounding implementation and feasibility. Nor did it analyse the deadweight effects and efficacy of the planned measures in detail. However, it did answer several key questions that had arisen during the legislative process.

The report provides cantonal and communal decision-makers with sound approaches for determining and validating standard and full costs should the canton decide to introduce or further develop a subsidy system for childcare provision outside the family.

Astrid Wüthrich
Vice Director
Head of Families, Generations and Society

Abstract

Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) hat eine Vorlage zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» (21.403) erarbeitet. Die Vorlage sieht u. a. vor, dass sich der Bund künftig dauerhaft an den Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung beteiligt. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) begleitet die Arbeiten der WBK-N. Um eine Grundlage für die Berechnung des Bundesbeitrags zu erhalten, vergab das BSV einen externen Forschungsauftrag an das Forschungs- und Beratungsbüro INFRAS. Dabei wurden zum einen die durchschnittlichen Vollkosten für die drei Betreuungsarten Kindertagesstätten, Tagesstrukturen und Tagesfamilien ermittelt. Zum anderen wurden die regionalen Unterschiede bei den Vollkosten der drei Betreuungsarten analysiert und die Vor- und Nachteile verschiedener regionaler Zuordnungen diskutiert.

Die Modellrechnungen von INFRAS zeigen, dass die Vollkosten der drei Betreuungsarten pro Betreuungsstunde mit 12.65 Franken in Kindertagesstätten, 11.65 Franken in Tagesstrukturen und 13.30 Franken in Tagesfamilien (alle Beträge exklusive Verpflegungskosten) relativ nahe beieinander liegen. Die Autorinnen empfehlen deshalb einen einheitlichen Bundesbeitrag für die drei Betreuungsarten. Weiter zeigen die Analysen, dass regionale Unterschiede bei verschiedenen Einflussfaktoren bestehen, u.a. beim regionalen Lohnniveau, bei den kantonalen Qualitätsvorgaben wie auch bei den regionalen Mietkosten. Die verfügbaren Datengrundlagen zu den Löhnen oder Mieten erwiesen sich jedoch als nicht genügend belastbar, um eine regionale Differenzierung der Vollkosten für die drei Betreuungsarten vornehmen zu können. Deshalb empfehlen die Autorinnen auf eine Regionalisierung des Bundesbeitrags zu verzichten. Auch würden durch eine Regionalisierung bestehende Ungleichheiten zwischen den Regionen (z.B. hinsichtlich der Löhne oder der Qualitätsvorgaben) zementiert.

Abstract

La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a élaboré un projet pour la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles ». Le projet prévoit entre autres que la Confédération participe à l'avenir durablement aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial de leurs enfants. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) accompagne les travaux de la CSEC-N. Afin d'obtenir les bases pour le calcul de la contribution fédérale, l'OFAS a donné un mandat de recherche externe au bureau d'étude et de conseil INFRAS. Ce mandat a, d'une part, déterminé la moyenne des coûts complets pour les trois types d'accueil que sont les structures d'accueil de la petite enfance, les structures d'accueil parascolaire et l'accueil familial de jour. Il a, d'autre part, analysé les différences régionales dans les coûts complets des trois types d'accueil et comparé les avantages et inconvénients des diverses classifications régionales.

Les modèles de calcul d'INFRAS montrent que les coûts complets des trois types d'accueil par heure de garde sont relativement proches : 12,65 francs dans les structures d'accueil de la petite enfance, 11,65 francs dans les structures d'accueil parascolaire et 13,30 francs dans l'accueil familial de jour (tous les montants excluent les frais de repas). Les autrices recommandent par conséquent une contribution fédérale uniforme pour les trois types d'accueil. Les analyses indiquent en outre que les différences régionales dépendent de divers facteurs, notamment du niveau des salaires, des exigences de qualité cantonales ainsi que des loyers. Les données disponibles sur les salaires et les loyers ne se sont toutefois pas révélées suffisamment solides pour permettre une différenciation régionale des coûts complets pour les trois types d'accueil. C'est pourquoi les autrices recommandent de renoncer à moduler le montant de la contribution fédérale par région, d'autant qu'une telle régionalisation risquerait de renforcer les disparités existantes (par ex. concernant les salaires ou les exigences de qualité).

Abstract

La Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio nazionale (CSEC-N) ha elaborato un progetto per l'attuazione dell'iniziativa parlamentare 21.403 Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna, il quale prevede tra l'altro che in futuro la Confederazione partecipi permanentemente ai costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia a carico dei genitori. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha accompagnato i lavori della CSEC-N. Al fine di ottenere una base per calcolare il contributo federale, l'UFAS ha attribuito un mandato di ricerca esterno all'istituto di ricerca e consulenza INFRAS. In questo contesto sono stati determinati i costi totali per i tre tipi di fornitori di servizi di custodia, ovvero le strutture di custodia collettiva diurna, le strutture di custodia parascolastiche e le famiglie diurne. Inoltre, sono state analizzate le differenze regionali tra i summenzionati costi totali e discussi i vantaggi e gli svantaggi delle varie categorie regionali.

I modelli di calcolo dell'istituto INFRAS mostrano che i costi totali dei tre fornitori di custodia sono relativamente simili tra loro: 12.65 franchi per ora di custodia nelle strutture di custodia collettiva diurna, 11.65 franchi nelle strutture di custodia parascolastiche e 13.30 franchi nelle famiglie diurne (importi senza spese di vitto). Le autrici dello studio raccomandano pertanto un contributo federale uniforme per i tre fornitori di custodia. Inoltre, le analisi mostrano che vi sono differenze regionali relative a diversi fattori d'influenza, tra cui il livello salariale, le prescrizioni qualitative cantonali e le pigioni. I dati disponibili su salari e pigioni non risultano tuttavia sufficientemente solidi per permettere una differenziazione regionale dei costi totali per i tre fornitori di servizi di custodia. Le autrici dello studio raccomandano pertanto di rinunciare a una regionalizzazione del contributo federale. A loro avviso, peraltro, una regionalizzazione consoliderebbe le disparità tra le regioni (p. es. riguardo ai salari o alle prescrizioni qualitative).

Abstract

The National Council Science, Education and Culture Committee (SECC-N) has drafted a bill on the implementation of the parliamentary initiative 'Replacement of seed funding with a solution that is better suited to current circumstances' (21.403). One of the provisions in the bill is the permanent introduction of a federal contribution for parents to help them cover the costs of childcare outside the family. The Federal Social Insurance Office (FSIO), which is assisting the SECC-N with its work, commissioned the research and consulting firm INFRAS to conduct a study that would help to establish the basis for calculating the new federal subsidy. Specifically, INFRAS was asked to determine the average full costs of three types of childcare: early childcare structures (e.g. crèches); day care structures for children of school age; and family daycare. As part of the study, INFRAS also compared these costs across regions and discussed the advantages and disadvantages of the various regional allocations.

According to INFRAS simulations, the full costs of all three types of childcare arrangements are relatively similar: CHF 12.65 for early childcare structures; CHF 11.65 for day care structures (children of school age); and CHF 13.30 for family daycare. These rates refer to the cost of care per hour and do not include the cost of meals provision. The authors therefore recommend a standardised federal contribution for all three forms of childcare outside the family. The analyses also show that several factors, such as regional wage levels, cantonal quality standards and regional rental costs, are behind the regional variations. However, the available wage and rent data was not sufficiently robust to allow for a regional differentiation of the full costs of each of the three childcare types. For this reason and to avoid cementing inequalities that already exist between the regions (e.g. with regard to wages or quality standards), the authors recommend that the new federal subsidy should be the same for the whole country.

Bundesamt für Sozialversicherungen

Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Betreuung Berechnungsgrundlage

Schlussbericht
Zürich, 13. Januar 2023

Susanne Stern, Daniela Schempp, Nicole Loumeau und Alina Wick

Impressum

Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Betreuung

Berechnungsgrundlage

Schlussbericht

Zürich, 13. Januar 2023

Auftraggeber

Bundesamt für Sozialversicherungen

Autorinnen und Autoren

Susanne Stern, Daniela Schempp, Nicole Loumeau und Alina Wick

INFRAS, Binzstrasse 23, 8045 Zürich

Tel. +41 44 205 95 95

info@infras.ch

Inhalt

Abbildungsverzeichnis	5
Tabellenverzeichnis	6
1. Ausgangslage	7
2. Untersuchungsgegenstand und methodisches Vorgehen	8
2.1. Untersuchungsgegenstand	8
2.2. Methodisches Vorgehen	9
3. Vollkosten institutioneller Kinderbetreuungsangebote	12
3.1. Möglichkeiten der Vollkostenberechnung	12
3.2. Kostenstrukturen	12
3.3. Einflussfaktoren auf Vollkosten	16
3.4. Durchschnittliche Vollkosten pro Betreuungsart	18
Exkurs zu den Limitierungen der Berechnungen	22
Exkurs zu den Verpflegungskosten	23
Exkurs zu den Kindern mit besonderen Bedürfnissen	25
4. Regionale Unterschiede und regionale Zuordnungen	28
4.1. Regionale Unterschiede bei den Vollkosten	28
4.2. Einflussfaktoren in den Regionen	29
4.3. Mögliche Kriterien für eine Regionen-Definition	39
4.4. Alternative regionale Zuordnungen	40
4.5. Vor- und Nachteile verschiedener regionaler Zuordnungen	41
5. Empfehlungen	43
6. Fazit	45

Annex	46
Annex 1: Interviewpartnerinnen und Interviewpartner	46
Annex 2: Teilnehmende Validierungs-Workshop	47
Annex 3: Validierung Durchschnittliche Vollkosten	47
Annex 4: Validierung Regionale Unterschiede	48
Annex 5: Validierung Bonus-System	50
Annex 6: Schlussstatements der Workshop-Teilnehmenden	52
Literatur	54

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Überblick methodisches Vorgehen, Phasen und Arbeitsschritte _____	9
Abbildung 2: Kostenstruktur Kindertagesstätten _____	13
Abbildung 3: Kostenstruktur Tagesstrukturen _____	14
Abbildung 4: Kostenstruktur Tagesfamilienorganisationen _____	15
Abbildung 5: Monatlicher Bruttolohn ohne Kaderfunktion (2020), privater Sektor, Grossregionen _____	30
Abbildung 6: Monatlicher Bruttolohn mit Kaderfunktion (2020), privater Sektor, Grossregionen	31
Abbildung 7: Veränderung monatlicher Bruttolohn ohne Kaderfunktion (2012-2020), privater Sektor, Grossregionen _____	31
Abbildung 8: Veränderung monatlicher Bruttolohn mit Kaderfunktion (2012-2020), privater Sektor, Grossregionen _____	32
Abbildung 9: Kantonale Unterschiede im Betreuungsschlüssel für Kinder im Alter 0 _____	34
Abbildung 10: Kantonale Unterschiede im Betreuungsschlüssel für Kinder im Alter 5 _____	34
Abbildung 11: Kantonale Unterschiede im Anteil des ausgebildeten Personals an gesamtem Personal _____	35
Abbildung 12: Kantonale Unterschiede zur Anrechenbarkeit von PraktikantInnen an den Betreuungsschlüssel _____	36
Abbildung 13: Kantonale Unterschiede des durchschnittlichen Wohnmietpreises pro m ² (2020)	37
Abbildung 14: Kantonale Unterschiede zur Veränderung des durchsch. Wohnmietpreises (2015- 2020) _____	37
Abbildung 15: Durchschnittlicher Wohnmietpreis (2020) und in Klammern Veränderung 2015- 2020, nach Stadt-Intermediär-Land Klassifikation _____	38

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Fixe und variable Einflussfaktoren in den Berechnungsmodellen _____	17
Tabelle 2: Range der Vollkosten für einen familienergänzenden Betreuungsplatz pro Betreuungsart _____	19
Tabelle 3: Aufschlüsselung der Vollkosten nach Hauptkategorien _____	21
Tabelle 4: Subventionierung der Betreuungskosten von Eltern eines Kindes mit besonderen Bedürfnissen _____	26
Tabelle 5: Vor- und Nachteile verschiedener regionaler Zuordnungen _____	41
Tabelle 6: Vollkosten pro Stunde und 10-prozentiger Sockelbeitrag nach Betreuungsart _____	43
Tabelle 7: Liste Interviewpersonen kommunale und kantonale Vollkostenmodelle _____	46
Tabelle 8: Liste Interviewpersonen Fachorganisationen _____	46
Tabelle 9: Liste der Teilnehmenden des Validierungs-Workshops (alphabetisch) _____	47

1. Ausgangslage

Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) schlägt mit dem Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) ein neues Gesetz für die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung und die Verbesserung der Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter vor. Die Vorlage erfolgt in Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung». Die WBK-N schlägt vor, dass sich der Bund künftig dauerhaft an den Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung beteiligt. Der Bundesbeitrag bemisst sich nach der tatsächlichen Inanspruchnahme der familienergänzenden Kinderbetreuung. Er wird den Eltern unabhängig von ihrer finanziellen Situation gewährt. Es ist wie bis anhin Sache des Kantons oder der Gemeinde, gegebenenfalls einkommensabhängige oder in anderer Form abgestufte Tarife vorzusehen.

Gemäss der Vorlage, die die WBK-N in die Vernehmlassung geschickt hat, setzt sich der Bundesbeitrag aus einem Sockelbeitrag und einem Zusatzbeitrag zusammen (Art. 7 Abs. 1 VE-UKibeG).¹ Der Sockelbeitrag entspricht 10 Prozent der durchschnittlichen Vollkosten eines familienergänzenden Kinderbetreuungsplatzes (Art. 8 VE-UKibeG). Eltern, deren Kind in einem Kanton lebt, der mehr zur Reduktion der Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung beiträgt als andere Kantone, soll zusätzlich ein Betrag in der Höhe von 5 oder 10 Prozent der durchschnittlichen Vollkosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes ausgerichtet werden (Art. 9 VE-UKibeG). Der Zusatzbeitrag soll ein Anreiz für die Kantone sein, damit diese ihre Subventionen für die Kinderbetreuung erhöhen (Bonus-System).²

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass der Bundesrat den Bundesbeitrag *unter Berücksichtigung der besonderen lokalen Bedingungen* – nachfolgend als regionale Unterschiede bezeichnet – festlegt. Eine Minderheit der Kommission beantragt, dass die regionalen Unterschiede nicht berücksichtigt werden und sich der Bundesbeitrag stattdessen an den durchschnittlichen Vollkosten eines Betreuungsplatzes *in der Schweiz* bemisst. Im Weiteren unterscheiden sich die durchschnittlichen Vollkosten nach der Art der institutionellen Betreuung, d.h. zwischen Kindertagesstätten, Tagesstrukturen und Tagesfamilien.

¹ Vgl. Vernehmlassung 2022/34: 21.403 n Pa. Iv. WBK-N. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung. Kann abgerufen werden unter: www.fedlex.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossen > 2022 > Parl.

² Die WBK-N hat die Vorlage nach der Vernehmlassung geändert. Der Gesetzesentwurf sieht anstelle eines Bonus-Systems ein Malus-System vor.

2. Untersuchungsgegenstand und methodisches Vorgehen

2.1. Untersuchungsgegenstand

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) begleitet die Arbeiten der WBK-N und bereitet die Umsetzung des neuen Bundesgesetzes vor. Um eine Grundlage für die Berechnung des Bundesbeitrags zu erhalten, vergab das BSV einen externen Forschungsauftrag an das Forschungs- und Beratungsbüro INFRAS. Das BSV hat eine Begleitgruppe eingesetzt, in der das Bundesamt für Statistik (BFS), das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) vertreten waren. Der Untersuchungsgegenstand des Mandats setzt sich aus folgenden Teilen zusammen:

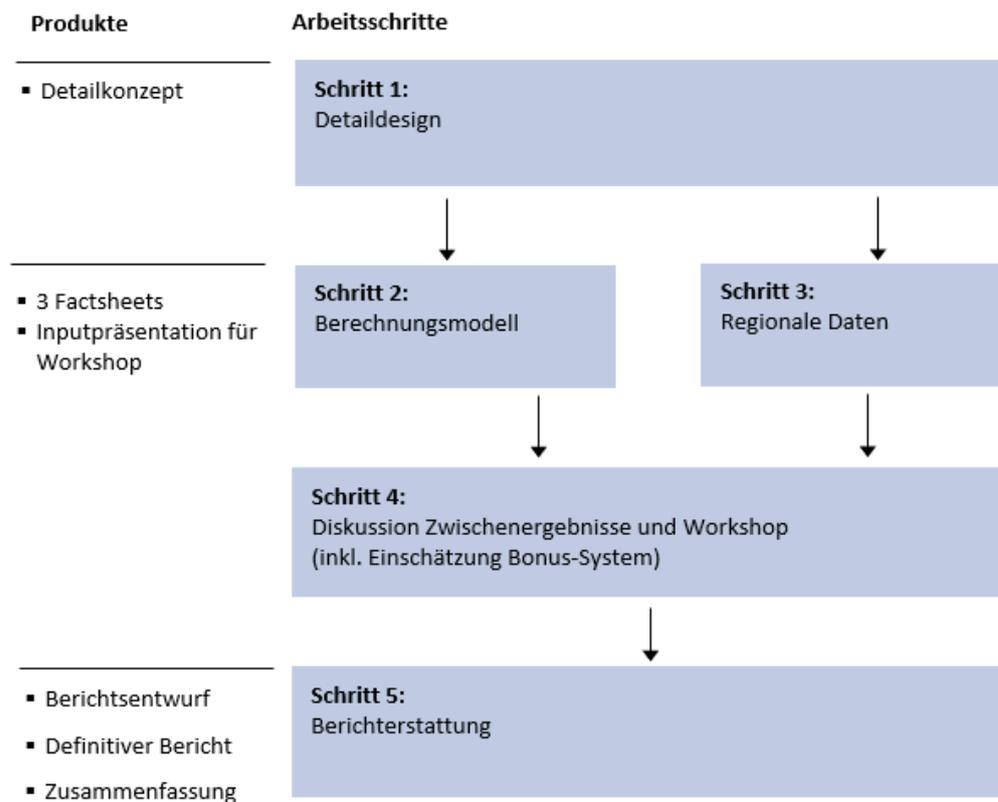
TEIL 1 Durchschnittliche Vollkosten	Entwicklung einer Berechnungsgrundlage für die schweizerischen durchschnittlichen Vollkosten der drei Betreuungsarten (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen und Tagesfamilien).
TEIL 2 Regionale Unterschiede	Analyse der regionalen Unterschiede bei den Vollkosten der drei Betreuungsarten und Analyse der wesentlichen Einflussfaktoren auf die Vollkosten sowie Beurteilung der Vor- und Nachteile verschiedener regionaler Zuordnungen.
TEIL 3 Bonus-System	Qualitative Diskussion des vorgeschlagenen Bonus-Systems (Zusatzbeitrag) inkl. der Referenzgrößen und Schwellenwerte.

Im vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse der Teile 1 und 2 detailliert abgehandelt. Teil 3 wird in Annex 5 zu den Erkenntnissen des Validierungs-Workshops kurz umrissen. Nachfolgend ist das methodische Vorgehen für die Teile 1 und 2 beschrieben.

2.2. Methodisches Vorgehen

Abbildung 1 zeigt das methodische Vorgehen (Projektphasen und Arbeitsschritte) im Überblick.

Abbildung 1: Überblick methodisches Vorgehen, Phasen und Arbeitsschritte



Grafik INFRAS.

Nach der Erstellung des Detailkonzepts in **Schritt 1** haben wir in **Schritt 2** ein Berechnungsmodell für die Vollkosten der drei Betreuungsarten Kindertagesstätten, Tagesstrukturen und Tagesfamilienorganisationen entwickelt.

Als Grundlage für die Entwicklung des Berechnungsmodells haben wir die Literatur analysiert und die relevanten Einflussfaktoren auf die Vollkosten eruiert (SODK und EDK 2022; kibe-suisse 2021a, 2021b, 2021c, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d; SODK 2020; Pro Enfance 2019, Pro Enfance 2018; CLASS 2017). Über dieses Vorgehen konnten wir deduktiv Kostenstrukturen herleiten, die wir bei neuen Erkenntnissen laufend erweiterten. Die daraus entstandenen Kostenstrukturen – jeweils eine für Kindertagesstätten, Tagesstrukturen und Tagesfamilienorganisationen – haben wir wiederum mit der Literatur sowie bestehenden kantonalen und kommunalen Norm- und Vollkostenmodellen abgeglichen, um die dem jeweiligen Modell zugrundeliegenden Annahmen zu systematisieren. Insgesamt wurden im Rahmen des Auftrags sieben kommunale

und kantonale Norm- und Vollkostenmodelle aus der Deutschschweiz und der Romandie näher betrachtet, die alle drei Betreuungsarten abdecken. Bei der Auswahl haben wir zudem auf eine ausgewogene Berücksichtigung von städtischen und intermediär/ländlichen Gebieten geachtet, indem wir einerseits Beispiele von grösseren Städten und Stadt-Kantonen wie auch Beispiele von Kantonen mit einer gemischten Gemeindestruktur ausgewählt haben. Mit den für die jeweiligen Modelle zuständigen kantonalen oder kommunalen Fachstellen wurden ausführliche Interviews geführt. Diese dienten dazu, die Annahmen und Überlegungen hinter den Modellen zu verstehen. Tabelle 7 im Annex 1 gibt Aufschluss über die ausgewählten kantonalen und kommunalen Vollkostenmodelle sowie die Interviewpartnerinnen und Interviewpartner.

Die gesammelten Erkenntnisse und Informationen wurden sodann in drei Interviews mit Expertinnen und Experten von kibesuisse und Pro Enfance validiert (siehe Tabelle 8 im Anhang). Über diese Interviews konnten zudem Einschätzungen zu weiteren Aspekten des Bundesbeitrags (v.a. regionale Zuordnungen und Ausgestaltung Bonus-System, Zusatzkosten für Kinder mit Behinderungen) eingeholt werden.

Parallel galt es in **Schritt 3** herauszufinden, welche Faktoren – nebst unterschiedlicher Qualitätsvorgaben (siehe SODK 2020) – zu regional unterschiedlichen durchschnittlichen Vollkosten beitragen. Dazu beschafften wir Daten der folgenden nationalen Statistiken des Bundesamtes für Statistik (BFS) und stellten damit eigene Berechnungen an:

- Durchschnittliche Bruttolöhne für Personal (mit und ohne Kaderfunktion) im privaten Wirtschaftssektor Erziehung und Unterricht für die 7 Schweizer Grossregionen der Jahre 2008-2020 (Schweizerische Lohnstrukturerhebung)
- Durchschnittliche Wohnmietpreise für 4-Zimmerwohnungen auf kantonaler Ebene, sowie die Unterschiede zwischen städtischen, intermediären und ländlichen Gebieten für die Jahre 2015-2020 (Gebäude- und Wohnungsstatistik)

Anhand der deskriptiven Analyse werteten wir die Daten des Bundesamtes für Statistik sowie die Informationen zu kantonalen Qualitätsvorgaben aus und bereiteten die Ergebnisse der Auswertung grafisch auf. Da die Datengrundlage für eine datenbasierte Regionen-Zuordnung nur unzureichend belastbar war, haben wir uns der Regionen-Definition über ein induktives Verfahren genähert. Anschliessend haben wir alternative Regionen-Definitionen diskutiert und deren Vor- und Nachteile gegenübergestellt.

Aus Schritt 2 resultierten ein Factsheet sowie ein Excel-Berechnungstool pro Betreuungsart zur Berechnung der Vollkosten pro Stunde. Aus Schritt 3 resultierte ebenfalls ein Factsheet. Die Erkenntnisse aus Schritt 2 und 3 wurden in **Schritt 4** von Vertreterinnen und Vertretern von Verbänden und Fachorganisationen gesichtet und an einem gemeinsamen Workshop am 24. Oktober 2022 diskutiert. Die Liste der Workshop-Teilnehmenden findet sich in Tabelle 9 im

Anhang. INFRAS hielt die Rückmeldungen der Workshop-Teilnehmenden in Form eines weiteren Factsheets fest, zu welchem die Teilnehmenden Rückmeldungen machen konnten. In **Schritt 5** wurden die Erkenntnisse aus den drei erarbeiteten Factsheets für den vorliegenden Bericht konsolidiert.

Die in diesem Bericht aufbereiteten Informationen entsprechen den Factsheet-Versionen unter Berücksichtigung der Rückmeldungen seitens BSV, der Mitglieder der Begleitgruppe sowie der Workshop-Teilnehmenden.

3. Vollkosten institutioneller Kinderbetreuungsangebote

3.1. Möglichkeiten der Vollkostenberechnung

Grundsätzlich bestehen zwei Herangehensweisen, um die Vollkosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes zu berechnen.

Option 1 besteht darin, eine Erhebung unter den Angeboten zu ihrem Maximaltarif durchzuführen respektive ihre Tariflisten zu analysieren. Dieses Vorgehen wählt z.B. die Stadt Luzern für die Festlegung der Betreuungsgutscheine (Stadtrat Stadt Luzern 2021). Daraus ergibt sich der Vorteil, dass schnell und einfach ersichtlich wird, welche durchschnittlichen Maximaltarife die Betreuungsangebote den Eltern verrechnen. Allerdings beruht das Vorgehen auf der Annahme, dass der Maximaltarif tatsächlich den Vollkosten der Einrichtungen entspricht. Dies ist in Luzern der Fall, da die Betreuungsangebote ihre Tarife frei bestimmen können und daher davon ausgegangen werden kann, dass sie einen kostendeckenden Tarif wählen. Vielerorts gibt die öffentliche Hand jedoch über ein Normkostenmodell den Maximaltarif vor (z.B. in Zürich, s. Sozialdepartement Zürich, 2021) oder es kommt zu versteckten Subventionen, z.B. wenn die Gemeinde einem Betreuungsangebot kostenlose Räumlichkeiten zur Verfügung stellt. Eine weitere Schwierigkeit aus Option 1 ist, dass die kantonalen Qualitätsvorgaben – z.B. hinsichtlich Betreuungsschlüssel, Anteil an ausgebildetem Personal am Betreuungspersonal, etc. – einen massgebenden Einfluss auf die Elterntarife ausüben (s. auch Kapitel 4). Schlussendlich bildet eine Erhebung unter den Angeboten zu ihrem Maximaltarif immer auch die kantonalen Qualitätsvorgaben ab und es bleibt unklar, wie die Elterntarife in den verschiedenen Kantonen bei einheitlichen Qualitätsvorgaben – wie sie die SODK und EDK (2022) nun empfehlen – aussehen würden. Daher ist eine Analyse der Vollkosten basierend auf den Maximaltarifen der Einrichtungen für Aussagen zu einem schweizweiten Vollkostenansatz nicht geeignet.

Option 2 nähert sich den Vollkosten über ein wissenschaftlich hergeleitetes Kostenmodell. Dazu wird aus der Literatur und aus bestehenden Modellen abgeleitet, wie die Kostenstruktur einer Einrichtung der familien- und schulergänzenden Betreuung unter Berücksichtigung realistischer Annahmen und der gegebenen Qualitätsvorgaben in der Realität aussieht. Wir haben uns für die Berechnung der vorliegenden Vollkostenmodelle für Kindertagesstätten, Tagesstrukturen sowie Tagesfamilienorganisationen von diesem Vorgehen leiten lassen. Das detaillierte methodische Vorgehen ist in Kapitel 2.2 beschrieben.

3.2. Kostenstrukturen

Die Kostenstrukturen der verschiedenen Arten der institutionellen Kinderbetreuung gleichen sich dahingehend, als sie unterteilt werden können in die Hauptkategorien Personalkosten, Betriebskosten/Sachkosten sowie Mietkosten.

Nebst dieser Homogenität unterscheiden sich die Kostenstrukturen der verschiedenen Arten der institutionellen Kinderbetreuung jedoch. Während Kindertagesstätten und Tagesstrukturen eine vergleichbare Kostenstruktur aufweisen, zeigt sich bei den Tagesfamilienorganisationen ein anderes Bild. Der Grund liegt darin, dass die Kinder bei den ersten beiden Kinderbetreuungsarten zentral in einer Institution betreut werden, während Tagesfamilien die Kinder in ihrem Zuhause betreuen. Dadurch spielen bei Kindertagesstätten und Tagesstrukturen Betriebs- und Sachkosten sowie Mietkosten in der Kostenstruktur eine grössere Rolle als bei den über eine Tagesfamilienorganisation vermittelten Tagesfamilien. Die anhand der Literatur entworfenen und über die Expertinnen- und Experteninterviews validierten Kostenstrukturen finden sich in Abbildung 2 (Kindertagesstätten), in Abbildung 3 (Tagesstrukturen) und **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** (Tagesfamilienorganisationen).

Abbildung 2: Kostenstruktur Kindertagesstätten

Hauptkategorien	Nr.	Einflussfaktor
PERSONALKOSTEN		
Betriebsdaten	1	Organisationsmodell & pädagogisches Konzept
	2	Betriebszeiten: pro Jahr / pro Tag
	3	Auslastung (insgesamt / in Randzeiten)
	4	Anzahl betreute Kinder (Anzahl Gruppen, Gruppengrösse & Zusammensetzung)
Personal - Grundlagen	5	Jahresarbeitszeit in Stunden des Personals
	6	Betreuungsschlüssel
	7	Zeit für mittelbare pädagogische Arbeit (für Vor-/Nachbereitung, etc.)
	8	Anteil fachlich qualifiziertes Personal am Betreuungspersonal
Personal - Kosten	9	Kitaleitung: Stellenprozente & Lohn
	10	Betreuungspersonal: Stellenprozente & Lohn
	11	Unterstützungspersonal: Stellenprozente & Lohn
	12	Weiteres Personal: Stellenprozente & Lohn
	13	Personalnebenkosten (AHV, IV, BVG, etc.)
	14	sonstige Personalkosten inkl. Personalgewinnung, Aus- und Weiterbildung
BETRIEBSKOSTEN / SACHKOSTEN		
	15	Ausflüge, Spiel-/Bastelmaterial
	16	Haushaltsmaterial, Hygiene- Gesundheits- und Reinigungsartikel (z.B. Windeln)
	17	Möbiliar & Reparaturen an Mobilien
	18	Porto, Büromaterial, Telefon, IT, Verwaltung (Revision)
	19	Transport und Fahrzeugaufwand
	20	Versicherungen
	21	Gebühren (Abfallgebühren, Bankgebühren, Lizenzgebühren etc.)
	22	Werbung und Kundenanlässe
	23	Qualitätssicherung und -entwicklung, Labels, Verbandsbeiträge, Fonds Social
	24	Investitionen in Einrichtung inkl. Reparaturen & Abschreibungen
	25	Reserve
MIETKOSTEN		
	26	Mietkosten
	27	Nebenkosten (Strom, Wasser, Gas, etc.)
	28	evtl. Abschreibungen Liegenschaften

Grafik INFRAS. Quelle: eigene Darstellung.

Bezüglich der Anteile der Kostenfaktoren zeigt sich, dass die Personalkosten bei allen Betreuungsarten den mit Abstand grössten Posten ausmachen. Gemäss Expertinnen und Experten liegt der Anteil der Personalkosten an den Gesamtkosten bei den Kindertagesstätten und Tagesstrukturen bei rund 80 Prozent. Bei den Tagesfamilienorganisationen machen die Personalkosten aufgrund der geringeren Betriebs-/Sach- und Mietkosten einen noch höheren Anteil aus.

Wichtig ist zu erwähnen, dass wir die Verpflegungskosten in der Kostenstruktur aller Betreuungsarten nicht berücksichtigt haben. Alle Informationen zur Thematik der Verpflegungskosten wurden im Exkurs zu den Verpflegungskosten am Schluss dieses Kapitels gebündelt.

Abbildung 3: Kostenstruktur Tagesstrukturen

Hauptkategorien	Nr.	Einflussfaktor
PERSONALKOSTEN		
Betriebsdaten	1	Organisationsmodell & pädagogisches Konzept
	2	Angebotene Module & Dauer pro Modul in Stunden
	3	Betriebstage pro Jahr
	4	Anzahl betreute Kinder (Anzahl Gruppen, Gruppengrösse & Zusammensetzung)
	5	Anzahl Betreuungsplätze pro Modul
	6	Auslastung pro Modul
Personal - Grundlagen	7	Effektive Präsenzzeit des Personals pro Modul
	8	Jahresarbeitszeit in Stunden des Personals
	9	Betreuungsschlüssel
	10	Zeit für mittelbare pädagogische Arbeit (für Vor-/Nachbereitung, etc.)
	11	Anteil fachlich qualifiziertes Personal am Betreuungspersonal
Personal - Kosten	12	Leitung: Stellenprozente & Lohn
	13	Betreuungspersonal: Stellenprozente & Lohn
	14	Unterstützungspersonal: Stellenprozente & Lohn
	15	Weiteres Personal: Stellenprozente & Lohn
	16	evtl. Umlagen für Schulpflege, Schulleitung, Schulverwaltung
	17	Personalnebenkosten (AHV, IV, BVG, etc.)
	18	sonstige Personalkosten inkl. Personalgewinnung, Aus- und Weiterbildung
BETRIEBSKOSTEN / SACHKOSTEN		
	19	Ausflüge, Spiel-/Bastelmaterial
	20	Haushaltsmaterial, Hygiene- Gesundheits- und Reinigungsartikel
	21	Mobiliar & Reparaturen an Mobilien
	22	Porto, Büromaterial, Telefon, IT, Verwaltung (Revision)
	23	Transport und Fahrzeugaufwand
	24	Versicherungen
	25	Gebühren (Abfallgebühren, Bankgebühren, Lizenzgebühren etc.)
	26	Werbung und Kundenanlässe
	27	Qualitätssicherung und -entwicklung, Labels, Verbandsbeiträge, Fonds Social
	28	Investitionen in Einrichtung inkl. Reparaturen & Abschreibungen
	29	Reserve
MIETKOSTEN		
	30	Mietkosten
	31	Nebenkosten (Strom, Wasser, Gas, etc.)
	32	evtl. Abschreibungen Liegenschaften

Grafik INFRAS. Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 4: Kostenstruktur Tagesfamilienorganisationen

Kostenstruktur Tagesfamilienorganisation (Overhead)

Hauptkategorien	Nr.	Einflussfaktor
PERSONALKOSTEN		
Betriebsdaten	1	Anzahl Betreuungsverhältnisse
	2	Betreuungsschlüssel
	3	Auslastung
	4	Ø Betreuungspensum pro Kind und Woche
	5	Anzahl betreute Wochen / Jahr
Personal - Kosten	6	Leitung Geschäftsstelle: Stellenprozente & Lohn
	7	VermittlerInnen: Stellenprozente & Lohn
	8	Sonstiges Personal: Stellenprozente & Lohn
	9	evtl. Besoldung strategisches Gremium / Vorstand
	10	Personalnebenkosten (AHV, IV, BVG, etc.)
	11	sonstige Personalkosten inkl. Personalgewinnung, Aus- und Weiterbildung
BETRIEBSKOSTEN / SACHKOSTEN		
	12	Porto, Büromaterial, Telefon, IT (EDV, PC-Gebühren, Webseite, Internet)
	13	Verwaltung (Revision)
	14	Versicherungen
	15	Gebühren (Abfallgebühren, Bankgebühren, Lizenzgebühren etc.)
	16	Werbung und Kundenanlässe
	17	Qualitätssicherung und -entwicklung, Verbandsbeiträge
	18	Investitionen in Einrichtung (inkl. Unterhalt und Reinigung) & Abschreibungen
	19	Reserve
	19	Reserve
MIETKOSTEN		
	20	Mietkosten
	21	Nebenkosten (Strom, Wasser, Gas, etc.)
	22	evtl. Abschreibungen Liegenschaften

Kostenstruktur der Tagesfamilien (Betreuungsleistung)

Hauptkategorien	Nr.	Einflussfaktor
PERSONALKOSTEN		
Ermittlung Betreuungsstunden	1	Anzahl Betreuungsverhältnisse
	2	Ø Betreuungspensum pro Kind und Woche
	3	Anzahl betreute Wochen / Jahr
Personal - Kosten	4	Basislohn Tagesfamilie
	5	Berufserfahrungszuschlag: Schätzung zu Anzahl Zuschlägen
	6	Kleinkinderzuschlag: Schätzung zu Anzahl Zuschlägen
	7	Personalnebenkosten (Ferien-/Feiertagsentschädigung, AHV, IV, BVG, etc.)
	8	Aus- und Weiterbildungskosten
BETRIEBSKOSTEN / SACHKOSTEN		
	9	Infrastrukturbeitrag für Miete, Heizkosten, Reinigungsaufwand etc.

Grafik INFRAS. Eigene Darstellung.

3.3. Einflussfaktoren auf Vollkosten

Grundsätzlich beeinflussen alle in den Kostenstrukturen genannten Einflussfaktoren die Höhe der Vollkosten der jeweiligen Betreuungsart. Es sind also insgesamt sehr viele Einflussfaktoren, die relevant sind für die Bestimmung der Vollkosten.

Wie aus Absatz 3.2 hervorgeht, sind die Personalkosten der wichtigste Kostenposten in der familien- und schulergänzenden Betreuung. Daher stellt sich insbesondere die Frage, welche Faktoren die Personalkosten massgeblich beeinflussen.

Die Expertinnen und Experten sind sich dahingehend einig, dass der relevanteste Einflussfaktor auf die Personalkosten bei allen Betreuungsarten der Betreuungsschlüssel darstellt. Weitere wichtige Einflussfaktoren auf die Personalkosten sind gemäss Expertinnen und Experten für alle Betreuungsarten der Lohn des Betreuungspersonals (in Abhängigkeit des Alters respektive der Erfahrung der Mitarbeitenden) sowie die Auslastung und explizit für Kindertagesstätten und Tagesstrukturen zusätzlich die Qualifikation des Personals sowie das Vorhandensein und die Höhe des Zuschlags für mittelbare pädagogische Arbeit³. Sowohl Betreuungsschlüssel und Qualifikation des Personals als auch – insbesondere bei den Tagesstrukturen – allfällige Lohnvorgaben variieren je nach kantonalen gesetzlichen Vorgaben.⁴ Damit üben die regionalen Rahmenbedingungen in der Realität einen grossen Einfluss auf die Vollkosten eines Betreuungsplatzes aus. Dieser Umstand muss im Hinblick auf ein einziges, national gültiges Kostenmodell pro Betreuungsart im Hinterkopf behalten werden. Ein einziger schweizweiter Vollkostentarif ist in gewissen Kantonen wohl zu tief und in anderen Kantonen zu hoch angesetzt (siehe auch Kapitel 4 zu den regionalen Unterschieden).

Bei der Erarbeitung der Kostenmodelle haben wir soweit dies möglich war, schweizweit gültige Empfehlungen verwendet. Teilweise mussten wir mit Annahmen arbeiten, die wo immer möglich aus der Literatur oder aus bestehenden Kostenmodellen abgeleitet wurden. Wegleitend waren dabei die Empfehlungen zur Qualität der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung der Konferenz der Sozialdirektorinnen und -direktoren und der Konferenz der Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (SODK und EDK 2022) sowie die Empfehlungen von kibesuisse (2021a, 2021b, 2021c, 2020a, 2020b, 2020c, 2020d). Gewisse Einflussfaktoren im Modell konnten aufgrund eindeutiger Empfehlungen fixiert werden. Andere Einflussfaktoren wurden variabel gestaltet, da unterschiedliche oder keine Empfehlungen vorliegen.

³ «Unter mittelbarer pädagogischer Arbeit werden Tätigkeiten der Betreuungspersonen verstanden, die nicht die direkte pädagogische Arbeit mit dem Kind betreffen, aber in mittelbarem Zusammenhang damit stehen.» (Kibesuisse 2020a, S. 10). Gemeint ist u.a. Zeit für die pädagogische Vor- und Nachbereitung, Sitzungen, Elterngespräche.

⁴ Eine differenzierte Übersicht über alle Kantone liefert die Studie von EcoPlan aus dem Jahr 2020 (SODK 2020).

Tabelle 1: Fixe und variable Einflussfaktoren in den Berechnungsmodellen

Einflussfaktoren	Art	variabel / fix	Grundlage
Betreuungsschlüssel	Kita & TS	fix	SODK und EDK 2022, S. 10
	TFO	fix	kibesuisse 2020c, S. 9
Lohn	Kita & TS	fix	kibesuisse 2020a, S. 19 bis S. 22 Savoir Social 2021, S. 1
	TFO	fix	kibesuisse 2020a, S. 19 bis S. 22 BfS 2022 kibesuisse 2020c, S. 6 bis S. 9
Anteil qualifiziertes Personal an gesamtem Betreuungspersonal (bei TFO nicht relevant)	Kita & TS	variabel (60 % oder 80 %)	SODK und EDK 2022, S. 11
	Kita	variabel (80 % oder 90 %)	Interviews, bestehende Modelle
	TS	variabel nach Modul (20-90 %)	Interviews, bestehende Modelle
Auslastung	TFO	variabel (70 % oder 80 %)	bestehende Modelle Hinweis: Tagesfamilien sollten gemäss Empfehlung von kibesuisse maximal 5 Kinder gleichzeitig betreuen, eigene Kinder mit eingerechnet. Die Auslastung über vermittelte Kinder kann damit kaum je bei 100 % liegen.
			Kita
Mittelbare pädagogische Arbeit (bei TFO nicht relevant)	TS	variabel (10 % oder 20 % bei Personal mit pädagogischer Ausbildung, 0 % oder 10 % bei Personal ohne pädagogische Ausbildung)	kibesuisse 2020b, S. 14 bis S. 15 SODK und EDK 2022, S. 10
weitere variable Einflussfaktoren			
Grösse der Organisation	Kita	variabel (Anzahl Gruppen)	
	TS	variabel (Anzahl Module/Tag, Anzahl Gruppen/Modul, Anzahl Ler- nende)	
	TFO	variabel (Anzahl Betreuungsverhältnisse)	
Betriebszeiten	Kita	variabel (Anzahl Stunden/Tag)	
	TS	variabel (Anzahl Tage/Woche)	

Legende: Kita = Kindertagesstätten, TS = Tagesstrukturen, TFO = Tagesfamilienorganisation

Tabelle INFRAS. Quelle: eigene Darstellung

In Tabelle 1 ist pro Betreuungsart (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen oder Tagesfamilienorganisationen) dargestellt, für welche der oben genannten ausschlaggebenden Einflussfaktoren in den Kostenmodellen mit fixen und für welche mit variablen Annahmen gerechnet wurde und an welchen Grundlagen sich die Annahmen im Modell jeweils orientieren.

Die erarbeiteten Excel-Berechnungstools⁵ zu den Modellen zeigen auf, dass ein weiterer wichtiger Einflussfaktor die Grösse der Einrichtung ist. Dies deshalb, da sich bei grösseren Einrichtungen der Overhead – damit gemeint sind bei Kindertagesstätten und Tagesstrukturen z.B. Personalkosten für die Leitung und Administration sowie für Personal, das nicht zum Betreuungsschlüssel gezählt werden darf, Betriebs- und Sachkosten sowie Mietkosten und bei Tagesfamilien die gesamten Kosten für die Tagesfamilienorganisation – auf mehr Betreuungsverhältnisse und -stunden verteilen lässt. Bei grösseren Tagesfamilienorganisationen sind dadurch die Vollkosten pro Betreuungsstunde tiefer als bei kleineren Tagesfamilienorganisationen. Bei den Tagesstrukturen hat zudem die Anzahl der Module, die eine Tagesstruktur anbietet, einen starken Einfluss auf die Vollkosten.

3.4. Durchschnittliche Vollkosten pro Betreuungsart

Der Bundesbeitrag bemisst sich gemäss VE-UKibeG Art. 7 Abs. 2 «nach den durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes». Die nachgefragte Leistung «Betreuung» bemisst sich jedoch nicht in Plätzen, sondern je nach Betreuungsart in Tagen (Kitas), in Modulen (schulergänzende Betreuung) oder in Stunden (Tagesfamilien). Folglich berechnen wir die durchschnittlichen Vollkosten pro Betreuungsart nicht für einen *Betreuungsplatz*, sondern für eine *Betreuungsstunde*.

Die Einheit «Betreuungsstunde» bietet sich an, weil es allen Betreuungsarten möglich ist, ihre Leistung in Stunden abzurechnen. Die Einheit «Stunden» ist der kleinste gemeinsame Nenner. Tagesfamilien tun dies heute schon, bei Kitas geben die Betriebszeiten der Kita die Betreuungsstunden pro Tag vor, und auch in der schulergänzenden Betreuung können die Module auf Stunden umgerechnet werden. Damit besteht über alle Betreuungsarten hinweg Einheitlichkeit bezüglich der verwendeten Einheit und die Vollkosten lassen sich optimal miteinander vergleichen. Nach einem Überblick über die Vollkosten pro Stunde gehen wir am Ende dieses Kapitels nochmals darauf ein, wie diese auf einen Betreuungsplatz umgerechnet werden können.

Tabelle 2 stellt die Vollkosten für eine Betreuungsstunde pro Betreuungsart gemäss Excel-Berechnungstool und unter den aufgeführten Annahmen dar. Auf das Auf- oder Abrunden der Kosten haben wir aus Transparenzgründen bewusst verzichtet. Über das Excel-Berechnungstool können so die genannten Vollkosten nachgerechnet und nachvollzogen werden. Nimmt man jeweils den Mittelwert der in Tabelle 2 aufgeführten Range, belaufen sich die Vollkosten

⁵ Die Excel-Berechnungstools stehen dem BSV für den internen Gebrauch zur Verfügung. Sie werden nicht publiziert.

pro Stunde auf einen Mittelwert von CHF 12.65 für Kindertagesstätten, CHF 11.65 für Tagesstrukturen und CHF 13.30 für Tagesfamilien (Zahlen auf 5 Rappen genau gerundet).

Tabelle 2: Range der Vollkosten für eine familienergänzende Betreuungsstunde pro Betreuungsart

Art	Total pro Betreuungsstunde		Annahmen	
	von	bis	von	bis
Kita	CHF 11.21	CHF 14.09	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Betriebszeiten: 12h/Tag ▪ Auslastung: 90 % ▪ Anzahl Gruppen: n=4 ▪ Mittelbare pädagogische Zeit: 10 % ▪ Anteil fachlich qual. Personal: 60 % 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Betriebszeiten: 10h/Tag ▪ Auslastung: 80 % ▪ Anzahl Gruppen: n=1 ▪ Mittelbare pädagogische Zeit: 20 % ▪ Anteil fachlich qual. Personal: 80 %
TS	CHF 6.23	CHF 17.10	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Module pro Woche: 5x pro Woche ▪ Morgen-/Mittags-/Nachmittagsmodule 1+2; ▪ Anzahl Gruppen: <ul style="list-style-type: none"> 1.Morgenmodul: n=1 2.Mittagsmodul: n=4 3.Nachmittagsmodul 1: n=2 4.Nachmittagsmodul 2: n=4 ▪ Auslastung: <ul style="list-style-type: none"> 5.Morgenmodul: 40 % 6.Mittagsmodul: 90 % 7.Nachmittagsmodul 1: 60 % 8.Nachmittagsmodul 2: 80 % ▪ Mittelbare pädagogische Zeit für MA mit päd. Ausbildung: 10 % ▪ Mittelbare pädagogische Zeit für MA ohne päd. Ausbildung: 0 % ▪ Anteil fachlich qual. Personal: 60 % ▪ Anzahl Lernende: n=4 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Module pro Woche: 4 x pro Woche ▪ Mittagsmodul ⁶ ▪ Anzahl Gruppen: n=1 ▪ Auslastung: 60 % ▪ Mittelbare pädagogische Zeit für MA mit päd. Ausbildung: 20 % ▪ Mittelbare pädagogische Zeit für MA ohne päd. Ausbildung: 10 % ▪ Anteil fachlich qual. Personal: 80 % ▪ Anzahl Lernende: n=0
TFO	CHF 13.09	CHF 13.52	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anzahl Betreuungsverhältnisse: N=500 ▪ Auslastung: 80 % 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Anzahl Betreuungsverhältnisse: N=50 ▪ Auslastung: 70 %

Legende: Kita = Kindertagesstätte, TS = Tagesstruktur, TFO = Tagesfamilienorganisation

Tabelle INFRAS. Quelle: eigene Darstellung

Aus Tabelle 2 wird deutlich, dass die durchschnittlichen Vollkostentarife pro Stunde bei den Tagesfamilienorganisationen und den Kitas im Vergleich zu den Tagesstrukturen eine deutlich geringere Varianz aufweisen. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass im Setting modulare Tagesstrukturen die Betreuung in Module aufgeteilt ist. In diesen Modulen wird ein Kind zwischen

⁶ Dies entspricht einem täglichen Mittagstischangebot exklusive Mittwochmittag. An diesem Wochentag ist die Nachfrage nach Mittagbetreuung in der Regel tief, weil die Kinder am Nachmittag schulfrei haben. Damit entspricht dieses Szenario einem realistischen Tagesstruktur-Szenario in kleinen Gemeinden.

1.25 und 2.5 Stunden betreut. Damit handelt es sich je nach Häufigkeit, mit der ein Modul angeboten wird, um eine sehr punktuelle Betreuung. Je weniger Module eine Tagesstruktur wöchentlich anbietet, umso teurer werden die Vollkosten pro Stunde, da der Overhead auf sehr wenige Betreuungsstunden verteilt werden muss.

Für die Tagesstrukturen haben wir als Lohnkosten dieselben Löhne für Leitungs- und Betreuungspersonal wie bei den Kindertagesstätten hinterlegt. Es kann indes davon ausgegangen werden, dass die Löhne in Tagesstrukturen in der Realität höher liegen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Kindertagesstätten häufig eine private Trägerschaft haben, während schulergänzende Betreuungsangebote organisatorisch vielerorts der Schule angegliedert sind.⁷ Dadurch orientieren sich die Löhne in der schulergänzenden Betreuung häufiger an kantonalen oder kommunalen Besoldungsordnungen und diese liegen i.d.R. über den Löhnen der privaten Kindertagesstätten. Indem wir also dem Leitungs- und Betreuungspersonal in Tagesstrukturen dieselben Löhne wie den Mitarbeitenden in Kindertagesstätten zuweisen, unterschätzen wir wohl die effektiven Vollkosten in der schulergänzenden Betreuung. Nichtsdestotrotz haben wir dieses Vorgehen gewählt, da weder Lohndaten noch Lohnempfehlungen für Betreuungspersonal in Tagesstrukturen vorliegen. So enthalten auch die Lohnempfehlungen für schulergänzende Tagesstrukturen von kibesuisse, dass sich Arbeitgebende bei derlohneinstufung der Mitarbeitenden «grundsätzlich an den kantonalen und kommunalen Besoldungsordnungen mit den entsprechenden Lohnklassen und Lohnstufen orientieren» (kibesuisse 2021b, S.17 und S.18).

Tabelle 3 schlüsselt die durchschnittlichen Vollkostentarife aus Tabelle 2 in die drei Hauptkategorien Personalkosten, Betriebs-/Sachkosten und Mietkosten auf. Zur Festlegung der Betriebs- und Sachkosten haben wir uns für folgendes Vorgehen entschlossen:

- Kindertagesstätten und Tagesstrukturen: Die Personalkosten entsprechen in beiden Modellen 85 % der Vollkosten pro Stunde. Die Betriebs- und Sachkosten sowie die Mietkosten entsprechen jeweils 7.5 % der Vollkosten pro Stunde. Diese Schätzung beruht auf den Aussagen der befragten Vertretungen von Fachorganisationen, Kantonen und Gemeinden dass die Personalkosten in Kindertagesstätten und Tagesstrukturen rund 80 % der Vollkosten ausmachen. Damit entfallen rund 20 % auf die Betriebs- und Sachkosten sowie auf die Mietkosten. Die Betriebskosten werden zu einem grossen Teil bestimmt durch die Verpflegungskosten. Unsere Modelle weisen jedoch die Vollkosten exklusiv Verpflegungskosten aus (s. dazu den Exkurs zu den Verpflegungskosten am Schluss dieses Kapitels). Dies hat zur Folge, dass der Anteil an Betriebs- und Sachkosten an den gesamten Kosten deutlich sinkt und im Gegenzug

⁷ In vielen Fällen bieten Kindertagesstätten auch schulergänzende Betreuung an. Hier darf angenommen werden, dass die Kita- und Tagesstruktur-Mitarbeitenden in der gleichen Einrichtung auch dieselben Löhne erhalten.

der Anteil der Personalkosten an den Gesamtkosten ansteigt. Aus diesem Grund haben wir den Anteil der Personalkosten an den Gesamtkosten in den Modellen auf 85 % angesetzt.

- Tagesfamilienorganisation: Die Betriebs- und Sachkosten sowie die Mietkosten entsprechen jeweils 5 % der Gesamtausgaben der Geschäftsstelle (Overhead). Die Betriebs- und Sachkosten sowie die Mietkosten an die Gesamtausgaben der Tagesfamilienorganisation zu koppeln, ist bei den Tagesfamilien insofern sinnvoll, als mit mehr Personal auf der Geschäftsstelle auch der Aufwand für Betriebs- und Sachkosten steigt sowie die benötigte Bürofläche und damit die Mietkosten zunehmen.

Tabelle 3: Aufschlüsselung der Vollkosten pro Betreuungsstunde nach Hauptkategorien

Art	Personalkosten		Betriebs-/Sachkosten		Mietkosten	
	von	bis	von	bis	von	bis
Kita	CHF 9.53	CHF 11.98	CHF 0.84	CHF 1.06	CHF 0.84	CHF 1.06
TS	CHF 5.30	CHF 14.53	CHF 0.47	CHF 1.28	CHF 0.47	CHF 1.28
TFO	CHF 12.16	CHF 12.55	CHF 0.84	CHF 0.86	CHF 0.09	CHF 0.11

Legende: Kita = Kindertagesstätte, TS = Tagesstruktur, TFO = Tagesfamilienorganisation

TFO: Die Personalkosten entsprechen der Summe aus den Personalkosten der Vermittlungsstelle sowie der betreuenden Tagesfamilie. Der Infrastrukturbeitrag an die Tagesfamilie wurde zu den Betriebs-/Sachkosten gerechnet.

Tabelle: INFRAS. Quelle: eigene Darstellung

Wie beschrieben, haben wir die Vollkosten der drei Betreuungsarten aus Gründen der Vergleichbarkeit pro Betreuungsstunde ausgewiesen. Grundsätzlich könnte man im Falle der Tagesstrukturen und Kitas die Vollkosten auch pro Modul (Tagesstrukturen) oder pro Tag (Kitas) ausweisen. Dazu müssten die Kosten pro Stunde mit der Dauer eines allgemeinen Werts für ein Modul oder einen Kita-Betriebstag multipliziert werden. Weder haben verschiedene Module in derselben Tagesstruktur eine einheitliche Dauer noch dauern dieselben Module in unterschiedlichen Tagesstrukturen gleich lange. Und auch bei Kindertagesstätten variieren die Öffnungszeiten je nach Betrieb. Das Festlegen von einer für alle Tagesstrukturen und Module gültigen Moduldauer respektive für alle Kitas gültigen Dauer eines Betriebstages ist damit nicht möglich.

Für eine korrekte Berechnung der Vollkosten pro Modul respektive Tag ist es deshalb angezeigt, dass die Kitas oder Tagesstrukturen die Dauer ihrer Module bzw. ihre Öffnungszeiten ausweisen. Tagesfamilien tun dies wie bereits beschrieben schon heute. Für sie ändert sich also nichts. Kindertagesstätten müssten in Zukunft die Betriebszeiten in Stunden pro Tag angeben, Tagesstrukturen die Stunden pro Modul. Die Eltern erhalten von der Betreuungsinstitution eine Abrechnung dazu, wie viele *Betreuungsstunden* ihnen z.B. innerhalb eines Monats in Rechnung gestellt wird. Damit wird VE-UKibeG Art. 7, Abs. 3 Rechnung getragen, wonach sich die «Höhe des Bundesbeitrags (...) nach der tatsächlichen Inanspruchnahme der familienergänzenden Kinderbetreuung» zu richten hat.

Exkurs zu den Limitierungen der Berechnungen

Bei der Interpretation obiger Berechnungen muss beachtet werden, dass die ausgewiesenen Vollkosten nur eine Annäherung an die Realität darstellen. Sie können der Komplexität in Kindertagesstätten, Tagesstrukturen und Tagesfamilienorganisationen hinsichtlich Kostenstruktur und Vollkosten nur modellhaft gerecht werden. Zudem beruhen sie auf Annahmen, die in der Realität so kaum vorhanden sind. So erfüllt aktuell kein Kanton die Empfehlungen von SODK und EDK (2022) bezüglich des Betreuungsschlüssels für Kinder unter 18 Monate und nur in wenigen Westschweizer Kantonen entspricht der Anteil an ausgebildetem Personal am gesamten Personal der Empfehlung von SODK und EDK (ebenda; s. Kapitel 4).

Weiter zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang allfällige Abschreibungen⁸, insbesondere für Räumlichkeiten und Gebäude. Diese können v.a. für Kindertagesstätten und Tagesstrukturen relevante Kostenposten sein, in den Modellen haben wir sie aber nicht berücksichtigt. Dies deshalb, weil sie von Einrichtung zu Einrichtung variieren. Die Expertinnen und Experten haben zudem darauf hingewiesen, dass bei Tagesstrukturen die Kosten für die Räumlichkeiten häufig ganz unterschlagen werden, da Gemeinden als Träger der Einrichtungen in vielen Fällen weder Miete noch weitere Kosten für Unterhalt, Reinigung etc. auf das Angebot umlegen.⁹

Ebenfalls nicht berücksichtigt im Modell haben wir die verschiedenen Arten von Tagesstrukturen. So kann beispielsweise zwischen modularen und (teil-)gebundenen Tagesstrukturen unterschieden werden. Bei Letzteren ist der Besuch eines oder mehrerer Module für die angemeldeten Kinder verpflichtend; oft wird in diesem Fall auch von Tagesschulen gesprochen. Die Ausgestaltung von Tagesschulen ist jedoch nicht näher definiert und es gibt eine grosse Vielfalt (Stern, Ostrowski et al., 2021, S. 60ff.). Zum Beispiel kann in Tagesschulen das Mittagmodul verkürzt werden oder es können in der Betreuung Lehrpersonen eingesetzt werden. Das andere Extrem im Spektrum der Tagesstrukturen sind reine Mittagstische, die teilweise ohne qualifiziertes Personal geführt werden, manchmal auch keine warme Mahlzeit anbieten und aufgrund ihres begrenzten Angebots (< 20h/Woche) keinen speziellen Richtlinien/Vorgaben unterstehen. Auch diese Form der Mittagsbetreuung wird im Modell nicht abgebildet.

⁸ «Abschreibungen» sind wertmässige Kosten, die nicht auf tatsächlichen Zahlungsvorgängen beruhen. Über Abschreibungen werden in der Bilanz Wertminderungen festgehalten, die durch die Nutzung von Vermögensgegenständen anfallen. Im vorliegenden Fall würde eine Einrichtung über Abschreibungen z.B. die Wertminderung der genutzten Infrastruktur / Räumlichkeiten berücksichtigen. Je nach Grösse der Einrichtung, ihrer Infrastruktur und den genutzten Räumlichkeiten kann die Höhe der Abschreibungen stark variieren.

⁹ «Umlagen» sind wertmässige Kosten, die nicht auf tatsächlichen Zahlungsvorgängen beruhen. Über Umlagen werden indirekte Kosten gemeindeintern buchhalterisch der korrekten Anspruchsgruppe weiterbelastet. Unter der Annahme, dass eine Tagesstruktur 10 % der Fläche des Schulhauses nutzt, würde die Gemeinde in der Jahresrechnung einen Anteil von 10 % der Gebäudkosten des Schulhauses (für Miete, Unterhalt, Reinigung etc.) auf die Tagesstrukturen umlegen. Je nach Grösse der Einrichtung, ihrer Infrastruktur und den genutzten Räumlichkeiten kann die Höhe der Umlagen stark variieren.

Exkurs zu den Verpflegungskosten

Die berechneten durchschnittlichen Vollkosten pro Betreuungsstunde inkludieren keine Verpflegungskosten. Dies einerseits, weil Verpflegungskosten bei Tagesfamilien den Eltern in der Regel separat zum Betreuungstarif verrechnet werden.¹⁰ Hinzu kommt andererseits, dass Kindertagesstätten und Tagesstrukturen frei entscheiden, ob sie die Verpflegung liefern lassen oder selbst herstellen. Ob selbst gekocht wird (und also Kochpersonal angestellt wird) oder ein Caterer liefert, hängt u.a. von den pädagogischen Grundsätzen und den Gegebenheiten vor Ort ab. Der Einheitlichkeit halber haben wir entschieden, in der Kostenstruktur nur die Einflussfaktoren auf die Kosten der Betreuungsleistung auszuweisen. Die berechneten Vollkosten beinhalten also für alle Betreuungsarten keine Verpflegungskosten. Möchte man die Verpflegungskosten in den Vollkostentarif inkludieren, kann gemäss Expertinnen und Experten von CHF 10 pro Tag und Kind ausgegangen werden, die zusätzlich zu den Betreuungskosten anfallen.

Hinsichtlich der Verpflegungskosten stellt sich die Frage, inwiefern diese beim Bundesbeitrag berücksichtigt werden sollen. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, dass der Bundesbeitrag ausschliesslich die Betreuungskosten subventioniert und die Verpflegungskosten voll zu lasten der Erziehungsberechtigten gehen. Im Grundsatz wird dies von der öffentlichen Hand (Kantone und Gemeinden) bei der Subventionierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung bereits heute so gehandhabt. Der Kanton Bern macht dies explizit, indem die Betreuungseinrichtungen Tarife für Betreuung und Tarife für Verpflegung ausweisen müssen. Der Kanton beteiligt sich über die Betreuungsgutscheine ausschliesslich an den Betreuungskosten, die Verpflegungskosten tragen die Erziehungsberechtigten.

Viel häufiger als diese explizite Trennung ist in der Realität eine indirekte Variante. Dabei wird die Subventionierung von Betreuungsleistung und Verpflegung über die Festsetzung eines minimalen Elternbeitrags getrennt. Unabhängig von der Subventionsform (Subjekt-/Objektfinanzierung) müssen Erziehungsberechtigte für familien- und schulergänzende Betreuung immer einen minimalen Beitrag an die Betreuung leisten. Dieser liegt in Kindertagesstätten in der Regel zwischen rund CHF 12 und CHF 25 pro Tag, je nach Subventionsbeitrag der öffentlichen Hand. Begründet wird dies damit, dass Erziehungsberechtigte, die ihr Kind familien- oder schulergänzend betreuen lassen, finanziell nicht bessergestellt sein sollen als Eltern, die ihr Kind zuhause betreuen, da auch bei privater Betreuung täglich Kosten für Verpflegung, Infrastruktur und sonstige alltägliche Produkte anfallen.

¹⁰ Tagesfamilienorganisationen weisen die Tarife bereits heute getrennt nach Betreuungskosten und Verpflegungskosten aus und verrechnen diese auch separat. Eine Tarifliste legt die jeweiligen Mahlzeitenbeträge fest. Erziehungsberechtigte bezahlen nur jene Mahlzeiten, die ihr Kind auch tatsächlich konsumiert (Znüni, Zmittag, Zvieri, Znacht).

Validierungs-Workshop – Validierung durchschnittliche Vollkosten

Die Teilnehmenden sind mit dem von INFRAS gewählten methodischen Ansatz zur Berechnung der Vollkosten grundsätzlich einverstanden. Zwei Teilnehmende sprechen sich dafür aus, über das vorliegende Forschungsmandat hinaus, die Ergebnisse der Modellrechnung anhand einer stichprobenartigen Erhebung bei den Institutionen zum Maximaltarif zu plausibilisieren.

Die Ergebnisse der Berechnungen von INFRAS werden als plausibel und wertvolle Grundlage zur Festlegung des Bundesbeitrags beurteilt. Die Teilnehmenden sehen es als zweckmässig an, einen einheitlichen Bundesbeitrag für die drei Betreuungsarten zu definieren. Die Verpflegungskosten sollten dabei gemäss Einschätzung der Teilnehmenden nicht in den Bundesbeitrag eingerechnet werden.

Die detaillierte Zusammenfassung des Validierungs-Workshops zu den durchschnittlichen Vollkosten befindet sich im Annex 3.

Exkurs zu den Kindern mit besonderen Bedürfnissen

Art. 7 Abs. 4 VE-UKibeG besagt, dass der Bundesbeitrag an die Eltern eines Kindes mit Behinderungen höher ist, wenn die Eltern tatsächlich höhere Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung tragen.

INFRAS hat in diesem Zusammenhang einerseits geprüft, welche Fragen für die Berechnung des Bundesbeitrags an die Eltern eines Kindes mit Behinderungen respektive mit besonderen Bedürfnissen¹¹ vertieft geprüft werden müssen. Andererseits haben wir über die Interviews mit den Vertretenden der kantonalen und kommunalen Fachstellen qualitativ eruiert, inwiefern gewisse Kantone bereits heute einen Beitrag an die effektiven Kosten der Eltern eines Kindes mit besonderen Bedürfnissen leisten.

Aus den Interviews mit den Expertinnen und Experten wurde deutlich, dass besondere Bedürfnisse individuell beurteilt werden müssen. So gibt es auf der einen Seite Kinder, die besondere Bedürfnisse haben, die aber keinen erhöhten Betreuungsbedarf aufweisen und regulär eine Kita oder eine Tagesstruktur besuchen können. Auf der anderen Seite gibt es Kinder, deren Bedarf so hoch ist, dass eine Integration in die Regelstrukturen nicht möglich ist. In einem ersten Schritt gilt es also abzuklären, ob eine Integration in die Regelstrukturen überhaupt möglich ist, ob dann ein erhöhter Betreuungsbedarf vorliegt, und wenn ja, wie hoch dieser ist. In der Regel findet diese Abklärung bereits heute über eine kantonale Fachstelle (z.B. heilpädagogischer Früherziehungsdienst, Fachstelle Sonderpädagogik) oder über eine heilpädagogische Fachstelle der Schule statt.

Gemäss Einschätzung der Interviewpersonen reicht es zudem nicht aus, bei Kindern mit besonderen Bedürfnissen ausschliesslich durch Betreuung zusätzlich anfallende Personalkosten zu betrachten und die Eltern von diesen zu entlasten. Dort fällt zwar ein Grossteil zusätzlicher Kosten an, weil Kinder mit besonderen Bedürfnissen häufig einen tieferen Betreuungsschlüssel sowie spezifisch geschultes Personal benötigen. Damit eine diskriminierungsfreie Integration insbesondere von Vorschulkindern mit besonderen Bedürfnissen gelingen kann, plädiert Procap (2021) für das sogenannte «Hub-Modell». Dabei «ermöglichen eine grosse Anzahl lokaler Kindertagesstätten und Tagesfamilien die flächendeckende Betreuung von Kindern mit leichten Behinderungen, (...) während in jeder Region an einem zentralen Ort eine spezialisierte Institution auf inklusive Art und Weise Kinder mit einer schwereren Behinderung zusammen mit Kindern ohne Behinderungen betreut.» (Procap, 2021, S. 58). Soll es also möglichst allen Kindertagesstätten und Tagesfamilien möglich sein, Kinder mit besonderen Bedürfnissen aufzunehmen,

¹¹ In Anlehnung an Fachorganisationen wie kibesuisse und KitaPlus wird im vorliegenden Bericht der Begriff Kinder mit besonderen Bedürfnissen verwendet. Dieser ist etwas weiter gefasst als der Begriff Kinder mit Behinderungen. Er umfasst Kinder mit körperlichen und geistigen Beeinträchtigungen, mit einer gesundheitlichen Beeinträchtigung, mit Entwicklungsverzögerungen und mit Verhaltensauffälligkeiten.

müssen weitere Kosten berücksichtigt werden. Denn auch hinsichtlich der Betriebs- und Sachkosten und der Räumlichkeiten können durch die Aufnahme von Kindern mit besonderen Bedürfnissen höhere Kosten anfallen, z.B., wenn spezifisches Material oder ein Lift notwendig sind. Ebenso kann eine regelmässige Anleitung und Schulung der Betreuungspersonen durch heilpädagogisches Fachpersonal notwendig sein.¹² Ohne Vergütung all dieser Mehrkosten werden wohl die meisten Institutionen aus Ressourcen Gründen nicht in der Lage sein, Kinder mit besonderen Bedürfnissen aufzunehmen.

Alle interviewten kommunalen oder kantonalen Fachstellen kennen eine zusätzliche Vergütung an die Kosten der Eltern eines Kindes mit besonderen Bedürfnissen. Tabelle 4 fasst die Aussagen aus den Interviews zusammen. Deutlich wird, dass den Eltern nicht überall die effektiven Kosten vergütet werden. Da, wo der zusätzliche Bedarf mit einem pauschalen Faktor (i.d.R. liegt dieser bei 1.5 analog zu Kindern unter 18 Monaten) oder einer Pauschale in Franken vergütet wird, kommt es zwangsläufig zu Situationen, bei denen Eltern zusätzliche Betreuungskosten selbst tragen müssen oder die Kindertagesstätten ein Kind nicht aufnehmen, weil der Betreuungsbedarf höher als die Abgeltung ist. Aus Tabelle 4 geht auch hervor, dass in allen Fällen eine kantonale Fachstelle bestätigen muss, dass das Kind zusätzliche Betreuungsleistungen benötigt.

Tabelle 4: Subventionierung der Betreuungskosten von Eltern eines Kindes mit besonderen Bedürfnissen

Kanton/Gemeinde	Betreuungsart	Subventionierung Betreuung	Antrag notwendig?
Stadt Neuchâtel	Kita	Der Kanton übernimmt die Mehrkosten. Es werden die gemäss Abklärung notwendigen zusätzlichen Betreuungsstunden vergütet.	Ja, via kantonale Fachpersonen (Gremium aus ÄrztInnen, heilpädagogischen, psychiatrischen, sozialen Fachpersonen).
Kanton Bern	Kita	Pauschale von CHF 50 pro Tag. Wird nur vergütet, wenn die Kita tatsächlich Mehrkosten von mind. CHF 50 pro Tag verlangt.	Ja, via kantonale Fachstelle oder bei chronischen Krankheiten via ÄrztIn.
Stadt Winterthur	Kita	Vergütet werden die Betreuungsstunden mit max. Faktor 1.5 (analog Kinder < 18 Monate).	Ja, via heilpädagogische Frühberatung
Stadt Lausanne	TS	Kantonales Gesetz « loi sur la pédagogie spécialisée ». Der Anspruch für zusätzliche Leistungen in der Schule gilt automatisch auch für Betreuung.	Gemäss Abklärung für Schulbesuch.
Kanton Zürich	TS	Im für die vorliegende Untersuchung analysierten Kostenberechnungsmodell nicht weiter spezifiziert.	-
Kanton Basel-Stadt	TS	Der Kanton als Träger der Tagesstrukturen übernimmt die Mehrkosten. Im Budget 2023 ist pro	-

¹² s. dazu auch das Projekt KITAPlus von Stiftung Kifa Schweiz und kibesuisse: [KITAPlus | KITAPlus \(kindertagesstaette-plus.ch\)](https://www.kitaplus.ch/)

Kanton/Gemeinde	Betreuungsart	Subventionierung	Betreuung	Antrag notwendig?
		Platz ein Pauschalbetrag von CHF 500 reserviert.		
Kanton Zug	TFO	Tagesfamilien erhalten einen um den Faktor 1.5 höheren Stundenlohn. Kinder, die mehr Betreuung notwendig haben, werden i.d.R. nicht vermittelt, da dies zu einer Überforderung der Tagesfamilie führen könnte.		Ja, via heilpädagogischen Dienst (Abklärung Betreuungsbedarf) und die Gemeinde (Kostengutsprache).

Tabelle INFRAS. Quelle: Interviews mit kommunalen und kantonalen Fachstellen.

4. Regionale Unterschiede und regionale Zuordnungen

4.1. Regionale Unterschiede bei den Vollkosten

Zur Berechnung der Vollkosten institutioneller Kinderbetreuung müssen drei wesentliche Hauptkategorien betrachtet werden: Personalkosten, Mietkosten und Betriebs- und Sachkosten (siehe Kapitel 3.2). Diese Kosten sind je nach Region und Betreuungsart unterschiedlich.

Regionale Unterschiede kommen zum einen aufgrund von unterschiedlichen Preisniveaus zustande. Zum Beispiel liegt das Lohnniveau für Führungskräfte im Bereich Erziehung und Unterricht im Kanton Zürich bei CHF 10387, wobei die gleiche Berufsgruppe im Tessin durchschnittlich nur CHF 6666 verdient (2020).¹³ Auch das Mietpreisniveau variiert stark regional, wobei besonders die Stadt-Land-Unterschiede auffallen. Zum anderen haben regionale Qualitätsvorgaben einen erheblichen Einfluss auf die Höhe der einzelnen Kostenfaktoren. Wichtige Beispiele sind die Vorgaben zum Betreuungsschlüssel¹⁴ oder zur Ausbildung des Personals. Diese Standards sind in der Regel kantonal festgesetzt und beeinflussen vornehmlich die Personalkosten, zum Teil aber auch die Mietkosten (Vorgabe zur Mindestquadratmeteranzahl pro Kind).

Die **Unterschiede nach Betreuungsart** (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesfamilien) ergeben sich hauptsächlich daraus, wie die Qualitätsvorgaben für die jeweilige Betreuungsart ausgestaltet sind. Weitere Unterschiede können dadurch entstehen, dass Tagesstrukturen häufiger als Kindertagesstätten eine öffentliche Trägerschaft haben. Öffentliche Träger bezahlen in der Tendenz höhere Löhne und nutzen öffentliche Infrastrukturen (z.B. Schulgebäude). Bei den Tagesfamilien ist der Gestaltungsspielraum in der Regel begrenzt und regionale Qualitätsunterschiede sind nicht flächendeckend dokumentiert (kibesuisse, 2020). Generell lässt sich festhalten, dass die wesentlichen Einflussfaktoren für alle Betreuungsarten ähnlich gewichtet sind. Basierend auf der Literatur und den Meinungen der Expertinnen und Experten in den Interviews machen Personalkosten bei allen Betreuungsarten den Hauptanteil von ca. 85 % der Vollkosten aus. Folglich können Mietkosten mit ca. 7.5 % beziffert werden und 7.5 % verbleiben für die restlichen Betriebs- und Sachkosten (exklusive der Verpflegungskosten). Für

¹³ Die Werte beziehen sich auf den monatlichen Bruttolohn (Median) für Personal im obersten, oberen und mittleren Kader im Wirtschaftssektor Erziehung und Unterricht (NOGA08: 85) im Jahr 2020 aus der Schweizerischen Strukturerhebung des Bundesamts für Statistik.

¹⁴ Der Betreuungsschlüssel definiert das Verhältnis der Anzahl Betreuungspersonen, die gleichzeitig in der unmittelbaren Betreuung anwesend sein müssen, um eine bestimmte Anzahl an Kindern zu betreuen. Bei den Vorgaben zum Betreuungsschlüssel spielt stets auch das Alter der betreuten Kinder und die Qualifikation der Betreuungspersonen eine Rolle.

Tagesfamilien ist der Personalkostenanteil mit ca. 93 % noch bedeutender. Dies resultiert besonders daraus, dass Mietkosten für die Tagesfamilienorganisation nahezu keine Rolle spielen.¹⁵

4.2. Einflussfaktoren in den Regionen

4.2.1. Personalkosten

Das Lohnniveau für das Personal in den Kindertagesstätten, Tagesstrukturen oder Tagesfamilien bildet die Basis zur Ermittlung der Personalkosten. Beim Bundesamt für Statistik liegen für diese Berufsgruppe jedoch keine detaillierten Daten vor. Die nachfolgend dargestellten Daten zum monatlichen Bruttolohn (Median) beziehen sich auf Berufstätige im privaten Wirtschaftssektor *Erziehung und Unterricht*. Der private Wirtschaftssektor *Erziehung und Unterricht* (NOGA08 85) umfasst alle Berufsgruppen, die Unterricht in den verschiedenen privaten Lehranstalten des regulären Schulsystems auf den verschiedenen Stufen (erster Bildungsweg) als auch Erwachsenenbildung, Alphabetisierungsprogramme etc. erteilen.¹⁶ Die Daten lassen eine Unterscheidung nach beruflicher Stellung zu, wobei nach Personal mit Kaderfunktion und Personal ohne Kaderfunktion unterteilt werden kann.¹⁷ Basierend auf der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung (LSE) des Bundesamts für Statistik können regionale Unterschiede der Lohnniveaus auf Ebene der 7 Grossregionen für die Jahre 2008-2020 ermittelt werden.

Abbildung 5 und Abbildung 6 veranschaulichen die Lohnunterschiede in den 7 Grossregionen für Personal ohne Kaderfunktion und mit Kaderfunktion. Auffallend ist, dass die regionale Lohnschere bei Personal mit Kaderfunktion grösser ist als bei Personal ohne Kaderfunktion. Führungskräfte in Erziehung und Unterricht in der Region Zürich verdienten im Jahr 2020 demnach 56 % mehr als in der Region Tessin. Für das Personal ohne Kaderfunktion lag der Unterschied zwischen Zürich und dem Tessin bei rund 50 %. Des Weiteren lässt sich vermuten, dass die Lohnunterschiede in den Grossregionen einen Hinweis auf eine sehr wahrscheinliche Stadt-Land Divergenz geben könnten. Der Kanton Zürich ist als eigenständige Grossregion definiert und hat somit im Vergleich zu grösseren Regionen wie dem Espace Mittelland, der Genfersee Region oder der Ostschweiz einen bedeutend höheren Anteil an städtischem Gebiet. Es ist

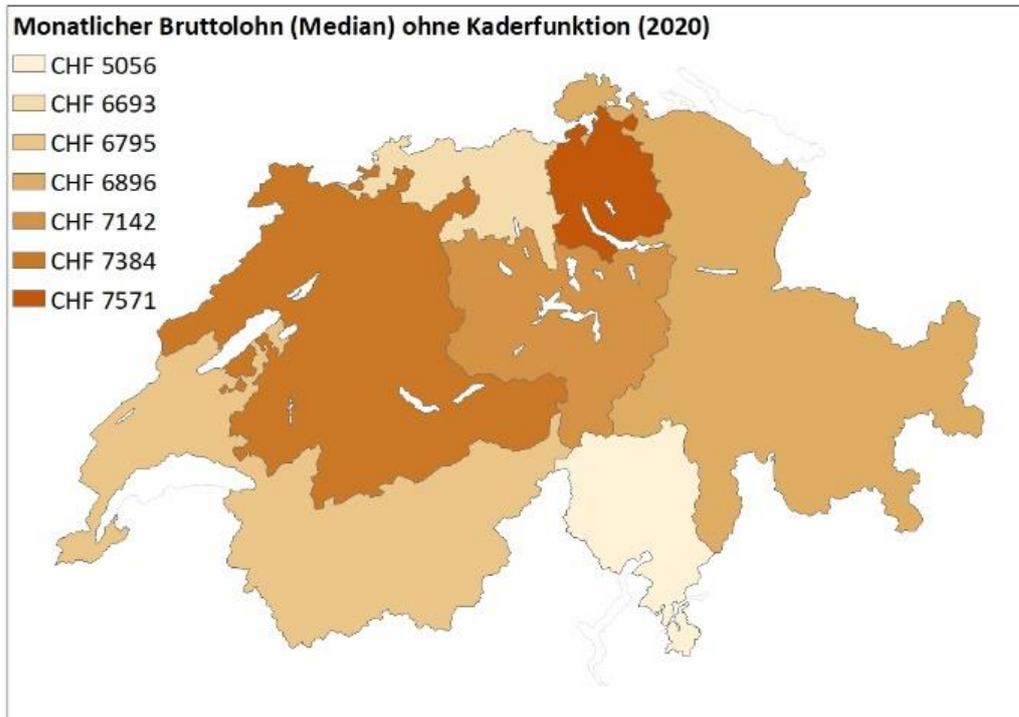
¹⁵ Die prozentuale Verteilung der Hauptkostenfaktoren bezieht sich auf die Angaben im Kostenberechnungstool (siehe Kapitel 3.4). Dem Kostenberechnungstool sind Annahmen, die zu den prozentualen Anteilen geführt haben, hinterlegt und wurden mit Quellenverweisen versehen.

¹⁶ Eingeschlossen sind auch die verschiedenen Stufen von Militärschulen und -akademien, Gefängnisschulen usw. (Quelle: Kodierungsinstrument für Klassifikation des Bundesamts für Statistik.)

¹⁷ Die Kategorien der beruflichen Stellung sind (1) oberstes, oberes und mittleres Kader, (2) unteres Kader, (3) unterstes Kader, (4) ohne Kaderfunktion. Nachfolgend wird die erste Kategorie als das Lohnniveau mit Kaderfunktion und die vierte Kategorie als das Lohnniveau ohne Kaderfunktion definiert. Die Kategorien (2) und (3) wurden in den vorliegenden Berechnungen von INFRAS in der Definition für das Lohnniveau mit Kaderfunktion ausgespart, da diese besonders häufig fehlende Daten enthielten.

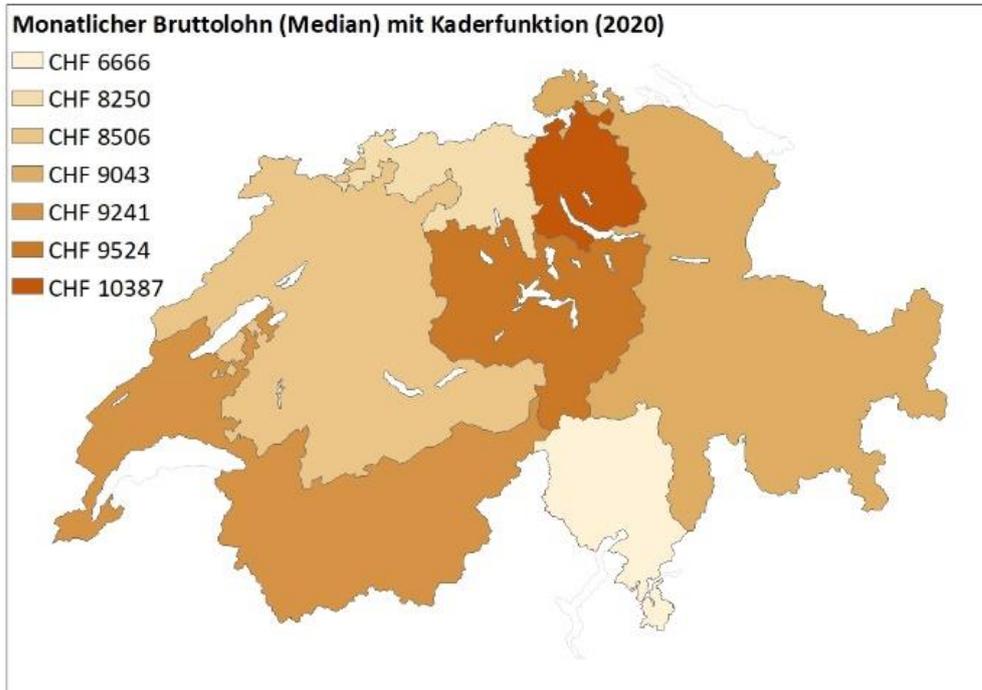
demnach davon auszugehen, dass das hohe Lohnniveau in der Region Zürich auch durch die allgemein höheren Löhne in städtischen Gebieten geprägt ist.

Abbildung 5: Monatlicher Bruttolohn ohne Kaderfunktion (2020), privater Sektor, Grossregionen



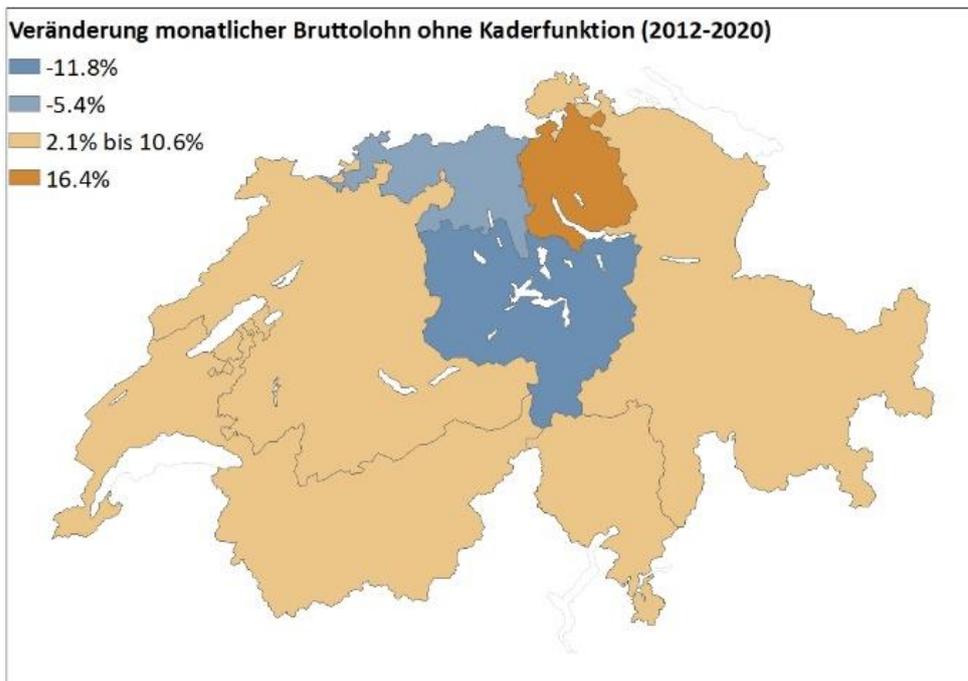
Eigene Berechnungen INFRAS. Kartengrundlage: ©BFS:ThemaKart/GEOSTAT (2022);
Datengrundlage: ©BFS Schweizerische Lohnstrukturerhebung (2020)

Abbildung 6: Monatlicher Bruttolohn mit Kaderfunktion (2020), privater Sektor, Grossregionen



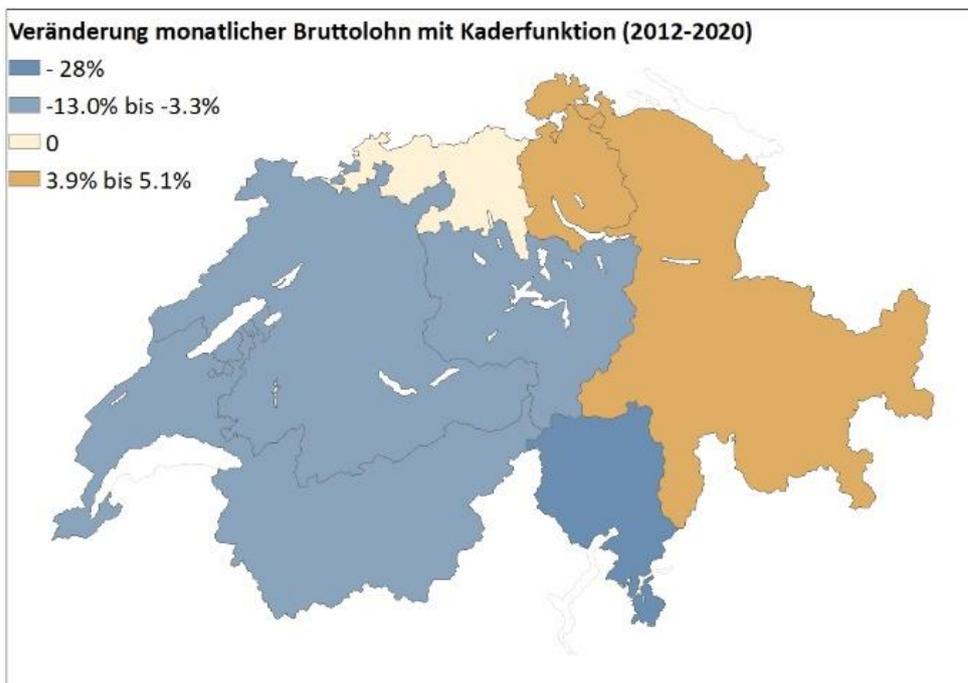
Eigene Berechnungen INFRAS. Kartengrundlage: ©BFS:ThemaKart/GEOSTAT (2022);
Datengrundlage: ©BFS Schweizerische Lohnstrukturerhebung (2020)

Abbildung 7: Veränderung monatlicher Bruttolohn ohne Kaderfunktion (2012-2020), privater Sektor, Grossregionen



Eigene Berechnungen INFRAS. Kartengrundlage: ©BFS: ThemaKart/GEOSTAT (2022); Datengrundlage:
©BFS Schweizerische Lohnstrukturerhebung (2020)

Abbildung 8: Veränderung monatlicher Bruttolohn mit Kaderfunktion (2012-2020), privater Sektor, Grossregionen



Eigene Berechnungen INFRAS. Kartengrundlage: ©BFS: ThemaKart/GEOSTAT (2022);
Datengrundlage: ©BFS Schweizerische Lohnstrukturerhebung (2020)

In der Entwicklung des monatlichen Bruttolohns ist zu erkennen, dass besonders in der Region Zürich die Löhne für Personal ohne Kaderfunktion seit 2012 stark gestiegen sind (16.4%, siehe Abbildung 7). Auffallend ist auch, dass in der gesamten Westschweiz und besonders im Tessin das Lohnniveau für Führungskräfte bis zu 28 % niedriger ist als im Jahr 2012 (Abbildung 8).¹⁸ Es ist davon auszugehen, dass sich zukünftig die Lohnschere zwischen den Grossregionen weiter vergrössern wird. Des Weiteren ist zu vermuten, dass mit wachsender Urbanisierung die Stadt-Land Unterschiede einen wesentlichen Anteil an der steigenden Divergenz haben werden.

Die vorangegangene Analyse zu regionalen Unterschieden im Lohnniveau bezieht sich auf sektorenaggregierte Daten der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung des Bundesamtes für Statistik. Der durchschnittliche Bruttolohn über alle Regionen für Personal ohne Kaderfunktion im privaten Wirtschaftssektor Erziehung und Unterricht beträgt CHF 6791 (2020). Dieser Wert ist höher als die Lohnempfehlung von kibesuisse für Mitarbeitende mit pädagogischer Ausbildung auf Tertiärniveau (CHF 6337, Stufe 10) und Mitarbeitende mit pädagogischer Ausbildung auf Sekundarstufe-II Niveau (CHF 5099, Stufe 10), welche in unserem Kostenberechnungstool

¹⁸ Die Entwicklung des monatlichen Bruttolohnes für Personal mit und ohne Kaderfunktion im privaten Wirtschaftssektor Erziehung und Unterricht stellt eine einfache (nicht inflationsbereinigte) Wachstumsrate zwischen 2012-2020 dar. Eine Inflationsbereinigung der Wachstumsrate ist nicht zwingend notwendig, da die Teuerung in der Schweiz zwischen 2012-2020 nahe bei 0% lag (OECD 2022).

hinterlegt sind. Gleichermassen liegt der durchschnittliche Bruttolohn für Personal mit Kaderfunktion aller Regionen (CHF 8802, 2020) über dem Niveau der Lohnempfehlungen von kibesuisse für eine Leitung mit tertiärer Ausbildung (CHF 7201, Stufe 10). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Lohnniveau der aggregierten Daten aus der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung generell höher liegen als die Empfehlungen des Branchenverbandes zu den Löhnen in den Kindertagesstätten. Dennoch sind die Daten informativ, da sie einen relativen Vergleich zwischen den Regionen zulassen, was aufgrund der einheitlichen kibesuisse-Empfehlungen nicht möglich ist.

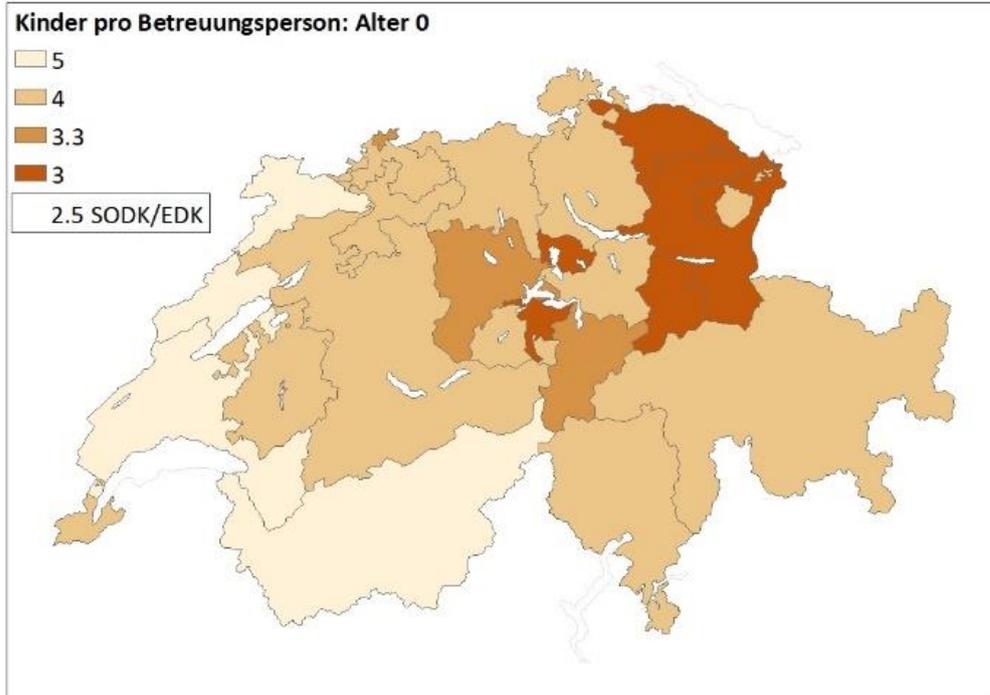
4.2.2. Qualitätsstandards

Kantonale Qualitätsvorgaben für Kindertagesstätten sind in der EcoPlan-Studie (SODK 2020) dokumentiert. Für Tagesstrukturen und Tagesfamilien gibt es keine Überblicksstudie zu Qualitätsstandards.¹⁹

Darüber hinaus können die kantonalen Qualitätsvorgaben in ein Verhältnis zu den neusten Empfehlungen von SODK und EDK zur Qualität der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung (SODK und EDK 2022) gesetzt werden. Dies ermöglicht eine Einschätzung über die zukünftige Entwicklung der Personalkosten in den Kantonen, sollten sich die SODK/EDK-Empfehlungen durchsetzen.

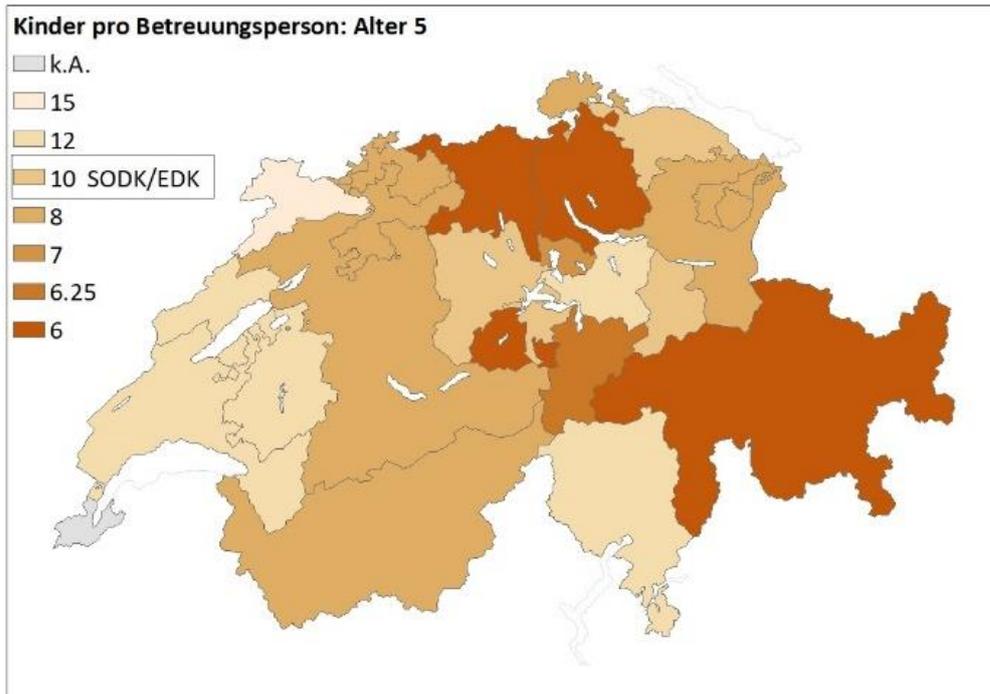
¹⁹ Die regionale Analyse zu Qualitätsvorgaben bezieht sich auf Informationen aus der EcoPlan-Studie (SODK 2020) und gilt nur für Kindertagesstätten.

Abbildung 9: Kantonale Unterschiede im Betreuungsschlüssel für Kinder im Alter 0



Eigene Berechnungen INFRAS. Kartengrundlage: ©BFS: ThemaKart/GEOSTAT (2022); Datengrundlage: Ecoplan Studie (SODK 2020).
 Notiz: Der Betreuungsschlüssel im Kanton Aargau bezieht sich auf die Stadt Aarau und im Kanton Luzern auf die Stadt Luzern.
 Detaillierte Anmerkungen finden sich in der Ecoplan Studie (SODK 2020).

Abbildung 10: Kantonale Unterschiede im Betreuungsschlüssel für Kinder im Alter 5



Eigene Berechnungen INFRAS. Kartengrundlage: ©BFS: ThemaKart/GEOSTAT (2022); Datengrundlage: Ecoplan Studie (SODK 2020).
 Notiz: Der Betreuungsschlüssel im Kanton Aargau bezieht sich auf die Stadt Aarau und im Kanton Luzern auf die Stadt Luzern.
 Detaillierte Anmerkungen finden sich in der Ecoplan Studie (SODK 2020).

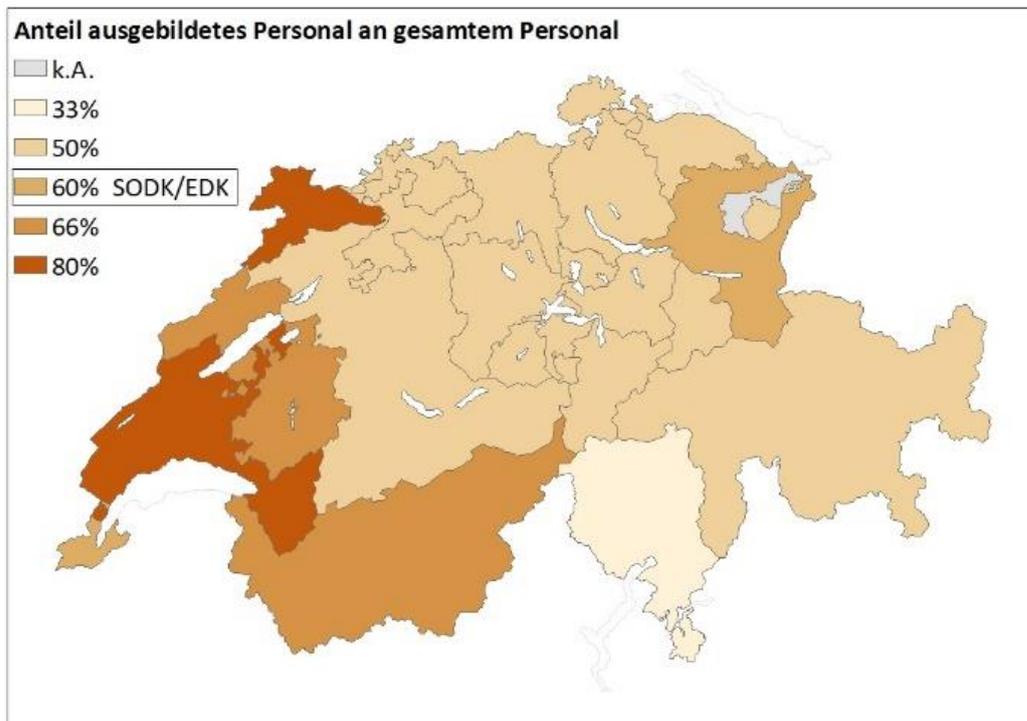
Als wichtige Einflussfaktoren auf die Qualität in Kindertagesstätten gelten das Betreuungsverhältnis zwischen betreuten Kindern und Betreuungspersonal (Betreuungsschlüssel), der Anteil ausgebildetes Betreuungspersonal am gesamten Betreuungspersonal, sowie die Frage inwiefern nicht ausgebildetes Personal an den Betreuungsschlüssel angerechnet werden kann.

Der Betreuungsschlüssel ist je nach Altersgruppe unterschiedlich definiert. Für Kinder im Alter von 0 Jahren (Abbildung 9) und Kinder im Alter von 5 Jahren (Abbildung 10) gibt es gemäss Ecoplan (SODK 2020) deutliche regionale Unterschiede beim Betreuungsschlüssel. Auffallend ist ein klarer Ost-West Unterschied: In Kantonen der Westschweiz kommen auf eine Betreuungsperson im Schnitt 5 Säuglinge und bis zu 15 Kinder im Alter von 5 Jahren. In der Ostschweiz sind es im Schnitt 3-4 Säuglinge und 6-8 Kinder im Alter von 5 Jahren.

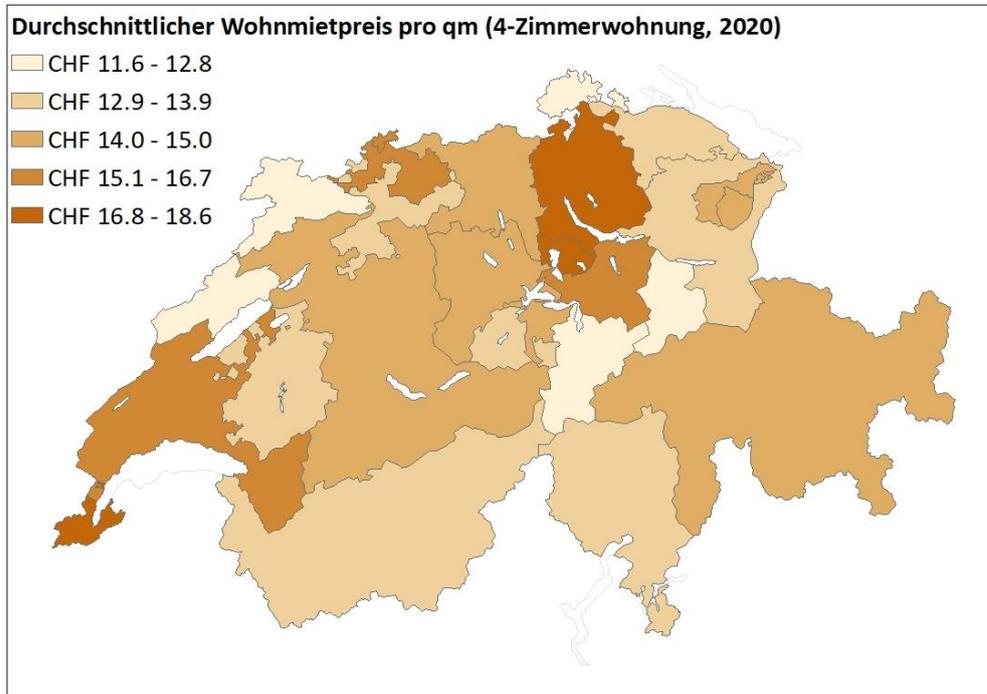
Der tiefere Betreuungsschlüssel in der Westschweiz wird qualitätsmässig durch einen generell höheren Anteil an ausgebildetem Personal kompensiert (Abbildung 11). Des Weiteren ist auffällig, dass vorwiegend in der Westschweiz und im Tessin PraktikantInnen nicht an den Betreuungsschlüssel angerechnet werden können (Abbildung 12).

Generell liegen die SODK/EDK-Qualitätsempfehlungen im Bereich der Kindertagesstätten über den heutigen Vorgaben der Kantone. Es ist daher davon auszugehen, dass mit höheren Qualitätsstandards die Personalkosten in allen Kantonen entsprechend ansteigen werden.

Abbildung 11: Kantonale Unterschiede im Anteil des ausgebildeten Personals an gesamtem Personal

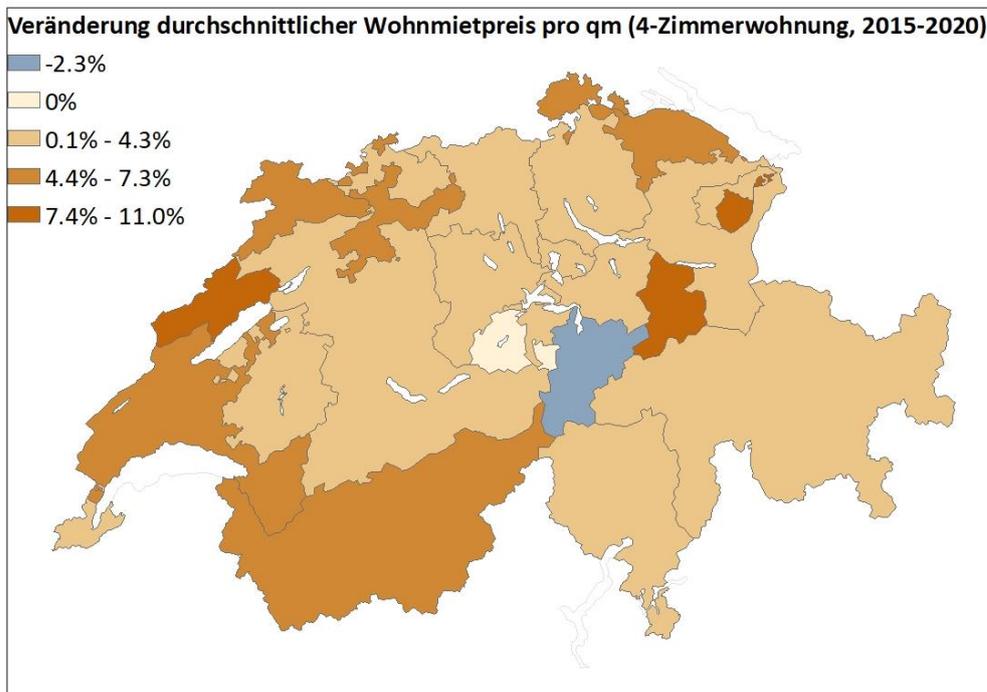


Eigene Berechnungen INFRAS. Kartengrundlage: ©BFS: ThemaKart/GEOSTAT (2022);
Datengrundlage: Ecoplan Studie (SODK 2020)

Abbildung 13: Kantonale Unterschiede des durchschnittlichen Wohnmietpreises pro m² (2020)

Eigene Berechnungen INFRAS. Kartengrundlage: ©BFS: ThemaKart/GEOSTAT (2022);
Datengrundlage: © BFS - Strukturhebung, Gebäude- und Wohnungsstatistik (2021)

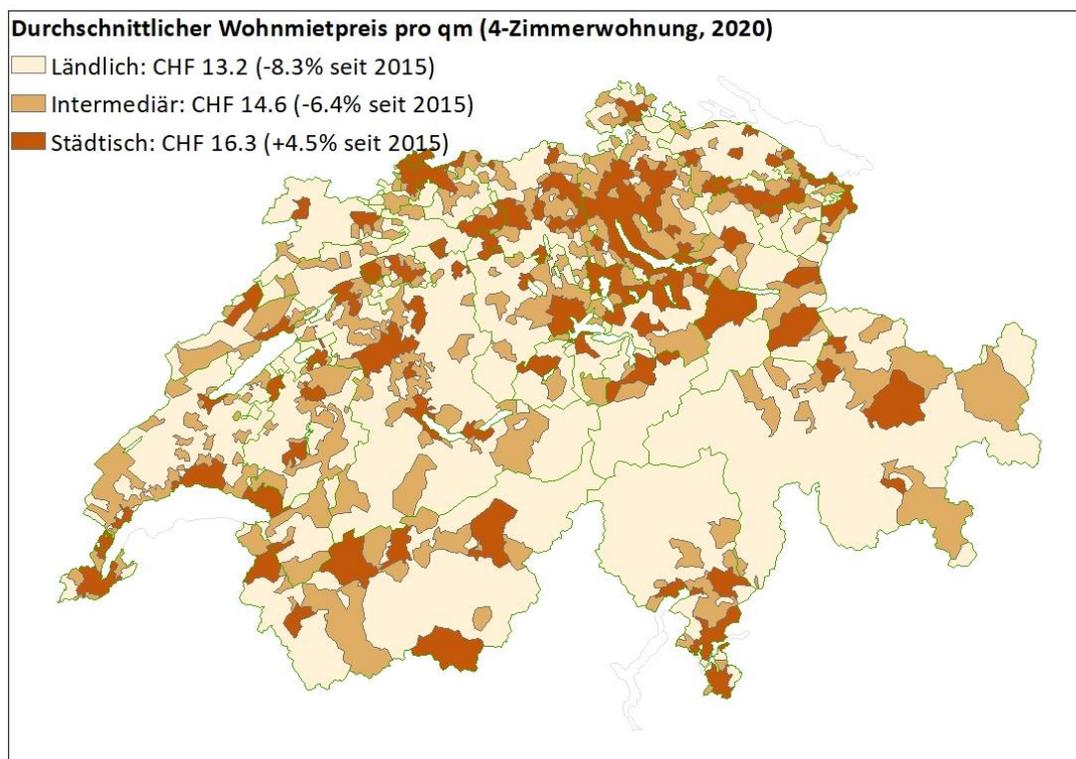
Abbildung 14: Kantonale Unterschiede zur Veränderung des durchschnittlichen Wohnmietpreises (2015-2020)



Grafik INFRAS. Kartengrundlage: ©BFS: ThemaKart/GEOSTAT (2022); Datengrundlage: © BFS - Strukturhebung, Gebäude- und Wohnungsstatistik (2021)

Im Jahr 2020 lag der Wohnmietpreis mit durchschnittlich CHF 18 pro m² am höchsten in den dicht besiedelten und einkommensstarken Kantonen Genf, Zürich und Zug (Abbildung 13). In den Kantonen Glarus, Uri, Jura und Neuenburg zahlten MieterInnen im Schnitt ein Drittel weniger pro Quadratmeter. In den meisten Kantonen sind die durchschnittlichen Wohnmietpreise zwischen 2015 und 2020 gestiegen (Abbildung 14).²¹ Den grössten Zuwachs verzeichnete Glarus mit durchschnittlich 11.0 %, gefolgt von Appenzell Innerhoden mit 10.9 %. In Uri hingegen fielen die Preise um -2.3 %, in Obwalden blieben sie auf dem gleichen Niveau. Auffallend ist, dass negative und stark positive Wohnmietpreisveränderungen geographisch konzentriert sind. Dies ist womöglich die Folge einer Bevölkerungsverschiebung und der daraus resultierenden Veränderung in der Nachfrage, die sich wiederum auf die Wohnmietpreise auswirkt.

Abbildung 15: Durchschnittlicher Wohnmietpreis (2020) und in Klammern Veränderung 2015-2020, nach Stadt-Intermediär-Land Klassifikation



Grafik INFRAS. Kartengrundlage: ©BFS: ThemaKart/GEOSTAT (2022); Datengrundlage: © BFS - Strukturhebung, Gebäude- und Wohnungsstatistik (2021)

Schweizweit sind die Wohnmietpreise in städtischen Gebieten seit 2015 um durchschnittlich 4.5 % gestiegen, wohingegen sie in nicht-städtischen Gebieten um bis zu -8.3 % gesunken sind

²¹ In der Strukturhebung zur Gebäude- und Wohnungsstatistik gab es im Jahr 2015 eine Anpassung im Fragebogen. Somit sind die Wohnmietpreise vor 2015 nur ungenügend vergleichbar mit denen nach 2015. Aus diesem Grund stellen wir die Änderungsrate der Wohnmietpreise nur zwischen 2015-2020 dar.

(Abbildung 15). Diese Entwicklung lässt vermuten, dass sich die Preisspanne für urbane und ländliche Wohnmieten zukünftig weiter vergrössern wird. Folglich kann davon ausgegangen werden, dass die durchschnittlichen Wohnmietpreise in Kantonen mit hohem Anteil an städtischem Gebiet (z.B. Zürich und Genf) am stärksten steigen werden.

4.3. Mögliche Kriterien für eine Regionen-Definition

Die deskriptive Analyse verdeutlicht, dass sich sowohl das Lohnniveau und die personalkostenbezogenen Qualitätsstandards als auch die Mietkosten regional unterscheiden. Dabei wurden sowohl Grossregionen-Unterschiede (Lohnniveau) und kantonale Unterschiede (Qualitätsstandards) als auch Stadt-Land-Unterschiede (Mietkosten) deutlich. Für die Bestimmung der regionalen Zuordnung schätzen wir die heutige Datenlage jedoch nur ungenügend belastbar ein. Eine Problematik ergibt sich daraus, dass die Daten zu regionalen Lohnunterschieden aus der Lohnstrukturerhebung des Bundesamtes für Statistik zweifach aggregiert sind. Sie beziehen sich zum einen auf den aggregierten Wirtschaftssektor Erziehung und Unterricht (privater Sektor), welcher die Berufsgruppen der Kindertagesstätten, der Tagesstrukturen und Tagesfamilienorganisationen zwar einschliesst, jedoch auch weitere Berufsgruppen einbezieht, deren Lohnniveau sich deutlich unterscheidet (z.B. Lehrpersonen in privaten Bildungseinrichtungen). Des Weiteren sind die Lohndaten ausschliesslich regional auf die sieben Schweizer Grossregionen aggregiert erhältlich. Für den regionalen Vergleich der Mietpreisunterschiede stellt das Bundesamt für Statistik zwar Preisunterschiede auf allen regionalen Ebenen zur Verfügung, diese enthalten allerdings nur Informationen zu Wohnmietpreisen. Regionale Unterschiede zu Gewerbemietpreisen werden nicht erhoben.

Aufgrund begrenzter Datenverfügbarkeit kann die Auswahl einer Regionen-Definition nicht über einen direkten quantitativen Vergleich geklärt werden. Es ist daher notwendig einen methodischen Ansatz zu wählen, der Kriterien definiert, welche Regionen-Unterscheidung bei der Berechnung der durchschnittlichen Vollkosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes berücksichtigt werden sollte.

Die Auswahl der regionalen Definition kann anhand eines induktiven Verfahrens erfolgen. Dieses hat zum Ziel, denjenigen Kostenfaktor zu bestimmen, welcher relativ gesehen den grössten Einfluss auf die Vollkosten hat und somit massgebend für die Bestimmung der regionalen Definition sein sollte.

Basierend auf dem relativen Einfluss der drei Haupt-Kostenkategorien in Kindertagesstätten (Personalkosten ca. 85 %, Mietkosten ca. 7.5 %, Betriebs- und Sachkosten ca. 7.5 %) kann man schliessen, dass Personalkosten den Hauptanteil in den regionalen Unterschieden der Vollkosten ausmachen. Die Personalkosten wiederum werden massgeblich von der Höhe des

Lohnniveaus und den personalkostenbezogenen Qualitätsstandards beeinflusst. Im Vergleich haben Unterschiede in den Qualitätsstandards einen höheren Einfluss auf die Vollkosten.

Eine Modellrechnung in unserem Kostenrechnungstool ergibt, dass eine Anhebung des Betreuungsschlüssels für Säuglinge von 5 Kindern pro Betreuungsperson (vgl. Kanton Waadt) auf 3 Kinder pro Betreuungsperson (vgl. Kanton Zug) mit einem Vollkostenanstieg von 11 % einhergeht. Die Lohndifferenz zwischen den Kantonen Zug und Waadt hingegen ist weitaus geringer. Basierend auf der Lohnstrukturerhebung in den Grossregionen liegt der Lohnunterschied bei lediglich ca. 3 %.²²

Auch die befragten Expertinnen und Experten haben bestätigt, dass unterschiedliche Qualitätsstandards die regionalen Kostenunterschiede am stärksten beeinflussen. Da die Qualitätsvorgaben kantonal definiert sind, wäre eine kantonale Regionen-Definition anhand dieser Herleitung sinnvoll. Diese Definition wäre vermutlich auch in administrativer Hinsicht am einfachsten umsetzbar.

Allerdings gehen folgende Problematiken mit einer Regionen-Definition basierend auf den kantonalen Qualitätsstandards einher:

- Die Datengrundlage für eine Bestimmung der regionalen Zuordnung basiert nur auf Qualitätsstandards für Kindertagesstätten und ist damit nur ungenügend belastbar.
- Qualitätsvorgaben können sich in ihrem Einfluss auf die Vollkosten aufheben. Konkret könnte ein tieferer Betreuungsschlüssel mit höherem Anteil ausgebildetem Personal zu vergleichbaren Vollkosten führen wie ein höherer Betreuungsschlüssel mit tieferem Anteil ausgebildetem Personal.
- Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass sich die kantonalen Qualitätsstandards aufgrund der einheitlichen SODK/EDK-Qualitätsempfehlungen (SODK und EDK 2022) in Zukunft angleichen werden.

4.4. Alternative regionale Zuordnungen

Neben der kantonalen Zuordnung ist ausserdem eine Stadt-Intermediär-Land Klassifikation denkbar. Die regionalen Unterschiede der Mietkosten haben gezeigt, dass die hohe Rate der Urbanisierung in der Schweiz (74 %) einen starken Preisdruck auf die städtischen Gebiete zur Folge hat. Aus regional-ökonomischer Sicht ist eine Unterscheidung nach städtischen, intermediären und ländlichen Gebieten sinnvoll, da diese die zentralen Marktmechanismen realistischer abbilden. Es gilt jedoch zu bedenken, dass die Stadt-Intermediär-Land Klassifikationen über kantonale Grenzen hinweg definiert sind (siehe kantonale Grenzen in grün in Abbildung

²² Dieser Lohnunterschied von 3 % ergibt sich aus dem monatlichen Bruttolohn der Zentralschweiz (CHF 9524) und der Genfersee Region (CHF 9241) für Personen mit Kaderfunktion (1+2) im privaten Wirtschaftssektor Erziehung und Unterricht für das Jahr 2020. (Quelle: Schweizerische Lohnstrukturerhebung des Bundesamts für Statistik, 2020)

15). Dies hat zur Folge, dass wichtige Einflussfaktoren, wie z.B. die kantonalen Vorgaben zur Qualität, nicht mehr eindeutig zuzuordnen wären. Zudem verändert sich die Klassifikation über die Zeit, was eine regelmässige Angleichung der regionalen Unterschiede und folglich des Bundesbeitrages zur Folge hätte. Im Sinne einer einfachen und nachvollziehbaren Umsetzbarkeit ist die Stadt-Intermediär-Land-Klassifikation – oder eine eventuelle Kombination aus kantonalen und Stadt-Intermediär-Land Zuordnung – also nicht zu empfehlen.

4.5. Vor- und Nachteile verschiedener regionaler Zuordnungen

Tabelle 5 fasst die Vor- und Nachteile der verschiedenen regionalen Zuordnungen zusammen.

Tabelle 5: Vor- und Nachteile verschiedener regionaler Zuordnungen

Mögliche Regionen-Definitionen	Vorteile	Nachteile
Sprachregion (FR, D, IT)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bildet «kulturelle» Unterschiede in Qualitätsvorgaben ab ▪ kibesuisse-Empfehlungen gelten für die Deutschschweiz 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Heterogenität in Haupteinflussfaktoren auf Vollkosten ist nicht genügend widerspiegelt
Grossregion	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Relative Unterschiede durch Daten zu Mietkosten/Lohnkosten belegbar 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Keine Beachtung der Unterschiede in Qualitätsvorgaben ▪ Bildet Marktstruktur nur grob ab (Angebot und Nachfrage)
Kantone	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualitätsvorgaben auf Kantons-ebene 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bildet Marktstruktur nur grob ab (Angebot und Nachfrage) ▪ Datengrundlage ist nicht gegeben
Stadt-Intermediär-Land Klassifikation	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Spiegelt Preisgefälle in Mieten/Personalkosten sowie Angebot/Nachfrage wider 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Umsetzbarkeit aufgrund nicht eindeutiger Zuordnung kantonalen Vorgaben ist fragwürdig ▪ Veränderungen in der Klassifikation über die Zeit ▪ Datengrundlage ist nicht gegeben

Tabelle INFRAS.

Je tiefer die regionale Ebene, desto besser lassen sich regionale Unterschiede in den Vollkosten abbilden. Besonders ist hervorzuheben, dass Preisunterschiede durch Angebot und Nachfrage entscheidend beeinflusst sind und diese sich am besten über eine marktbestimmte Zuordnung abbilden liessen (z.B. die Stadt-Intermediär-Land Klassifikation). Dem gegenüber steht allerdings die Frage der Machbarkeit. Da wichtige Einflussfaktoren kantonal geregelt sind (z.B. die Qualitätsvorgaben) und sich die Stadt-Land-Intermediär Klassifikation über die Zeit verändert, wäre die marktbestimmte Zuordnung in der Berechnung der Vollkosten mit hohem administrativem Aufwand verbunden. Des Weiteren ist die Machbarkeit der regionalen Zuordnung davon beeinflusst, inwieweit man sich auf geeignete Datengrundlage zur Bestimmung der regionalen

Unterschiede stützen kann. Zum jetzigen Zeitpunkt ist die Datengrundlage nur unzureichend belastbar, um daraus vertretbare regionale Unterschiede abzuleiten.

Validierungs-Workshop – Validierung regionale Unterschiede

Die Teilnehmenden sind sich einig, dass die aktuelle Datengrundlage nicht angemessen ist, um daraus eine regionale Zuordnung abzuleiten und die Unterschiede im Bundesbeitrag zu quantifizieren. Zum jetzigen Zeitpunkt sollten aus Sicht der Teilnehmenden deshalb keine regionalen Unterschiede in die Berechnung einfließen und der Bundesbeitrag einheitlich gehalten werden. Eine Mehrheit der Teilnehmenden spricht sich für das Erarbeiten einer verbesserten Datengrundlage aus, woraufhin zukünftig eine Regionalisierung des Bundesbeitrages umgesetzt werden könnte. Es wurden jedoch auch Bedenken dahingehend geäußert, dass der Bund durch eine Regionalisierung des Bundesbeitrages bestehende Ungleichheiten fördern könnte.

Die detaillierte Zusammenfassung des Validierungs-Workshops zu den regionalen Unterschieden befindet sich im Annex 4.

5. Empfehlungen

Abgeleitet aus den Erkenntnissen von Kapitel 3 und 4 geben wir folgende Empfehlungen ab:

Empfehlung 1

Einheitlicher Bundesbeitrag für alle Betreuungsarten

Gemäss Art. 8 VE-UKibeG entspricht der Sockelbeitrag des Bundesbeitrags 10 % der Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes. Aus Tabelle 6 geht hervor, wie hoch der Sockelbeitrag des Bundes pro Betreuungsstunde und Betreuungsart jeweils ausfallen würde.

Tabelle 6: Vollkosten pro Stunde und 10-prozentiger Sockelbeitrag nach Betreuungsart

Betreuungsart	Vollkosten pro Stunde	Sockelbeitrag Bund (gerundet)
Kindertagesstätten	CHF 12.65	CHF 1.25
Tagesstrukturen	CHF 11.65	CHF 1.15
Tagesfamilienorganisation	CHF 13.30	CHF 1.35

Tabelle INFRAS. Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 6 macht erstens deutlich, dass der Sockelbeitrag nach Betreuungsart nur um wenige Rappen variiert. Der Exkurs zu den Limitierungen der Berechnungen zeigt zweitens, dass die berechneten Vollkosten nur eine Annäherung an die Realität darstellen. Drittens ist für die für Tagesstrukturen berechneten Vollkosten wie in Kapitel 3.4 vermerkt davon auszugehen, dass die Vollkosten pro Stunde in der Tendenz höher liegen als hier ausgewiesen.

Ausgehend von den Modellberechnungen und unter Berücksichtigung dieser Ausgangslage empfehlen wir einen einheitlichen Bundesbeitrag pro Stunde unabhängig von der Betreuungsart zu definieren. Ein einheitlicher Tarif kann zudem den administrativen Aufwand verringern, insbesondere in jenen Fällen, wo Kinder in mehreren Betreuungsarten gleichzeitig betreut werden, also beispielsweise einmal pro Woche den Mittagstisch der modularen Tagesstruktur und an einem anderen Tag eine Tagesfamilie besuchen.

Empfehlung 2

Keine Berücksichtigung der Verpflegungskosten

Die berechneten durchschnittlichen Vollkosten pro Betreuungsstunde inkludieren keine Verpflegungskosten. Diese werden von den befragten Expertinnen und Experten aus Fachorganisationen, Kantonen und Gemeinden auf rund CHF 10 pro Tag geschätzt. Der effektive Betrag, der bei einer Betreuungsinstitution anfällt und ergo auf die Eltern überwältigt wird, hängt jedoch von vielen Faktoren ab. So spielen die pädagogischen Grundsätze und die Gegebenheiten vor

Ort eine Rolle. Gerade bei den Tagesstrukturen und Tagesfamilien mit ihrer eher punktuellen Betreuung stellt sich aber auch die Frage, inwiefern überhaupt Verpflegungskosten anfallen.

Unter Verweis auf diese angebots- und nachfragespezifischen Entscheide und unter Berücksichtigung der Empfehlung der Workshop-Teilnehmenden empfehlen wir, im Bundesbeitrag die Verpflegungskosten nicht zu berücksichtigen. Ein weiteres Argument, die Verpflegungskosten nicht zu entschädigen ist, dass Eltern mit externer Kinderbetreuung so gegenüber Eltern, die die Kinder zuhause betreuen, nicht bevorzugt werden.

Empfehlung 3

Keine Regionalisierung des Bundesbeitrags

Die Ausführungen in Kapitel 4 zeigen auf, dass regionale Unterschiede aus den analysierten Daten zwar sowohl beim regionalen Lohnniveau, bei den Qualitätsstandards als auch den Mietkosten ersichtlich sind. Detaillierte Analysen zur Bestimmung einer sinnvollen Regionen-Definition sind jedoch nicht möglich, da die aktuelle Datenbasis für eine Bestimmung der regionalen Zuordnung nur ungenügend belastbar ist.

Ohne eine solche belastbare Datengrundlage stellt sich die Frage, auf welcher Basis eine Regionalisierung des Bundesbeitrags erfolgen soll. Denn liegen keine Daten vor, um eine Regionalisierung überhaupt vorzunehmen, wird es auch nicht möglich sein, die Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes «unter Berücksichtigung der besonderen lokalen Bedingungen» festzulegen, wie dies VE-UKibeG Art. 7 Abs. 2 vorsieht. Unter den gegebenen Bedingungen empfehlen wir, aktuell auf eine Regionalisierung des Bundesbeitrags zu verzichten.

Soll eine Regionalisierung angestrebt werden, müsste darauf hingearbeitet werden, die Datengrundlage zu verbessern. Wir würden jedoch auch deshalb von einer Regionalisierung des Bundesbeitrages abraten, weil dadurch bestehende Ungleichheiten zwischen den Regionen (z.B. hinsichtlich der Löhne oder der Qualitätsvorgaben) zementiert würden bzw. solche Unterschiede in unseren Augen nicht vom Bund gefördert werden sollten.

6. Fazit

Anhand wissenschaftlich hergeleiteter Kostenmodelle haben wir die Vollkosten für eine Betreuungsstunde in Kindertagesstätten, Tagesstrukturen und in über eine Tagesfamilienorganisation vermittelten Tagesfamilien geschätzt. Die Vollkosten für eine Betreuungsstunde belaufen sich exklusive Verpflegungskosten auf durchschnittlich CHF 12.65 für Kindertagesstätten, CHF 11.65 für Tagesstrukturen (wobei hier die Varianz der Vollkosten sehr gross ist und davon ausgegangen werden kann, dass die Vollkosten zu tief liegen) und CHF 13.30 für Tagesfamilien.

Aufgrund von Limitierungen bei den Berechnungen, dem Modellcharakter der berechneten Vollkosten sowie den sehr ähnlichen Mittelwerten der Vollkosten nach Betreuungsart empfehlen wir einen einheitlichen Bundesbeitrag pro Stunde unabhängig der Betreuungsart zu definieren. Ebenfalls empfehlen wir unter Verweis auf angebots- und nachfragespezifische Entscheide und unter Berücksichtigung der Empfehlung der Workshop-Teilnehmenden, die Verpflegungskosten im Bundesbeitrag nicht zu berücksichtigen.

Für die Umsetzung bedeutet dies, dass die Betreuungsangebote ihre Betreuungsleistung jeweils in Stunden und getrennt nach Betreuungsleistung und nach Verpflegung ausweisen müssten (wie dies Tagesfamilien heute schon tun). Die Eltern erhalten von der Betreuungsinstitution regelmässig eine Abrechnung dazu, wie viele Betreuungsstunden ihnen z.B. innerhalb eines Monats in Rechnung gestellt werden. Die Verpflegungskosten tragen die Eltern selbst, der Bund beteiligt sich über den Bundesbeitrag nur an den Kosten der eigentlichen Betreuungsleistung.

Für Kinder mit besonderen Bedürfnissen gilt es, individuell den benötigten Betreuungsbedarf abzuklären, z.B. durch eine kantonale Fachstelle. Eine diskriminierungsfreie Integration von Kindern mit besonderen Bedürfnissen in Kindertagesstätten und Tagesfamilien bedingt, dass ein genügend grosses Angebot zur Verfügung steht. Dies kann nur gelingen, wenn nebst zusätzlich anfallenden Kosten für das Betreuungspersonal auch weitere Kosten für Infrastruktur, heilpädagogische Anleitung des Personals u.Ä. übernommen werden.

Regionale Unterschiede sind aus den Daten zwar sowohl beim regionalen Lohnniveau, bei den Qualitätsstandards als auch den Mietkosten ersichtlich. Die aktuelle Datenbasis ist für eine Bestimmung der regionalen Zuordnung jedoch nur ungenügend belastbar. Damit wird es auch nicht möglich sein, die Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes regional zu differenzieren. Aus diesem Grund empfehlen wir, auf eine Regionalisierung des Bundesbeitrags zu verzichten.

Annex

Annex 1: Interviewpartnerinnen und Interviewpartner

Tabelle 7: Liste Interviewpersonen kommunale und kantonale Vollkostenmodelle

Kanton/Gemeinde	Betreuungsart	Name	Amt / Departement / Unternehmen
Stadt Neuchâtel	Kita	Sylvie Montaufier	Service de la famille, Ville de Neuchâtel
Kanton Bern	Kita	Jasmin Aregger	Abteilung Familie und Gesellschaft, Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des Kantons Bern
Stadt Winterthur	Kita	Regula Forster	Departement Schule und Sport Winterthur
Stadt Lausanne	TS	Barbara Mali de Kerchove	Service des écoles primaires et secondaires (SEP+S), Ville de Lausanne
Kanton Zürich	TS	Beatrix Frey-Eigenmann	Federas Beratungs AG (im Auftrag des Volksschulamts Kanton Zürich)
Kanton Basel-Stadt	TS	Claudia Magos Daniel Kopp	Fachstelle Tagesstrukturen, Erziehungsdepartement Kanton Basel-Stadt Controller Finanzen Volksschulen
Kanton Zug	TFO	Esther Krucker	KiBiZ Geschäftsstelle

Tabelle 8: Liste Interviewpersonen Fachorganisationen

Fachorganisation	Betreuungsart	Name	Funktion
Pro enfance	Kita, TS & TFO	Jean-Claude Seiler	Membre du Comité de Pro Enfance
kibesuisse	Kita	Markus Guhn	Vorstandsmitglied kibesuisse, Ressort Kindertagesstätten
kibesuisse	TS & TFO	Karen Umbach	Vorstandsmitglied kibesuisse, Ressort Tagesfamilienbetreuung und Mitglieder-Service

Annex 2: Teilnehmende Validierungs-Workshop

Tabelle 9: Liste der Teilnehmenden des Validierungs-Workshops (alphabetisch)

Institution	Teilnehmende Person
BSV	Thomas Friedli, Mara Kaya, Anna Liechti, Songül Serbetli, Marc Stampfli, Barbara von Kessel-Regazzoni, Astrid Wüthrich
EDK	Anna Bütikofer
EKFF	Nadine Hoch
Gemeindeverband SGV	Claudia Kratochvil-Hametner
INFRAS	Nicole Loumeau, Daniela Schempp, Susanne Stern
Pro Enfance	Marianne Zogmal
SODK	Martin Allemann
Städteverband SSV	Franziska Ehrler

Annex 3: Validierung Durchschnittliche Vollkosten

Methodischer Ansatz

INFRAS nennt zwei Methoden zur Berechnung der durchschnittlichen Vollkosten für einen familienergänzenden Betreuungsplatz: eine Erhebung zum Maximaltarif bei den Institutionen oder eine Modellrechnung. Die erstellte Berechnungsgrundlage stützt sich gemäss Forschungsmandat auf den methodischen Ansatz der Modellrechnung. INFRAS hat hierzu Annahmen zu Personal-, Betriebs- und Sach-, sowie Mietkosten je nach Betreuungsart hinterlegt und darüber die Vollkosten pro Stunde exklusive Verpflegungskosten für die drei Betreuungsarten Kindertagesstätten, Tagesstrukturen und Tagesfamilien(-organisationen) berechnet. Eine (auch wenn nur stichprobenartige) Erhebung zum Maximaltarif bei den Institutionen war nicht Teil des vorliegenden Auftrags.

Die Teilnehmenden sind mit dem methodischen Ansatz grundsätzlich einverstanden. Zwei Teilnehmende (SODK, SSV) sprechen sich dafür aus, die Ergebnisse der Modellrechnung anhand einer stichprobenartigen Erhebung bei den Institutionen zum Maximaltarif zu plausibilisieren.

Ergebnis der Modellrechnung

INFRAS zeigt anhand der Ergebnisse in Kapitel 3, dass die durchschnittlichen Vollkosten pro Stunde für die drei Betreuungsarten Kindertagesstätten, Tagesstrukturen und Tagesfamilien(organisationen) sehr nahe beieinander liegen. Deshalb schlägt INFRAS einen einheitlichen Sockelbeitrag pro Stunde unabhängig von der Betreuungsart vor. Die von INFRAS berechneten Vollkosten pro Stunde beinhalten keine Verpflegungskosten. Hier gilt es zu entscheiden, ob

diese berücksichtigt werden oder nicht. Sollen sie berücksichtigt werden, empfiehlt INFRAS dies über eine auf die Vollkosten addierte Pauschale pro Betreuungsstunde zu handhaben.

Die Teilnehmenden sind der Ansicht, dass die Ergebnisse in Kapitel 3 plausibel sind und eine wertvolle Grundlage zur Festlegung des Bundesbeitrags darstellen. Unter der Berücksichtigung, dass die durchschnittlichen Vollkosten aller Betreuungsarten nahe beieinanderliegen – und unter dem Vorbehalt, dass dies über eine Erhebung bei Institutionen plausibilisiert wird (s. Anmerkungen seitens der Teilnehmenden zum methodischen Ansatz) –, sehen es die Teilnehmenden grundsätzlich als zweckmässig an, einen einheitlichen Bundesbeitrag zu definieren. Ein einheitlicher Beitrag wäre aus administrativer Sicht wünschenswert, könnte als positives Signal für die Gleichwertigkeit der Betreuungsarten gewertet werden (Pro Enfance, EKFF) und einen Denkanstoss für die Vereinfachung und allgemeine Neugestaltung des Finanzierungssystems familienergänzender Betreuung geben (EKFF). Der Bundesbeitrag sollte über die Zeit anpassbar sein, insbesondere im Hinblick auf eine generelle Teuerung und sonstige Preisschwankungen (kibesuisse).

Die Teilnehmenden votieren dafür, Verpflegungskosten nicht in den Bundesbeitrag einzurechnen. Dies werde in Tagesfamilienorganisationen bereits so gehandhabt und auch die Steuerbehörden verlangten in der Steuererklärung mehrheitlich eine separate Ausweisung der Verpflegungskosten (EKFF). Ein weiteres Argument für die separate Behandlung der Verpflegungskosten ist, dass dadurch Eltern, welche ihre Kinder zu Hause betreuen, finanziell nicht benachteiligt würden. In der Umsetzung heisst das für die Institutionen, dass sie die Verpflegungskosten zukünftig separiert in der Tarifliste ausweisen, sofern sie das nicht bereits machen, und den Eltern in Rechnung stellen müssten.

Am Workshop nicht weiter thematisiert wurden die Ausführungen zum Bundesbeitrag an Eltern mit Kindern mit besonderen Bedürfnissen.

Annex 4: Validierung Regionale Unterschiede

Methodischer Ansatz und Ergebnisse

INFRAS hat die regionalen Unterschiede anhand einer deskriptiven Datenanalyse zu Qualitätsvorgaben, Löhnen und Wohnmietpreisen ermittelt. Die Ergebnisse zeigen, dass es regionale Unterschiede bei allen untersuchten Einflussfaktoren gibt.

Eine umfassende Studie zu kantonalen **Qualitätsvorgaben** existiert bis dato nur für Kindertagesstätten (SODK 2020). Zu Tagesstrukturen und Tagesfamilienorganisationen gibt es keine Übersicht. Gestützt auf die vorliegenden Informationen zu den Qualitätsvorgaben zeigt sich, dass diese den höchsten relativen Einfluss auf die Vollkosten haben. Aus diesem Grund empfiehlt INFRAS, die regionale Zuordnung auf kantonaler Ebene zu tätigen. INFRAS gibt jedoch zu

bedenken, dass die Unterschiede hinsichtlich der Qualitätsvorgaben in entgegengesetzte Richtungen wirken können.²³ Die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass sie sich in ihrem Einfluss auf die Vollkosten aufwiegen (s. dazu auch Stern et al. 2015). Des Weiteren gibt es Unsicherheiten bezüglich der Entwicklung der regionalen Unterschiede der Qualitätsvorgaben. Sollten sich die SODK/EDK-Empfehlungen zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung (SODK und EDK 2022) durchsetzen, kann dies die regionalen Unterschiede der Qualitätsvorgaben langfristig vermindern.

INFRAS schätzt die Datengrundlage für eine Bestimmung der regionalen Zuordnung basierend auf den weiteren analysierten Einflussfaktoren aus folgenden Gründen als ungenügend belastbar ein:

- Die regionalen **Lohndaten** aus der Lohnstrukturerhebung des Bundesamtes für Statistik sind zweifach aggregiert. Sie beziehen sich zum einen auf den aggregierten Wirtschaftssektor *Erziehung und Unterricht* (privater Sektor), welcher die Berufsgruppen der Kindertagesstätten, der Tagesstrukturen und Tagesfamilienorganisationen zwar einschliesst, jedoch auch weitere Berufsgruppen einbezieht (z.B. Lehrpersonen in privaten Bildungseinrichtungen). Des Weiteren sind die Daten ausschliesslich regional auf die sieben Schweizer Grossregionen aggregiert erhältlich. Dies lässt nur einen ungenügenden Vergleich regionaler Unterschiede zu.
- Regionale **Mietpreise** werden vom Bundesamt für Statistik nur zu Wohnmietpreisen erhoben. Gewerbemietpreise sind nicht verfügbar.

Die Teilnehmenden befürworten grundsätzlich, dass regionale Unterschiede mit in die Berechnung des Bundesbeitrages einfliessen. Differenzierte Referenzwerte (etwa nach Kantonen) sorgen dafür, dass überall in etwa der gleiche Anteil an den effektiven Vollkosten im Sinne einer relativen Gleichbehandlung gedeckt wird (SODK, SSV, SGV). Dennoch sind sich die Teilnehmenden einig, dass die aktuelle Datengrundlage insgesamt ungenügend ist. Sofern sich die statistischen Grundlagen für eine Regionalisierung der Durchschnittskosten als nicht hinreichend erweisen, ist deshalb aus Sicht der Teilnehmenden ein nationaler Durchschnittswert vertretbar. Eine Mehrheit der Teilnehmenden spricht sich für das Erarbeiten einer verbesserten Datengrundlage aus. Darauf basierend könnte zukünftig eine Regionalisierung des Bundesbeitrages umgesetzt werden. Es wurden jedoch auch Bedenken dahingehend geäussert, dass der Bund durch eine Regionalisierung des Bundesbeitrages bestehende Ungleichheiten fördern könnte (z.B. hinsichtlich der Löhne und Qualitätsvorgaben; Pro Enfance, EKFF).

²³ Die regionalen Unterschiede in Qualitätsvorgaben zeigen unter anderem, dass in Kindertagesstätten der Westschweiz mehr Kinder pro Betreuungsperson betreut werden (höherer Betreuungsschlüssel), dies aber qualitätsmässig mit einem höheren Anteil an ausgebildetem Personal am Gesamtpersonal ausgeglichen wird (Quelle: SODK 2020).

Annex 5: Validierung Bonus-System

Beurteilung Anreizwirkung

Gemäss Art. 9 VE-UKibeG soll Eltern, deren Kind in einem Kanton lebt, der mehr zur Reduktion der Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung beiträgt als andere Kantone, zusätzlich zum Sockelbetrag ein Betrag in der Höhe von 5 oder 10 Prozent der durchschnittlichen Vollkosten eines Betreuungsplatzes ausgerichtet werden. Dieser Zusatzbeitrag soll ein Anreiz für die Kantone sein, damit diese ihre Subventionen für die Kinderbetreuung erhöhen (Bonus-System). Zudem soll damit verhindert werden, dass Kantone ihre Subventionen im gleichen Ausmass wie die neue Bundesbeteiligung kürzen.

INFRAS beurteilt die Anreizwirkung des Bonus-Systems als gering. Erstens wird der Bundesbeitrag an die Eltern ausbezahlt und hat damit nur einen indirekten Effekt auf die Kantone. Zweitens ist fraglich, ob sich der politische Wille in den Kantonen, die Kinderbetreuung mehr oder weniger zu subventionieren, dadurch ändert. Die Evaluation der Finanzhilfen des Bundes für Subventionserhöhungen in Kantonen und Gemeinden hat gezeigt, dass Kantone ihre Subventionen für die Kinderbetreuung nur erhöhen, wenn dies politisch breit abgestützt ist (siehe Stern et al. 2022). In denjenigen Kantonen, wo die Finanzierung hauptsächlich durch die Gemeinden erfolgt, ist die Anreizwirkung noch schwieriger zu beurteilen.

Die Hauptproblematik des Bonus-Systems aus der Sicht von INFRAS ist, dass Eltern in Kantonen mit geringen kantonalen und kommunalen Subventionen doppelt bestraft würden, da sie zusätzlich zu den bereits geringen Subventionen auch keinen Zusatzbeitrag erhielten.

Im Vernehmlassungsverfahren zum VE-UKibeG werden Alternativen zum vorgeschlagenen Bonus-System vorgeschlagen (z.B. ein Malus-System oder ein lineares anstatt eines abgestuften Modells mit Schwelleneffekten), deren Effektivität und Umsetzbarkeit jedoch einzeln geprüft werden müssten.

Die Teilnehmenden teilen die Einschätzung, dass das Bonus-System kaum Anreizwirkung für die Kantone (und Gemeinden) schafft und dass von einer doppelten Bestrafung der Eltern abgesehen werden sollte. Diskutiert wird der Vorschlag, dass die angestrebte Anreizwirkung über die Programmvereinbarungen mit den Kantonen erfolgen könnte, da die Kantone dabei die Empfänger der Bundesgelder sind (Pro Enfance). Dabei könnten die für den Zusatzbeitrag vorgesehenen Finanzmittel in die Programmvereinbarungen umgelagert werden. Andere Teilnehmende lehnen eine Umlagerung der finanziellen Mittel für die Reduktion der Elternbeiträge in die Programmvereinbarungen ab, weil die Programmvereinbarungen zeitlich befristet sind und damit ein Kernanliegen der Parlamentarischen Initiative ignoriert würde, nämlich eine stetige und wirkungsvolle finanzielle Beteiligung des Bundes an den Betreuungskosten (SSV, SGV, SODK). Alternativ wurde vorgeschlagen, den Sockelbeitrag an die Eltern zu erhöhen.

Damit Kantone (und Gemeinden) ihre Subventionen aufgrund des Bundesbeitrags nicht kürzen, wird zudem ein Malus-System diskutiert. Vorgeschlagen wird, mit einem einheitlichen Sockelbeitrag zu starten und diesen zu kürzen, sofern ein Kanton seine Subventionen über eine gewisse Zeitspanne senkt.

Annex 6: Schlussstatements der Workshop-Teilnehmenden

Nachfolgend finden sich die Schlussstatements der Workshop-Teilnehmenden..

Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren EDK

- Alle Betreuungsarten sollten seitens Bund finanziell gleichbehandelt werden.
- Es ist wichtig, die schulergänzende Betreuung (SEB) mitzudenken. Die Datengrundlage zur SEB ist generell schlechter als bei den Kitas, was die Berechnung der Vollkosten erschwert.

Eidgenössische Kommission für Familienfragen EKFF

- Regionalisierung und Bonussystem sind ungerecht, aufwändig und nicht zielführend.
- Das Gesetz ist zu kompliziert, denn man gibt den Eltern Geld, will aber eigentlich die Kantone steuern. Es stellt sich die Frage, ob ein anders ausgestaltetes Gesetz die gesteckten Ziele nicht besser erreichen würde, z.B. indem man Bundesgelder über einen Verteilschlüssel an die Kantone vergibt und sicherstellt, dass das Geld den Eltern zugutekommt.

Schweizerischer Gemeindeverband SGV

- Oberste Zielsetzung ist, dass alle Eltern gleichermaßen von der Entlastung profitieren, unabhängig von ihrer Einkommens- bzw. Erwerbssituation (relative Gleichbehandlung der Eltern). Eine gewisse Differenzierung des Bundesbeitrags ist zu begrüßen, sofern die Umsetzung mit geringem administrativem Aufwand gemacht werden kann. Wir lehnen ein Bonus-System aufgrund der Ungleichbehandlung der Eltern und der fehlenden Wirkung ab.
- Die regionalen Gegebenheiten sollten grundsätzlich berücksichtigt werden, sofern dies die Datengrundlage erlaubt. Sollte sie das nicht – und wir haben die Grenzen für eine Regionalisierung gesehen –, ist ein nationaler Durchschnittswert vertretbar.

Verband Kinderbetreuung Schweiz kibesuisse

- Es sollte ein einheitlicher Bundesbeitrag sein, der indexierbar und an die Entwicklung der Preise anpassbar bleibt.
- Die Datengrundlage für eine Regionalisierung ist leider nicht gegeben.
- Das vorgeschlagene Modell ist nicht perfekt, aber es ist wichtig, dass man sich diesem Thema annimmt und sich nicht in den Details verliert. Wir als Branche brauchen unbedingt dieses Gesetz!

Plateforme romande pour l'accueil de l'enfance Pro Enfance

- Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass der Bund über das vorgeschlagene Gesetz zwar finanziert, aber die kantonale oder kommunale Finanzierung nicht lenken kann. Das finden wir problematisch.
- Eine verlässliche Datenlage und die Umsetzung der SODK/EDK-Empfehlungen sind wichtig.

- Wir befürworten einen befristeten Pauschalbeitrag mit der Idee, diesen zukünftig – sobald die Datengrundlage vorhanden ist – an die Situation anzupassen. Der aktuelle Vorschlag darf nicht als Lösung für die nächsten Jahrzehnte gehalten werden.

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK

- Die berechneten Modellkosten sollten über eine Stichprobenerhebung bei den Betreuungsangeboten zum Maximaltarif plausibilisiert werden.
- Ziel sollte sein, den regionalen Unterschieden Rechnung zu tragen und ein möglichst einfaches, gerechtes und solides Beitragssystem aufzubauen. Die aktuelle Datengrundlage zu regionalen Unterschieden hat uns jedoch die Grenzen für eine regionale Differenzierung des Bundesbeitrags aufgezeigt. Sofern sich die Datengrundlage (noch) nicht als hinreichend erweist, ist aus fachlicher Sicht auch ein nationaler Durchschnittswert vertretbar.

Schweizerischer Städteverband SSV

- Die erarbeiteten Grundlagen sind eine gute Ausgangslage. Es braucht allerdings noch eine Plausibilisierung der Modellkosten mit der Praxis. Die politische Diskussion sollte zum jetzigen Zeitpunkt nicht zu stark in technischen Details geführt werden.
- Eine Regionalisierung wäre wünschenswert, aber die jetzige Datengrundlage lässt dies nicht zu. Dazu braucht es eine Ausdifferenzierung der Datengrundlage.

Literatur

- Bfs 2022:** Salarium. Statistischer Lohnrechner 2018. Im Internet verfügbar unter (Stand: 21.11.2022) [Salarium - Statistischer Lohnrechner 2018 \(admin.ch\)](#).
- CLASS 2017:** Recommendations du 30 janvier 2017 de la Conférence Latine de Promotion et de Protection de la Jeunesse en matière d'exigences de qualité au sein des structures d'accueil extrafamilial. Neuchâtel.
- OECD 2022:** Inflation measured by consumer price index (CPI). Im Internet verfügbar unter (Stand: 22.11.2022) [Inflation \(CPI\) | Prices | OECD iLibrary \(oecd-ilibrary.org\)](#)
- Procap 2021:** Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen. Eine Analyse der Nachfrage, des Angebots und der Finanzierungsmechanismen – für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter in der Schweiz.
- Pro Enfance 2019:** Coûts et financements de l'accueil de l'enfance. Proposition de méthodologie et recommandations. Lausanne.
- Pro Enfance 2018:** Approche méthodologique: coûts et financements de l'accueil de l'enfance. Rapport final. AutorInnen: Meyer, L., Feller, R. (Interface). Luzern.
- Savoir Social 2021:** Fachfrau / Fachmann Betreuung. Lohnempfehlungen für Lernende 2021.
- SODK und EDK 2022:** Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung.
- SODK 2020:** Überblick zur Situation der familienergänzenden Betreuung in den Kantonen. Qualitätsvorgaben, Finanzierungssysteme und Angebotsübersicht. AutorInnen: Walker, P., Steinmann, S., Adrian, N. (Ecoplan). Bern.
- Sozialdepartement Zürich 2021:** Analyse der Auswirkungen des neuen Finanzierungsmodells in der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Kitas in der Stadt Zürich. Ergebnisbericht. KPMG, Zürich.
- Stadtrat Stadt Luzern 2021:** Weiterentwicklung des Systems der Betreuungsgutscheine. Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 21. April 2021 (B+A 13/2021). Luzern.
- Stern, Susanne, Ostrowski Gaspard et al. 2021:** Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife. Bericht. INFRAS und Evaluanda. Zürich und Genf.
- Verband Kinderbetreuung Schweiz kibesuisse 2021a:** Lohn- und Anstellungsempfehlungen für Kindertagesstätten. Zürich.
- Verband Kinderbetreuung Schweiz kibesuisse 2021b:** Lohn- und Anstellungsempfehlungen für schulergänzende Tagesstrukturen. Zürich.

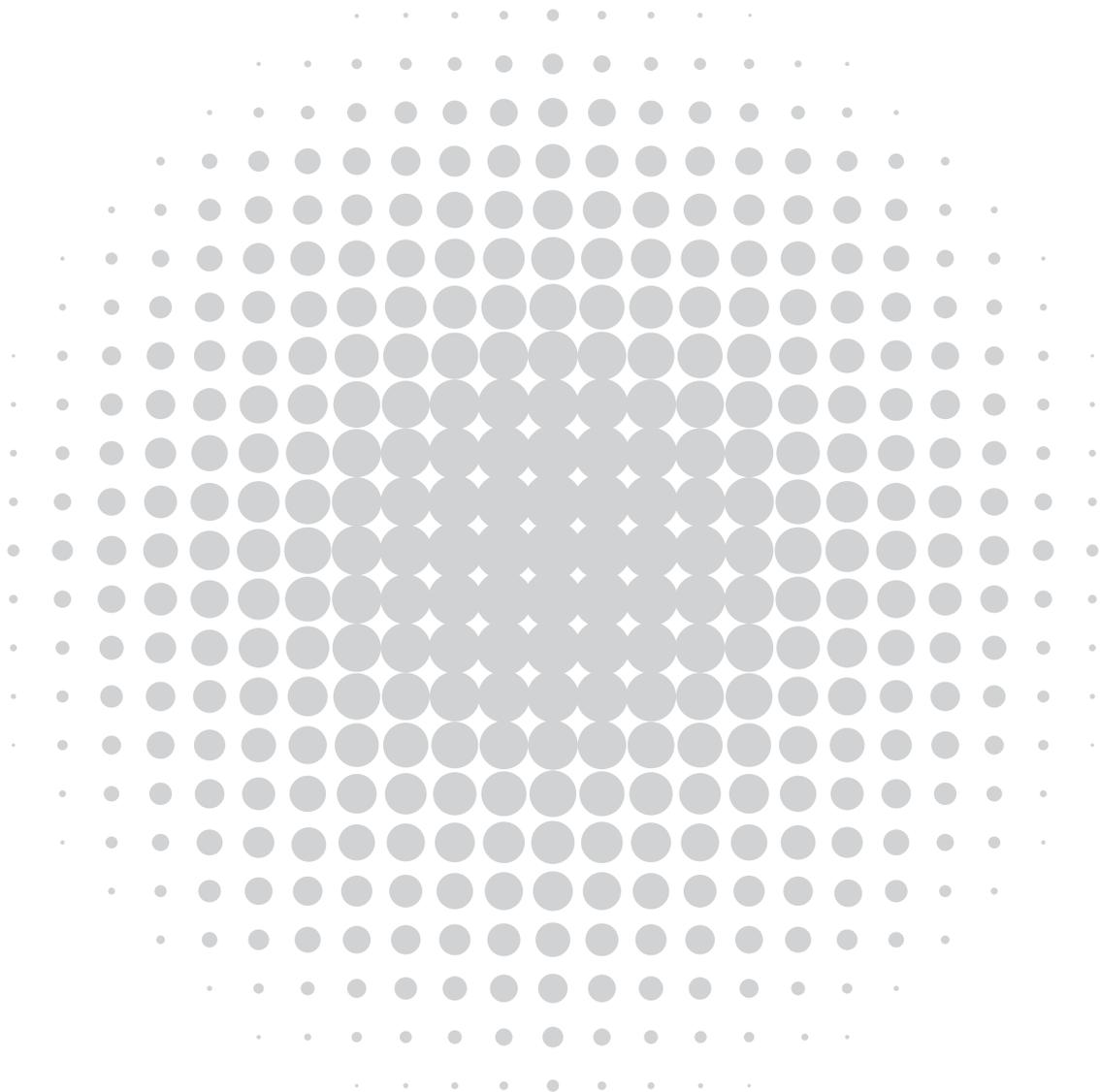
Verband Kinderbetreuung Schweiz kibesuisse 2021c: Lohn- und Anstellungsempfehlungen für Tagesfamilienorganisationen. Zürich.

Verband Kinderbetreuung Schweiz kibesuisse 2020a: Richtlinien für die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten. Zürich.

Verband Kinderbetreuung Schweiz kibesuisse 2020b: Richtlinien für schulergänzende Tagesstrukturen. Zürich.

Verband Kinderbetreuung Schweiz kibesuisse 2020c: Richtlinien für Tagesfamilienorganisationen. Zürich.

Verband Kinderbetreuung Schweiz kibesuisse 2020d: Positionspapier zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten. Zürich.



bsv.admin.ch

