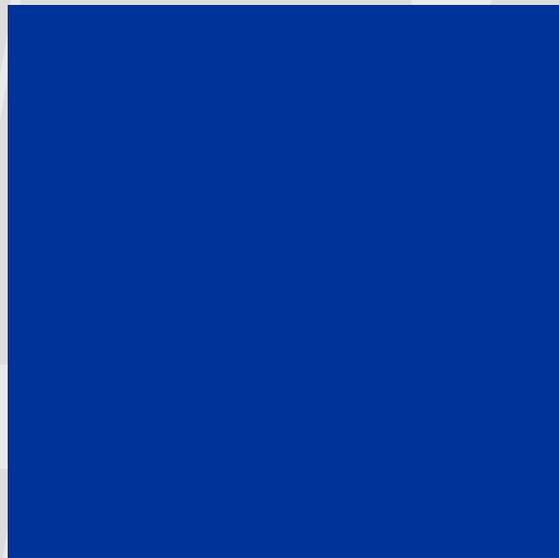


BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

*Regulierungen für die Eröffnung einer  
Einrichtung der familienergänzenden  
Kinderbetreuung*

*Forschungsbericht Nr. 11/16*



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

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

Das Bundesamt für Sozialversicherungen veröffentlicht in seiner Reihe "Beiträge zur Sozialen Sicherheit" 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.

- Autor/innen:** Philipp Walker, Annick Baeriswyl, Elvira Hänni, Nora Meuli  
Ecoplan AG  
Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik  
Monbijoustrasse 14  
CH - 3011 Bern  
E-mail: [bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)  
Internet: [www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)
- Auskünfte:** Bundesamt für Sozialversicherungen  
Effingerstrasse 20, CH-3003 Bern
- Cornelia Louis, Geschäftsfeld FGG  
Tel. +41 (0) 58 46 40741  
E-mail: [cornelia.louis@bsv.admin.ch](mailto:cornelia.louis@bsv.admin.ch)
- Barbara von Kessel-Regazzoni, Geschäftsfeld FGG  
Tel. +41 (0) 58 46 35879  
E-mail: [barbara.vonkessel-regazzoni@bsv.admin.ch](mailto:barbara.vonkessel-regazzoni@bsv.admin.ch)
- Jean-François Rudaz, Geschäftsfeld MASS  
Tel. +41 (0) 58 46 28763  
E-mail: [jean-francois.rudaz@bsv.admin.ch](mailto:jean-francois.rudaz@bsv.admin.ch)
- ISSN:** 1663-4659 (e-Bericht)  
1663-4640 (Druck)
- 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.
- Vertrieb:** BBL, Vertrieb Publikationen, CH-3003 Bern  
<http://www.bundespublikationen.admin.ch>
- Bestellnummer:** 318.010.11/16d

# Regulierungen für die Eröffnung einer Einrichtung der familienergänzenden Kinderbetreuung

**Schlussbericht**

**12. Februar 2016**

zuhanden des Bundesamts für Sozialversicherungen



# Impressum

## Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan  
Titel: Regulierungen für die Eröffnung einer Einrichtung der familienergänzenden Kinderbetreuung  
Auftraggeber: Bundesamt für Sozialversicherungen  
Ort: Bern  
Datum: 12. Februar 2016  
Bezug: [www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

## Auftraggeber

Cornelia Louis, BSV  
Jean-Francois Rudaz, BSV  
Barbara von Kessel-Regazzoni, BSV

## Begleitgruppe

Thomas Aengenheister, Vertretung des Schweizerischen Städteverbands  
Philip Baumann, Kantonaler Lebensmittelinspektor Kt. BE, Vertreter GDK  
Sandrine Bavaud, PRo Enfance  
Nadine Hoch, Kibesuisse  
Andrea Loosli, BPUK  
Thomas Lüthi, BLV  
Veronika Neruda, SODK  
Martina Schläpfer, SECO  
Talin Stoffel, Kibesuisse

## Projektteam Ecoplan

Philipp Walker (Projektleitung)  
Annick Baeriswyl  
Elvira Hänni  
Nora Meuli

Der Bericht gibt die Auffassung des Projektteams wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers bzw. der Auftraggeberin oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan AG

Forschung und Beratung  
in Wirtschaft und Politik

[www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

Monbijoustrasse 14  
CH - 3011 Bern  
Tel +41 31 356 61 61  
[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Schützengasse 1  
Postfach  
CH - 6460 Altdorf  
Tel +41 41 870 90 60  
[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)



## Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist ein wichtiges Anliegen der Familienpolitik des Bundes. Eine höhere Beteiligung der Eltern von kleinen Kindern am Arbeitsmarkt ist aus volkswirtschaftlicher und gleichstellungspolitischer Sicht wünschenswert und trägt zur Minderung des Fachkräftemangels bei.

Das fehlende Angebot an familienergänzenden Betreuungsplätzen hindert jedoch viele Eltern daran, ihren Beschäftigungsgrad zu erhöhen. Deshalb hat das Parlament das Impulsprogramm des Bundes, mit dem die Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze gefördert wird, um vier Jahre bis im Januar 2019 verlängert.

Oft wird kritisiert, die in Bezug auf die Eröffnung von Betreuungseinrichtungen geltenden Regulierungen würden die Schaffung neuer Betreuungsplätze behindern. Die vielen Regulierungen und Normen führten dazu, dass es für den Erhalt einer Betriebsbewilligung zahlreiche bürokratische Hürden zu überwinden und unverständliche Anforderungen zu erfüllen gelte. Das Postulat von Nationalrätin Rosmarie Quadranti beauftragte den Bundesrat daher, einen Bericht über die Bürokratie und Auflagen im Zusammenhang mit der Eröffnung einer neuen Betreuungseinrichtung vorzulegen; Hürden und Auflagen, welche nicht für die Qualitätssicherung notwendig sind.

Die Analyse der auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene geltenden Regulierungen konzentrierte sich auf sechs Bereiche: Brandschutz, Unfallverhütung, Hygiene, Lebensmittelsicherheit, wirtschaftliche Grundlage und baupolizeiliche Auflagen. Die Vorschriften in Bezug auf die Betreuungsqualität (Betreuungsverhältnis, Ausbildung des Personals, pädagogisches Konzept usw.) wurden hingegen nicht untersucht, da diese in der Vergangenheit bereits Gegenstand mehrere Studien waren. Die Analyse der Regulierungen wurde durch Fallstudien in mehreren Kantonen ergänzt. Damit wurden die konkreten Erfahrungen von Personen, die kürzlich eine Betreuungsstruktur eröffnet haben, einbezogen.

Die Ergebnisse haben gezeigt, dass die auf nationaler Ebene anwendbaren Regulierungen nicht spezifisch für familienergänzende Betreuungsstrukturen, sondern für sämtliche Gebäude und Unternehmen gelten. Die meisten Kantone übernehmen oder präzisieren diese Bestimmungen. Die Mehrheit der befragten Personen erachtet die geltenden Vorschriften als sinnvoll und zweckmässig; für die Eröffnung einer neuen Betreuungsstruktur stellen sie kein Hindernis dar. In wenigen Einzelfällen ging die vorschriftsgemässe Umgestaltung der Räumlichkeiten jedoch mit hohen Kosten einher.

Vor allem die Vielzahl der zu berücksichtigenden Vorschriften und deren Auslegung durch die zuständigen Behörden stellen eine Herausforderung für die Projektverantwortlichen neuer Betreuungseinrichtungen dar. Welche Regulierungen gelten? Wo kann ich die relevanten Informationen mühelos einholen? Wer berät mich bei Fragen? Wie können die Kosten für die vorschriftsgemässe Umgestaltung der Räumlichkeiten getragen werden? Der Forschungsbericht formuliert konkrete Vorschläge, wie diese Schwierigkeiten gelöst werden können. Es ist nun Sache der zuständigen Behörden und Fachorganisationen, die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, um die Eröffnung von Betreuungseinrichtungen zu erleichtern.

Ludwig Gärtner  
Stellvertretender Direktor  
Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft



## Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales

La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est un objectif central de la politique familiale de la Confédération. Une meilleure participation des parents de jeunes enfants au marché du travail est souhaitable du point de vue de l'économie et de l'égalité des sexes, et atténue la pénurie de personnel qualifié.

Toutefois, le manque de places d'accueil extrafamilial reste un frein à l'augmentation du taux d'activité. C'est pourquoi le Parlement a prolongé de quatre ans – soit jusqu'en janvier 2019 – le programme d'impulsion de la Confédération, qui vise à encourager la création de places d'accueil supplémentaires.

Il est souvent reproché aux réglementations applicables lors de l'ouverture d'une structure d'accueil de freiner la création de nouvelles places. La densité réglementaire et normative est régulièrement pointée du doigt comme étant la cause d'importants obstacles bureaucratiques à franchir et d'exigences incompréhensibles à remplir pour obtenir l'autorisation d'exploiter une structure d'accueil extrafamilial pour enfants. Ainsi le postulat de la conseillère nationale Rosmarie Quadranti demande au Conseil fédéral d'établir un rapport sur les démarches administratives à effectuer et les exigences à remplir pour pouvoir ouvrir une nouvelle structure, qui ne sont pas nécessaires à la garantie de la qualité de l'accueil.

L'analyse des réglementations en vigueur aux niveaux national, cantonal et communal s'est concentrée sur six domaines : la protection contre l'incendie, la prévention des accidents, l'hygiène, la sécurité alimentaire, la police des constructions et la base économique. N'ont en revanche pas été examinées les prescriptions en matière de qualité de l'accueil (taux d'encadrement, formation du personnel, concept pédagogique...) dans la mesure où ces aspects ont déjà fait l'objet de plusieurs études par le passé. L'analyse des réglementations a été complétée par des études de cas dans plusieurs cantons pour connaître l'avis des personnes ayant ouvert récemment une structure.

Il ressort de l'inventaire dressé que les réglementations applicables au niveau national ne sont pas spécifiques aux structures d'accueil extra-familial, mais qu'elles s'appliquent à tous les bâtiments et entreprises. La plupart des cantons reprennent ou précisent les prescriptions nationales. La majorité des personnes intéressées estiment ces prescriptions judicieuses et appropriées. Ces dernières ne constituent pas des obstacles à l'ouverture d'une nouvelle structure. Toutefois, dans des cas isolés, des coûts élevés ont dû être supportés pour la mise en conformité des locaux.

C'est surtout la grande diversité des prescriptions applicables et leur interprétation par les autorités compétentes qui soulèvent le plus de questions de la part des porteurs de nouveaux projets de structure d'accueil extra-familial. Quelles sont les réglementations applicables ? Comment obtenir facilement les informations pertinentes ? A qui s'adresser pour obtenir des conseils avisés ? Comment faire face aux dépenses liées à la mise en conformité des locaux ? Le rapport de recherche formule des propositions concrètes pour répondre à ces différentes questions. Il appartient désormais aux autorités compétentes et aux organisations spécialisées de prendre les mesures nécessaires en vue de faciliter l'ouverture des structures d'accueil.

Ludwig Gärtner  
Directeur suppléant  
Responsable du domaine Famille, générations et société



## Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

La conciliabilità tra famiglia e lavoro è un obiettivo fondamentale della politica familiare della Confederazione. Una maggiore partecipazione dei genitori di bambini piccoli al mercato del lavoro è auspicabile sia dal punto di vista economico che nell'ottica della parità dei sessi e contribuisce ad attenuare la carenza di personale qualificato.

La mancanza di posti per la custodia complementare alla famiglia continua tuttavia a rappresentare un freno all'aumento del tasso di attività. Per questo motivo il Parlamento ha prolungato di quattro anni – ossia fino al gennaio del 2019 – il programma d'incentivazione della Confederazione volto a incoraggiare la creazione di ulteriori posti di custodia. Spesso, inoltre, le regolamentazioni applicabili per l'apertura di nuove strutture di custodia sono accusate di ostacolare l'aumento dell'offerta.

Il dito è regolarmente puntato contro la fitta rete di regolamentazioni e normative all'origine di macchinose trafale burocratiche e condizioni incomprensibili da adempiere per ottenere l'autorizzazione d'esercizio per una struttura di custodia di bambini complementare alla famiglia. La consigliera nazionale Rosmarie Quadranti ha quindi presentato un postulato in cui chiedeva al Consiglio federale di redigere un rapporto sulle trafale burocratiche e sulle condizioni che sono attualmente richieste per poter aprire una nuova struttura, ma sono inutili per garantire la qualità della custodia.

L'analisi delle regolamentazioni vigenti a livello federale, cantonale e comunale si è concentrata in particolare su sei ambiti: protezione antincendio, prevenzione degli infortuni, igiene, sicurezza alimentare, polizia edilizia e base economica. Non sono state invece esaminate le prescrizioni sulla qualità della custodia (p. es. formazione del personale, rapporto numerico tra educatori e bambini, formazione del personale, piani pedagogici), aspetti già analizzati più volte in studi precedenti. L'analisi delle regolamentazioni è stata completata con studi di casi condotti in diversi Cantoni per conoscere il parere di coloro che hanno aperto di recente una struttura di custodia.

Dall'inventario allestito emerge che le regolamentazioni previste a livello federale non riguardano specificamente le strutture di custodia, ma si applicano in generale a tutti gli edifici e le imprese. La maggior parte dei Cantoni riprende o precisa le prescrizioni nazionali, che sono considerate perlopiù come ragionevoli e appropriate. Queste non rappresentano di per sé un ostacolo per l'apertura di nuove strutture, sebbene in qualche caso abbiano reso necessari investimenti elevati per mettere a norma i locali.

Di fatto, sono soprattutto l'eterogeneità delle prescrizioni applicabili e la loro interpretazione da parte delle autorità competenti a sollevare la maggior parte degli interrogativi dei promotori di nuovi progetti di strutture di custodia. Quali sono le regolamentazioni applicabili? Come ottenere facilmente le informazioni necessarie? A chi rivolgersi per ricevere consigli pertinenti? Come far fronte alle spese legate alla messa a norma dei locali? Il rapporto di ricerca formula proposte concrete per rispondere a questi diversi interrogativi. Spetterà ora alle autorità competenti e alle organizzazioni specializzate adottare le misure necessarie per facilitare l'apertura di nuove strutture di custodia.

Ludwig Gärtner  
Direttore supplente  
Responsabile dell'Ambito Famiglia, generazioni e società



## Foreword by the Federal Social Insurance Office

Making it easier for people to strike a balance between their family and professional commitments is a core objective of the Swiss Confederation's family policy. Not only is greater labour market participation of parents with young children good for the economy, it helps foster gender equality and alleviates the shortage of skilled professionals.

However, the lack of childcare places remains an obstacle to parents increasing the number of hours they work. In response, the Swiss parliament approved a four-year extension (until January 2019) of the federal incentive programme which provides start-up funding for new child care facilities. The prevailing regulations are also repeatedly criticised for hampering this process.

It is regularly claimed that the sheer volume of regulations and legislation create major bureaucratic obstacles and impose confusing demands on those wishing to open a child care facility. In view of this, national councillor Rosemarie Quadranti submitted a postulate asking the Federal Council to draw up a report on the administrative procedures and functional criteria surrounding the licensing of new day care structures.

The analyses of existing federal, cantonal and communal regulations focused on six areas: fire safety, accident prevention, hygiene, food safety, building regulations and economic sustainability. They did not look at quality criteria (e.g. educator-to-child ratio, employee training and educational concepts), as these were already the subject of previous studies. Subsequently, case studies were carried out in several cantons to gather the opinions of individuals who had recently opened a childcare facility.

The findings of these analyses show that federal regulations are not geared specifically to childcare facilities but to buildings and businesses in general. In addition, most cantons either simply reproduce or reformulate these provisions. The majority of respondents rated these regulations as sensible and appropriate, and did not view them as an obstacle to opening a new child care facility. Nonetheless, in a few isolated cases, owners incurred considerable costs as the result of extra work in order to bring their premises into line with the regulations.

The main source of concern among respondents were the extremely wide range of regulations in force and how the authorities them. Which regulations apply? Where should they go to get the relevant information? Who should they turn to for qualified advice? How can they manage the costs of bringing their premises into line with regulations? The report sets out a series of concrete recommendations on how best to resolve these issues. It now falls to the competent authorities and specialist organisations to take the necessary measures to simplify the process of opening a new child care facility.

Ludwig Gärtner  
Deputy director  
Head of Family, Generations and Society Domain



## Inhaltsübersicht

	<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>III</b>
	<b>Kurzfassung.....</b>	<b>V</b>
	<b>Résumé .....</b>	<b>XIII</b>
	<b>Riassunto .....</b>	<b>XXIII</b>
	<b>Summary .....</b>	<b>XXXI</b>
<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Methodisches Vorgehen.....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Analyse der nationalen, kantonalen und teils kommunalen Vorgaben.....</b>	<b>14</b>
<b>4</b>	<b>Gesamtfazit und Empfehlungen .....</b>	<b>47</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>53</b>
	<b>Anhang A: Teilstrukturierter Gesprächsleitfaden.....</b>	<b>55</b>
	<b>Anhang B: Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner .....</b>	<b>57</b>
	<b>Anhang C: Relevante Vorschriften auf nationaler Ebene .....</b>	<b>58</b>



## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>III</b>
<b>Kurzfassung.....</b>	<b>V</b>
<b>Résumé .....</b>	<b>XIII</b>
<b>Riassunto .....</b>	<b>XXIII</b>
<b>Summary .....</b>	<b>XXXI</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>1</b>
1.1 Ausgangslage.....	1
1.2 Definition der Begrifflichkeiten.....	2
1.2.1 Kindertagesstätten .....	2
1.2.2 Tagesstrukturen für Schulkinder .....	3
1.2.3 Vorgaben im administrativen Bereich .....	3
<b>2 Methodisches Vorgehen.....</b>	<b>5</b>
2.1 Übersicht .....	5
2.2 Bestandsaufnahme der nationalen, kantonalen und kommunalen Vorgaben .....	5
2.2.1 Erhebungsraster für die Bestandsaufnahme .....	5
2.2.2 Vorgehen bei der Erfassung .....	9
2.3 Fallstudien .....	11
2.3.1 Grundidee.....	11
2.3.2 Vorbereitung und Durchführung der Fallstudien .....	12
2.4 Grenzen der Methodik.....	13
<b>3 Analyse der nationalen, kantonalen und teils kommunalen Vorgaben.....</b>	<b>14</b>
3.1 Grundlegende Vorbemerkungen.....	14
3.1.1 Kurzer Überblick zu den Vorgaben .....	14
3.1.2 Geltungsbereich der nationalen Vorgaben .....	15
3.1.3 Generelle Rückmeldungen aus den Fallstudien .....	17
3.2 Brandschutz .....	19
3.2.1 Nationale Vorgaben .....	19
3.2.2 Erkenntnisse aus der Bestandsaufnahme .....	19
3.2.3 Erkenntnisse aus den Fallstudien .....	24
3.2.4 Fazit zum Brandschutz.....	25
3.3 Unfallverhütung .....	25
3.3.1 Nationale Vorgaben .....	25

3.3.2	Erkenntnisse aus der Bestandsaufnahme .....	26
3.3.3	Erkenntnisse aus den Fallstudien .....	29
3.3.4	Fazit zur Unfallverhütung .....	29
3.4	(Wohn-) Hygiene und Lebensmittelsicherheit/-hygiene .....	30
3.4.1	Nationale Vorgaben .....	30
3.4.2	Erkenntnisse aus der Bestandsaufnahme .....	30
3.4.3	Erkenntnisse aus den Fallstudien .....	34
3.4.4	Fazit zur (Wohn-) Hygiene und Lebensmittelsicherheit/-hygiene .....	35
3.5	Bau(polizei)liche Anforderungen .....	35
3.5.1	Nationale Vorgaben .....	35
3.5.2	Erkenntnisse aus der Bestandsaufnahme .....	36
3.5.3	Erkenntnisse aus den Fallstudien .....	40
3.5.4	Fazit Bau(polizei) .....	42
3.6	Nachweis wirtschaftliche Grundlage .....	42
3.6.1	Nationale Vorgaben .....	42
3.6.2	Erkenntnisse aus der Bestandsaufnahme .....	42
3.6.3	Erkenntnisse aus den Fallstudien .....	44
3.6.4	Fazit zur wirtschaftlichen Grundlage .....	44
3.7	Weitere Bereiche .....	44
3.7.1	Nationale Vorgaben .....	44
3.7.2	Erkenntnisse aus der Bestandsaufnahme .....	45
3.7.3	Erkenntnisse aus den Fallstudien .....	45
3.7.4	Fazit zu den weiteren Bereichen .....	46
<b>4</b>	<b>Gesamtfazit und Empfehlungen .....</b>	<b>47</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>53</b>
	<b>Anhang A: Teilstrukturierter Gesprächsleitfaden.....</b>	<b>55</b>
	<b>Anhang B: Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner .....</b>	<b>57</b>
	<b>Anhang C: Relevante Vorschriften auf nationaler Ebene .....</b>	<b>58</b>

## Kurzfassung

### Ausgangslage und Ziel

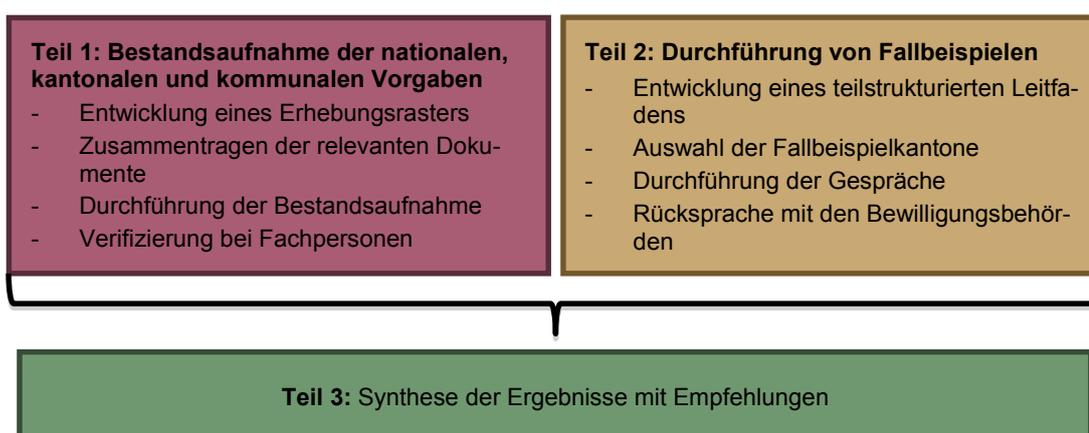
Im Postulat Quadranti „Abbau von bürokratischen Hürden und Vorschriften bei der Kinderbetreuung im ausserfamiliären Bereich“<sup>1</sup> wurde der Bundesrat beauftragt, die Bürokratie und Auflagen im Zusammenhang mit der Bewilligung von Plätzen für die familienergänzende Kinderbetreuung zu prüfen. Konkret soll untersucht werden, welche regulatorischen Hürden für die Schaffung von Plätzen für die familien- und schulergänzende Betreuung bestehen.

Im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen wurden in der vorliegenden Studie die für die Eröffnung von Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder geltenden Regulierungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene erfasst und Fallstudien in vier Kantonen durchgeführt. Im Zentrum der Analyse standen die Bereiche Brandschutz, Unfallverhütung, Hygiene, Lebensmittelsicherheit, Bau(polizei) und wirtschaftliche Grundlage. Nicht Bestandteil der Analyse waren Vorgaben zur Qualität der Einrichtungen (z.B. pädagogisches Konzept), zum Personal (z.B. Ausbildung, Betreuungsschlüssel) und zur Subventionsberechtigung (Anstossfinanzierung, kantonale oder kommunale Subventionen). Diese Aspekte wurden bereits in früheren Studien mehrfach untersucht.

### Methodisches Vorgehen

Das methodische Vorgehen setzte sich aus mehreren Bestandteilen zusammen (vgl. Abbildung KF 1).

Abbildung KF 1: Methodisches Vorgehen



<sup>1</sup> Postulat 13.3980 „Abbau von bürokratischen Hürden und Vorschriften bei der Kinderbetreuung im ausserfamiliären Bereich“ vom 27.09.2013: [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20133980](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20133980)

In einem ersten Schritt wurde eine Bestandsaufnahme der geltenden Regulierungen durchgeführt. Dazu wurden die national geltenden Vorgaben zusammengetragen und analysiert (vgl. Anhang C). Für die Erhebung der kantonalen Vorgaben wurde ein Erhebungsraster entwickelt, anhand dessen die Vorgaben in den Kantonen einheitlich erfasst werden konnten. Berücksichtigt wurden öffentliche Dokumente, die sich an Kindertagesstätten oder Tagesstrukturen für Schulkinder richten. Nicht oder nur beschränkt öffentlich zugängliche Dokumente wurden ebenfalls berücksichtigt, sofern sie EcoPlan zur Verfügung gestellt wurden. Nicht berücksichtigt wurden hingegen unspezifische mündliche oder schriftliche Aussagen. Existierte in einem der untersuchten Bereiche keine Regelung auf kantonaler Ebene, wurden die kommunalen Vorgaben des jeweiligen Kantonshauptortes aufgenommen. Die ausgefüllten Erhebungsraster wurden den Bewilligungsbehörden für eine Verifizierung zugeschickt. Zudem wurden diese gebeten, die Wichtigkeit sowie die Kostenfolgen der einzelnen Vorgaben abzuschätzen.

In einem zweiten Schritt wurden in den Kantonen Zürich, Luzern, Genf und Freiburg Fallstudien durchgeführt.<sup>2</sup> Die Gespräche fanden mit Personen statt, die vor noch nicht allzu langer Zeit eine Kindertagesstätte oder eine Tagesstruktur für Schulkinder eröffneten. Die 14 Gespräche folgten einem teilstrukturierten Leitfaden und fanden mehrheitlich vor Ort statt.

## Ergebnisse der Analyse

### *Allgemeines*

Auf nationaler Ebene ist für die Eröffnung einer Kindertagesstätte oder einer Tagesstruktur für Schulkinder die Pflegekinderverordnung (PAVO) massgeblich, welche die Bewilligungs- und Aufsichtsvoraussetzungen regelt. Die PAVO definiert Mindestanforderungen, die durch die Kantone und Gemeinden weiter spezifiziert werden können. Bei der Eröffnung einer Kindertagesstätte oder einer Tagesstruktur für Schulkinder kommen neben der PAVO weitere Gesetzgebungen, Vorschriften und Normen zur Anwendung, die auch für andere Unternehmen gelten, z.B. das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände oder die Brandschutzvorschriften der Vereinigung kantonaler Feuerversicherungen (VKF). Wichtig ist, dass die meisten der nationalen Vorgaben nicht nur für Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder gelten, sondern für alle Unternehmen oder Gebäude. Einzig die PAVO bezieht sich konkret auf Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder. Zudem werden in den nationalen Brandschutzvorschriften spezifische Vorgaben an die Fluchtwege in Kindertagesstätten definiert. Die in der vorliegenden Studie zitierten nationalen Vorgaben sind alle rechtsverbindlich mit Ausnahme der Leitlinien der bfu und der SIA-Normen. Allerdings können auch diese durch die Kantone als verbindlich erklärt werden. Weiter lassen viele der Gesetze bewusst einen Ermessensspielraum offen, damit unterschiedliche Situationen unterschiedlich beurteilt werden können (z.B. Lebensmittelsicherheit in einer Kindertagesstätte vs. in einem Restaurant).

---

<sup>2</sup> Zusätzlich wurden in St. Gallen zwei Kindertagesstätten befragt, da sich die Bewilligungsbehörde dort auf kantonaler Ebene befindet, in Luzern und Zürich hingegen auf kommunaler Ebene.

Von den Gesprächspartnern wurden die Vorgaben mehrheitlich als sinnvoll und zweckmässig eingeschätzt. Allerdings wird für die Gründung einer Kindertagesstätte oder einer Tagesstruktur für Schulkinder ein breites Wissen aus ganz unterschiedlichen Bereichen verlangt. Gerade bei der Eröffnung der ersten Einrichtung kann es darum schwierig sein, den Überblick zu behalten. Daher haben einige Kantone Übersichtsdokumente zu den wichtigsten Vorgaben erstellt und der Kanton Thurgau bietet beispielsweise eine enge Begleitung während des Eröffnungsprozesses an. Gemäss den in den Fallstudien Befragten liefern solche Übersichtsdokumente und auch die Vorgaben selber wichtige Anhaltspunkte, an denen man sich orientieren kann. Gemäss den kantonalen Fachexperten kann es in einzelnen Projekte aufgrund der Vorgaben zu Verzögerungen kommen, da zusätzliche Investitionen getätigt werden müssen oder Mietobjekte sich als ungeeignet herausstellen. Dass eine Kindertagesstätte oder eine Tagesstruktur für Schulkinder aufgrund der Regulierungen nicht eröffnen kann, kommt jedoch nur in Ausnahmefällen vor.

### *Brandschutz*

Im Bereich Brandschutz sind auf nationaler Ebene die PAVO (Erfüllung der anerkannten Anforderungen des Brandschutzes) und die Brandschutzvorschriften der VKF, welche im Auftrag der Kantone erarbeitet wurden, massgeblich. Betreuungseinrichtungen müssen die gleichen Anforderungen wie Schulen erfüllen, einzig für die Fluchtwege in Kindertagesstätten gelten spezielle Vorschriften (maximale Länge von 20 Metern und Erschliessung von Schlafräumen auf Zwischengeschossen sowie Galerien durch horizontale und vertikale Fluchtwege). Zudem gibt die Verordnung 4 zum Arbeitsgesetz (ArGV 4) eine Mindesttürbreite von 90 cm vor.

Da die Brandschutzvorschriften der VKF für alle Kantone verbindlich sind, umfassen kantonale und kommunale Vorgaben meist nur Präzisierungen der nationalen Vorgaben. In allen Kantonen muss die kantonale Gebäudeversicherung bei einem Neubau sowie in der Regel bei einer Umnutzung die Einhaltung der VKF Brandschutzbestimmungen überprüfen. Auch bezüglich der Fluchtwege gelten insbesondere die nationalen Vorgaben, zudem verweisen einige Kantone explizit darauf, dass Fluchtwege und Notausgänge gut signalisiert sein müssen. Bezüglich der Brandabschnittsbildung definieren wenige Kantone strengere Vorgaben, so müssen in Zürich alle Schlafräume, die sich nicht auf dem Erdgeschoss befinden, einen eigenen Brandabschnitt bilden, dasselbe gilt im Kanton Aargau für alle drei- oder mehrgeschossigen Bauten. Daneben geben einige Kantone organisatorische und technische Massnahmen vor, z.B. einen sichtbaren und leicht zugänglichen Feuerlöscher oder eine automatische Brandmeldeanlage. Je nach den Gegebenheiten der Liegenschaft können die Kosten im Bereich Brandschutz von minim bis sehr hoch variieren.

Trotz der detaillierten Vorgaben zeigten die Fallstudien, dass der Bereich Brandschutz im Eröffnungsprozess selten ein grösseres Problem darstellt. Die Vorgaben gewähren eine hohe Sicherheit und werden darum in der Regel als sinnvoll angesehen. Teilweise befinden sich die Betreuungseinrichtungen im Parterre eines Neubaus, womit sie einige Vorgaben des Brandschutzes bereits von vornherein erfüllen. In Einzelfällen führten der Einbau von Brandschutz-

türen und die spezifischen Anforderungen an Fluchtwege in Kindertagesstätten zu Schwierigkeiten. Müssen Massnahmen im Bereich Brandschutz ergriffen werden, führen diese jedoch meist zu sehr hohen Kosten.

### *Unfallverhütung*

Auf nationaler Ebene wird der Bereich Unfallverhütung durch die PAVO insofern geregelt, dass sie eine Förderung der körperlichen und geistigen Entwicklung der Kinder sowie die Sicherstellung einer ärztlichen Überwachung vorschreibt. Ferner veröffentlichte die Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) Leitlinien zum Umgang mit Kindern, die aber nicht rechtsverbindlich sind.

Auf kantonaler und kommunaler Ebene gelten für Kindertagesstätten insbesondere bei baulichen Sicherheitsmassnahmen etwas umfassendere Vorgaben als für Tagesstrukturen für Schulkinder. Die meisten Kantone verlangen den Nachweis eines Sicherheits- und Notfallkonzepts. Darüber hinaus spezifizieren die Kantone bauliche und organisatorische Massnahmen, die sich hinsichtlich Detaillierungsgrad und Umfang aber stark unterscheiden. Während einige Kantone wie Obwalden, Tessin und Bern eher allgemein auf die Leitlinien der bfu verweisen, verfügen andere Kantone wie Genf oder Waadt über sehr detaillierte Regelungen, auch wenn nicht alle verbindlich sind.

Die Fallstudien ergaben, dass die Vorgaben in der Praxis selten zu Schwierigkeiten führen. Sie wurden als gut nachvollziehbar beschrieben. Zudem fallen durch die Massnahmen selten hohe Kosten an. Probleme in Einzelfällen traten auf, weil Ämter unterschiedliche, sich widersprechende Anforderungen stellten und weil die unterschiedliche Interpretation innerhalb der Ermessensspielräume zu Uneinigkeiten unter den Bewilligungsinstanzen führte.<sup>3</sup>

### *(Wohn-)hygiene und Lebensmittelsicherheit/-hygiene*

Die PAVO verlangt eine gesunde und abwechslungsreiche Ernährung, zudem müssen die Einrichtungen den anerkannten Anforderungen<sup>4</sup> an die Wohnhygiene entsprechen. Das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände spezifiziert die Anforderungen an die Lebensmittelhygiene und die Lebensmittelsicherheit. Für Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder gelten grundsätzlich die gleichen lebensmittelrechtlichen Vorschriften wie für alle anderen Betriebe, die mit Lebensmitteln umgehen. Auch Einrichtungen, die das Mittagessen nicht selbst kochen, müssen die Anforderungen erfüllen, allerdings kommen einzelne Auflagen nicht zur Anwendung (z.B. Einhaltung der guten Herstellungspraxis).

Da auf nationaler Ebene bereits viel vorgegeben ist, ist der Bereich Lebensmittelsicherheit/-hygiene in den Kantonen relativ einheitlich geregelt. Bei den kantonalen Vorgaben handelt es

---

<sup>3</sup> Z.B. unterschiedliche Anforderungen an die Ausgestaltung eines Treppengeländers oder eines Fensterschutzes.

<sup>4</sup> Die PAVO macht keine weiteren Erläuterungen oder Verweise, was unter den anerkannten Anforderungen an die Wohnhygiene zu verstehen ist.

sich entweder um Wiedergaben der nationalen Vorgaben oder um Ausformulierungen des bestehenden Spielraums. Ein Grossteil der Kantone verlangt, dass die Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder ein Hygienekonzept bzw. eine Dokumentation zur Selbstkontrolle einreichen. Kostenintensiv können insbesondere die Vorgaben zur Kücheninfrastruktur sein. Umfassende Ergänzung zu den nationalen Vorgaben bezüglich Kücheninfrastruktur werden aber keine gemacht. Vereinzelt machen die Kantone aber marginale Ergänzungen, beispielsweise indem sie die Anforderungen an die Lüftungen präzisieren. Ergänzungen zur (Wohn-)hygiene betreffen meistens den Betrieb der Betreuungseinrichtung und nicht die Phase der Eröffnung. Einige Kantone machen aber umfassende Ergänzungen zum Betrieb, die bereits einen kleinen Aufwand bei der Eröffnung bedeuten (z.B. Erstellen eines Reinigungsplanes).

Die Vorgaben im Bereich (Wohn-) Hygiene und Lebensmittelsicherheit/-hygiene geniessen bei den Befragten eine hohe Akzeptanz, auch weil sie in der Regel nicht zu hohen Kosten führen. Eine Person merkte aber an, dass gerade die Vorgaben für die Kücheninfrastruktur für kleine Einrichtungen zu einem Problem werden können. Ansonsten gab es wenige negative Rückmeldungen: beispielsweise führte in einem Fall der Denkmalschutz dazu, dass keine Lüftung übers Dach eingebaut werden konnte, so dass das Essen nun durch einen Catering Service geliefert werden muss.

#### *Bau(polizei)*

Für Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder gelten grundsätzlich die gleichen Vorschriften wie für andere Bauvorhaben. Die PAVO schreibt vor, dass das Gesuch für die Bewilligung Angaben zur Anordnung und Einrichtung der Wohn-, Unterrichts- und Freizeiträume enthalten muss. In vielen Kantonen kommen zudem die SIA-Normen zur Anwendung, insbesondere in Bezug auf die Regelung des Schallschutzes, des Einsatzes von Geländern und Brüstungen sowie des hindernisfreien Bauens. Eine Vereinheitlichung der bau(polizei)lichen Anforderungen in den Kantonen konnte bis heute nicht erreicht werden mit Ausnahme der Brandschutzvorschriften der VKF.

Alle Kantone verlangen eine Kopie der Bau- oder Umnutzungsbewilligung. Darüber hinaus beschreiben die Kantone Basel-Land und Solothurn, wann eine Kindertagesstätte zonenkonform ist. In fast allen Kantonen existieren Vorgaben an die Ausstattung, auch weil dazu auf nationaler Ebene nichts festgehalten ist. Allerdings sind die Vorgaben meist sehr allgemein formuliert, nämlich dass die Ausstattung den Bedürfnissen angepasst, zweckdienlich und kindersicher sein muss. Im Bereich der Sanitäranlagen schreibt die Hygieneverordnung auf nationaler Ebene vor, dass genügend Toiletten vorhanden sein müssen. Die Kantone interpretieren aber unterschiedlich, was eine genügend grosse Zahl an Toiletten bedeutet und welche Personengruppen eine separate Toilette brauchen. Allerdings ist unklar, wie strikt die Vorgaben vollzogen werden, denn ein nachträglicher Einbau von zusätzlichen Toilettenanlagen kann zu sehr hohen Kosten führen resp. ist nicht in jedem Fall machbar. Ergänzungen im Bereich Lärmschutz wurden nur durch die Kantone Luzern und Zürich vorgenommen. Beide verlangen einen guten Schallschutz nach innen und nach aussen. Vorgaben zum hindernisfreien Bauen sind vor allem national geregelt. Aargau, Basel-Land und Bern präzisieren marginal, was sie unter

hindernisfrei verstehen. Gemäss dem Prinzip der Verhältnismässigkeit müssen die Vorgaben zum hindernisfreien Bauen bei bestehenden Gebäuden nicht in jedem Fall erfüllt werden. Weiter verlangen einige Kantone einen Situationsplan sowie das Verwenden von gesundheitsverträglichen Baustoffen.

Die Auswirkung der Vorgaben im Bereich Bau(polizei) auf den Eröffnungsprozess hängt unter anderem davon ab, inwiefern sich die Räumlichkeiten für eine Kindertagesstätte oder eine Tagesstruktur für Schulkinder eignen. Gerade in Neubauten führen die Vorgaben seltener zu Schwierigkeiten, weil die gesamte Konzeption von Beginn weg auf eine Betreuungseinrichtung ausgerichtet ist. Dafür müssen Neubauten häufig strengere Vorgaben erfüllen, z.B. im Bereich hindernisfreies Bauen. Wie beim Brandschutz können auch die Vorgaben im Bereich Bau(polizei) zu hohen Kosten führen, z.B. durch den Einbau einer Schallisolation oder von Toiletten. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Kindertagesstätten oder Tagesstrukturen für Schulkinder in älteren Gebäuden eröffnet werden.

#### *Nachweis wirtschaftliche Grundlage*

Gemäss PAVO darf eine Bewilligung nur bei einer gesicherten wirtschaftlichen Grundlage erteilt werden. Die kantonalen und kommunalen Bewilligungsinstanzen verlangen dafür häufig eine Bedarfsanalyse und einen Budget- oder Finanzplan sowie Annahmen zur Auslastung, das Lohnreglement und einen Businessplan. Der Aufwand für den Nachweis der wirtschaftlichen Grundlage hält sich in Grenzen und Kosten entstehen dadurch kaum. Probleme entstehen dann, wenn die Initianten nicht über das notwendige Finanzwissen verfügen. Die Gesprächspartner sind sich aber einig, dass eine Finanzplanung eine zentrale Voraussetzung für die Gründung einer Einrichtung darstellt.

#### *Weitere Bereiche*

Weiter wurden die Bereiche Behindertengleichstellung, Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz näher betrachtet. Das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) sorgt dafür, dass Benachteiligungen für Menschen mit einer Behinderung soweit möglich verhindert werden. Das Gesetz gilt unter anderem für öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen, somit auch für Betreuungseinrichtungen. Insbesondere muss darauf geachtet werden, dass der Zugang für Behinderte nicht verhindert oder erschwert wird. Gemäss den Fallstudien findet das Prinzip der Verhältnismässigkeit in der Praxis Anwendung, so dass selten Schwierigkeiten auftreten.

Wie andere Unternehmen müssen auch Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder die gesetzlichen Vorgaben zur Arbeitssicherheit und zum Gesundheitsschutz einhalten. Das Ziel besteht darin, sichere und nicht gesundheitsgefährdende Arbeitsplätze sicherzustellen. Die Vorgaben betreffen eher den Betrieb als die Eröffnung und führen in der Regel ebenfalls zu keinen Schwierigkeiten.

## **Gesamtfazit und Empfehlungen**

Die Bestandsaufnahme ergab, dass sich die meisten Kantone stark auf die nationalen Vorgaben stützen und diese entweder wiedergeben oder präzisieren. Gemäss den Fallstudien werden die Vorgaben mehrheitlich als sinnvoll und zweckmässig eingeschätzt. Nur in Einzelfällen führten sie zu grösseren Schwierigkeiten. Kostenrelevant sind insbesondere die Bereiche Brandschutz und Bau(polizei), zudem kann der Einbau einer auf die Gruppengrösse angepassten Küche oder der Umbau einer Küche zu hohen Kosten führen.

Für die Eröffnung einer Kindertagesstätte oder einer Tagesstruktur für Schulkinder ist jedoch viel Wissen aus ganz unterschiedlichen Bereichen notwendig.

Probleme entstehen weniger aufgrund der Vorgaben, sondern aufgrund deren Auslegung. Die Gesetze sind in der Regel so verfasst, dass sie einen gewissen Ermessensspielraum zulassen. Damit soll auf individuelle Situationen angemessener eingegangen werden können. Dem Vollzug kommt daher ein hohes Gewicht zu, denn Ermessensspielräume können sowohl von Kanton zu Kanton als auch je nach für den Vollzug verantwortliche Fachperson unterschiedlich ausgelegt werden.

Da die in den Fallstudien angesprochenen Probleme sehr individuell sind und eher auf den Vollzug als auf die Gesetze zurückgeführt werden können, können keine spezifischen Empfehlungen für die Anpassung von Gesetzen abgegeben oder Good Practice Beispiele abgeleitet werden. Dennoch können einige, eher allgemeine Empfehlungen genannt werden.

### **Empfehlung 1: Anpassung der gesetzlichen Grundlagen nicht notwendig**

Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme und der Fallstudien zeigen klar, dass sich keine Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen aufdrängen. Die Vorgaben lassen einen angemessenen Ermessensspielraum zu und sind akzeptiert.

### **Empfehlung 2: Übersichtsdokumente auf nationaler / kantonaler Ebene mit Good Practice Beispielen**

Für die Gründung einer Kindertagesstätte oder einer Tagesstruktur für Schulkinder ist viel Wissen notwendig. Kritik an Vorgaben wird insbesondere dann laut, wenn diese für die Initianten überraschend sind. Einige Kantone wie St. Gallen oder Basel-Stadt haben darum die wichtigsten Informationen für die Gründung einer Betreuungseinrichtung auf einer Homepage, in einem Ordner oder in Form einer Checkliste mit Dokumentvorlagen zusammengefasst. Wir empfehlen den Kantonen, die heute noch nicht über entsprechende Hilfestellungen verfügen, deren Einführung zu prüfen.

Auf nationaler Ebene kann die Erarbeitung von ähnlichen Dokumenten, welche beispielsweise einen Überblick über national gültige Vorschriften sowie kantonale Informationsquellen und Kontaktinformationen bieten, durch die Fachverbände Kibesuisse, PRo Enfance sowie Bildung + Betreuung übernommen werden. Bereits heute stellen die Fachverbände diverse Unterlagen zur Verfügung und können bei Fragen oder Problemen kontaktiert werden.

Die nationalen und kantonalen Informationen sollen mit Good Practice Beispielen ergänzt werden. Diese können dort als Orientierungshilfen dienen, wo es Ermessensspielräume gibt.

### **Empfehlung 3: Beratung bei der Suche nach Liegenschaften oder Räumlichkeiten**

Je besser die Liegenschaften und die Räumlichkeiten schon zu Beginn für eine Kindertagesstätte oder Tagesstruktur für Schulkinder geeignet sind, desto reibungsloser verläuft der Eröffnungsprozess. Daher empfiehlt sich eine vorgängige Prüfung durch die zuständige Behörde. Diese kann die notwendigen Massnahmen aufzeigen und die Kostenfolgen können grob geschätzt werden. Weiter wäre denkbar, dass die Gemeinden den Initianten geeignete Räumlichkeiten vermieten und bei neuen Überbauungen entsprechende Räumlichkeiten fördern.

### **Empfehlung 4: Kantonale oder kommunale Starthilfebeiträge**

Auch wenn die Vorgaben im Regelfall akzeptiert sind, können sie im Einzelfall zu hohen Investitionskosten führen und die finanziellen Möglichkeiten der Initianten übersteigen. Durch kantonale oder kommunale Starthilfebeiträge können die Investitionskosten durch die Kantone oder Gemeinden übernommen oder mitfinanziert werden. Möglich wäre auch, ein zinsloses Darlehen anzubieten.

### **Empfehlung 5: Regelmässiger Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den zuständigen Behörden eines Kantons**

Ein regelmässiger Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den zuständigen Behörden auf nationaler wie auch auf regionaler Ebene ist wichtig. Entsprechende fachspezifische Austauschgefässe bestehen bereits in mehreren Fachbereichen. Diese sollen vermehrt genutzt werden, um unterschiedliche Handhabungen im Vollzug zu diskutieren. Unterschiedliche Handhabungen sollen dabei nicht per se vereinheitlicht, jedoch kritisch hinterfragt und diskutiert werden. Ergänzend empfehlen wir zudem einen themenübergreifenden Austausch zwischen den verschiedenen Fachbehörden innerhalb eines Kantons.

### **Würdigung**

Mit den oben genannten Empfehlungen können Hürden für die Eröffnung von familienergänzenden Angeboten abgebaut werden. Einige der empfohlenen Massnahmen werden zumindest in Teilen bereits befolgt und haben zu einer teilweisen Harmonisierung der Praxis geführt. Es bleiben allerdings andere wichtige Herausforderungen bei oder vor der Eröffnung bestehen, dazu gehören unter anderem die Sicherung der Finanzierung und die Suche nach geeignetem Personal.

Es gilt zu beachten, dass sich die Analyse ausschliesslich auf die Einflüsse von Regulierungen in der Phase der Eröffnung und nicht auf andere Problemstellungen oder den laufenden Betrieb bezieht und dass es sich um eine Momentaufnahme in einem sehr dynamischen Bereich handelt.

## Résumé

### Contexte et objectif

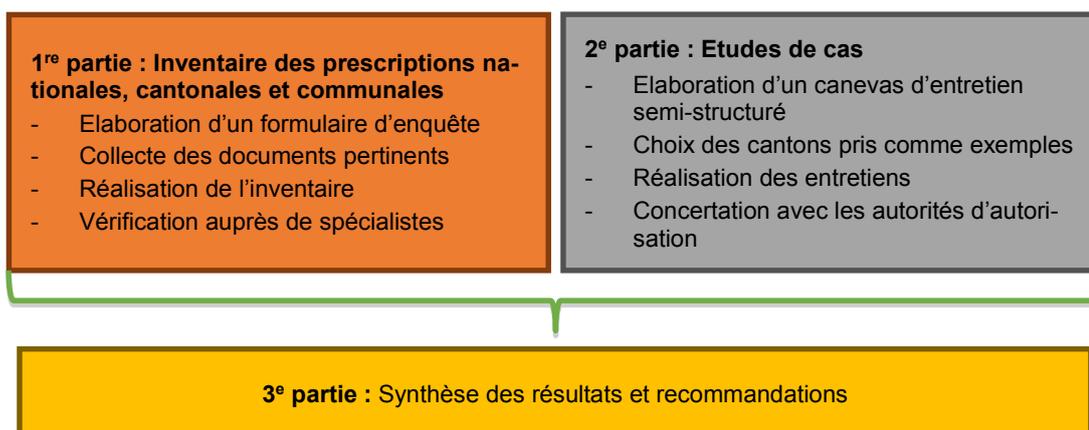
Le postulat Quadranti « Accueil extrafamilial pour enfants. Eliminer les obstacles et les prescriptions bureaucratiques »<sup>5</sup> chargeait le Conseil fédéral de soumettre à un examen les démarches administratives à effectuer et les exigences à remplir pour obtenir l'autorisation de créer des places d'accueil extrafamilial pour enfants. Concrètement, il s'agissait d'examiner quels obstacles d'ordre réglementaire il faut franchir pour pouvoir créer des places d'accueil extrafamilial et parascolaire.

Sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales, la présente étude a répertorié les réglementations en vigueur aux niveaux national, cantonal et communal pour l'ouverture d'institutions de la petite enfance et de structures d'accueil parascolaire, et a procédé à des études de cas dans quatre cantons. L'analyse s'est concentrée sur six domaines : protection contre l'incendie, prévention des accidents, hygiène, sécurité alimentaire, police des constructions et base économique. Elle n'a pas porté sur les prescriptions en matière de qualité des structures (par ex. conception pédagogique), de personnel (par ex. formation, taux d'encadrement) ou de droit aux subventions (financement incitatif, subventions cantonales ou communales). Ces aspects ont déjà fait l'objet de plusieurs études.

### Méthode

La méthode suivie s'articulait en plusieurs composantes (cf. Figure S 1).

Figure S 2 : Méthode



<sup>5</sup> Postulat 13.3980 « Accueil extrafamilial pour enfants. Eliminer les obstacles et les prescriptions bureaucratiques », du 27.9.2013 : <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20133980>

Dans un premier temps, les auteurs ont procédé à un inventaire des réglementations en vigueur. A cette fin, ils ont rassemblé et analysé les prescriptions en vigueur au niveau national (cf. annexe C). Pour le relevé des prescriptions cantonales, ils ont élaboré un formulaire d'enquête permettant de saisir celles-ci de façon uniforme. Ont été pris en compte les documents officiels se référant aux institutions de la petite enfance ou aux structures d'accueil parascolaire. Les documents non accessibles ou partiellement accessibles au public ont aussi été pris en compte lorsqu'ils ont été mis à la disposition d'Ecoplan. Par contre, les déclarations orales ou écrites non spécifiques n'ont pas été retenues. En l'absence de réglementation au niveau cantonal dans les domaines examinés, les auteurs ont recouru aux prescriptions communales des chefs-lieux respectifs. Les formulaires d'enquête remplis ont été soumis pour vérification aux instances qui délivrent les autorisations. Ces dernières ont été priées en outre d'estimer l'importance et l'impact financier des diverses prescriptions.

Dans un second temps, des études de cas ont été menées dans les cantons de Zurich, de Lucerne, de Genève et de Fribourg<sup>6</sup>. Les entretiens ont été réalisés avec des personnes qui avaient ouvert relativement récemment une institution de la petite enfance ou une structure d'accueil parascolaire. Ces quatorze entretiens semi-structurés, menés sur la base d'un canevas, ont pour la plupart eu lieu sur place.

## Résultats de l'analyse

### *Généralités*

Au niveau national, l'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE), qui règle les conditions d'autorisation et de surveillance, est déterminante pour l'ouverture d'une institution de la petite enfance ou d'une structure d'accueil parascolaire. Elle définit des exigences minimales, que les cantons et les communes peuvent spécifier plus avant. Pour l'ouverture d'une telle structure, d'autres lois, prescriptions et normes s'appliquent encore, par ex. la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels ou les prescriptions de protection contre l'incendie de l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI). Il faut savoir que la plupart des prescriptions valables à l'échelle nationale ne s'appliquent pas qu'à ces structures, mais à tous les bâtiments ou entreprises. Seule l'OPE se réfère concrètement aux institutions qui s'occupent d'accueillir des enfants. En outre, les prescriptions nationales de protection contre l'incendie définissent des exigences spécifiques pour les voies d'évacuation dans les institutions de la petite enfance. Les prescriptions nationales citées dans la présente étude ont toutes une portée juridique contraignante, sauf les consignes du Bureau de prévention des accidents (bpa) et les normes SIA, qui peuvent toutefois être déclarées contraignantes par les cantons. De plus, nombre des lois en question laissent délibérément une marge d'appréciation

---

<sup>6</sup> Deux institutions de la petite enfance ont été interrogées en outre dans le canton de Saint-Gall, où les autorisations sont délivrées par une instance cantonale, tandis qu'elles le sont par des instances communales dans les cantons de Lucerne et de Zurich.

afin de permettre d'évaluer différemment des situations différentes (par ex. la sécurité alimentaire dans un restaurant ou dans une institution de la petite enfance).

La plupart des interlocuteurs ont estimé que les prescriptions étaient judicieuses et appropriées. Ils relèvent toutefois que de vastes connaissances dans des domaines très variés sont exigées pour créer une institution de la petite enfance ou une structure d'accueil parascolaire. Il peut donc être difficile de garder une vue d'ensemble, surtout lorsque l'on crée sa première structure. C'est pourquoi quelques cantons ont publié des documents qui résument les principales prescriptions, et le canton de Thurgovie, par exemple, propose un suivi rapproché pendant le processus d'ouverture. Selon les personnes interrogées dans les études de cas, les documents de ce genre et les prescriptions elles-mêmes fournissent des points de repère importants. D'après les experts cantonaux, les prescriptions peuvent provoquer des retards pour certains projets, lorsque des investissements supplémentaires doivent être effectués ou que les locaux loués s'avèrent inappropriés. Cependant, il est très rare qu'une institution de la petite enfance ou une structure d'accueil parascolaire ne puisse pas s'ouvrir en raison des réglementations.

#### *Protection contre l'incendie*

Dans le domaine de la protection contre l'incendie, l'OPE (respect des exigences de la protection contre l'incendie) et les prescriptions de l'AEAI, élaborées sur mandat des cantons, sont déterminantes au niveau national. Les structures d'accueil doivent remplir les mêmes conditions que les écoles, des prescriptions particulières ne s'appliquent que pour les voies d'évacuation dans les institutions de la petite enfance (longueur maximale de 20 m, desserte des dortoirs situés dans des mezzanines ou des galeries par des voies d'évacuation horizontales ou verticales). En outre, l'ordonnance 4 relative à la loi sur le travail (OLT4) prescrit une largeur utile des portes d'au moins 90 cm.

Etant donné que les prescriptions de l'AEAI sont obligatoires pour tous les cantons, les directives cantonales ou communales ne font en général que préciser les normes nationales. Dans tous les cantons, l'établissement cantonal d'assurance des bâtiments doit vérifier, pour toute nouvelle construction et aussi, en règle générale, en cas de changement d'affectation, si les prescriptions de protection contre l'incendie de l'AEAI sont respectées. Pour les voies d'évacuation aussi, les prescriptions nationales surtout sont applicables, et quelques cantons précisent explicitement que les voies d'évacuation et les issues de secours doivent être bien signalisées. Pour le compartimentage coupe-feu, quelques cantons définissent des prescriptions plus sévères ; à Zurich, par exemple, tous les dortoirs qui ne se situent pas au rez-de-chaussée doivent avoir leur propre compartiment coupe-feu, et la même règle s'applique dans le canton d'Argovie à tous les bâtiments de trois étages ou davantage. Quelques cantons prescrivent en outre des mesures techniques et organisationnelles, par exemple un extincteur bien visible et facilement accessible, ou un système de détection d'incendie automatique. Selon les particularités du bâtiment, les coûts de la protection contre l'incendie peuvent varier, de modérés à très élevés.

Les études de cas ont montré qu'en dépit de prescriptions détaillées, la protection contre l'incendie pose rarement un problème de taille dans le processus d'ouverture d'une structure. Les prescriptions assurent une grande sécurité et sont donc généralement estimées judicieuses. Certaines structures d'accueil se trouvent au rez-de-chaussée d'un nouveau bâtiment et remplissent ainsi d'emblée quelques-unes des prescriptions. Dans des cas particuliers, l'installation de portes coupe-feu et les exigences spécifiques en matière de voies d'évacuation dans les institutions de la petite enfance ont créé des difficultés. Lorsque des mesures de protection contre l'incendie doivent être prises, elles induisent en général des coûts très élevés.

### *Prévention des accidents*

Au niveau national, le domaine de la prévention des accidents est réglé dans une certaine mesure par l'OPE, qui prescrit de favoriser le développement physique et mental des enfants, et de garantir une surveillance médicale. En outre, le bpa a publié des directives sur le comportement à adopter avec les enfants, lesquelles ne sont cependant pas juridiquement contraignantes.

Aux niveaux cantonal et communal, les prescriptions sont un peu plus sévères pour les institutions de la petite enfance que pour les structures d'accueil parascolaire, surtout en ce qui concerne les mesures de sécurité architecturales. La plupart des cantons exigent la preuve de l'existence d'un plan de sécurité et d'urgence. Les cantons spécifient en outre des mesures architecturales et organisationnelles, dont l'ampleur et le niveau de détail diffèrent considérablement de l'un à l'autre. Alors que quelques cantons, comme Obwald, Berne et le Tessin, renvoient de façon assez générale aux lignes directrices du bpa, d'autres, comme Vaud ou Genève, disposent de règles très détaillées, bien qu'elles ne soient pas toutes contraignantes.

Les études de cas montrent que les prescriptions sont jugées aisément compréhensibles et causent rarement des difficultés. Il est rare aussi que les mesures prescrites génèrent des coûts élevés. Des problèmes sont apparus dans des cas particuliers, parce que les offices posent des exigences diverses et parfois contradictoires, et parce que la diversité dans l'interprétation des marges d'appréciation a causé des divergences entre les instances d'autorisation<sup>7</sup>.

### *Hygiène (des bâtiments), sécurité et hygiène alimentaire*

L'OPE exige une alimentation saine et variée, et des installations satisfaisant aux exigences de l'hygiène<sup>8</sup>. La loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels spécifie les exigences en matière d'hygiène et de sécurité alimentaire. Les institutions de la petite enfance et les structures d'accueil parascolaire sont en principe soumises aux mêmes prescriptions que

---

<sup>7</sup> Par ex. exigences différentes posées touchant la conformation d'une rampe d'escalier ou d'un système de protection de fenêtre.

<sup>8</sup> L'OPE ne précise pas ce qu'il faut entendre par satisfaire aux exigences de l'hygiène (ni explication, ni renvoi).

toute autre entreprise ayant à faire avec des aliments. Même les établissements qui ne cuisinent pas eux-mêmes le repas de midi doivent satisfaire aux exigences ; toutefois, les exigences ne s'appliquent pas uniformément (par ex. respect des bonnes pratiques de fabrication).

Etant donné qu'il existe déjà beaucoup de prescriptions au niveau national, le domaine de la sécurité et de l'hygiène alimentaire est réglé de manière relativement uniforme dans les cantons. Les prescriptions cantonales consistent soit en des transcriptions des prescriptions nationales, soit en une définition plus précise de la marge de manœuvre existante. La majeure partie des cantons exigent que les institutions de la petite enfance et les structures d'accueil parascolaire remettent un plan d'hygiène ou une documentation sur les mesures d'autocontrôle. Quelques cantons vont plus loin sur certains points, par ex. Berne, qui prévoit la possibilité de déléguer aussi l'autocontrôle dans les structures d'accueil aux producteurs d'aliments. Les prescriptions concernant l'infrastructure de cuisine, en particulier, peuvent générer des coûts élevés. Mais aucun complément important n'est apporté aux prescriptions nationales en la matière. Quelques cantons y font des ajouts marginaux, par ex. en précisant les exigences concernant les systèmes d'aération. Les compléments touchant l'hygiène (des bâtiments) concernent surtout l'exploitation de la structure d'accueil et non la phase d'ouverture. Certains de ces compléments, parfois étendus, impliquent toutefois des charges, modérées, au moment de l'ouverture (par ex. établissement d'un plan de nettoyage).

Les prescriptions en matière d'hygiène (des bâtiments), de sécurité et d'hygiène alimentaire sont bien acceptées par les personnes interrogées, également parce qu'en règle générale elles n'impliquent pas de coûts élevés. Une personne a toutefois observé que, pour les petites institutions, les prescriptions concernant l'infrastructure de cuisine pouvaient s'avérer problématiques. Pour le reste, les réponses négatives sont rares : dans un cas, par exemple, le fait que la structure se trouvait dans un monument classé empêchait d'aménager une ventilation par le toit, si bien qu'il a fallu faire désormais livrer les repas par un service de restauration.

#### *Police des constructions*

Les mêmes prescriptions s'appliquent en principe pour les institutions de la petite enfance et les structures d'accueil parascolaire que pour les autres projets de construction. L'OPE prescrit que la demande d'autorisation doit contenir des indications concernant l'aménagement et l'équipement des locaux destinés à la vie domestique, à l'enseignement et aux loisirs. Dans de nombreux cantons s'appliquent en outre les normes SIA, notamment en ce qui concerne les règles relatives à la protection contre le bruit, à l'utilisation de balustrades et de parapets, ainsi qu'à la construction sans obstacles. Il n'a pas été possible d'obtenir à ce jour une uniformisation des exigences cantonales en matière de police des constructions, à l'exception des prescriptions de l'AEAI touchant la protection contre l'incendie.

Tous les cantons exigent une copie du permis de construire ou de l'autorisation de réaffectation. Les cantons de Bâle-Campagne et de Soleure définissent en outre les conditions auxquelles les institutions de la petite enfance sont conformes au plan de zone. Il existe dans presque tous les cantons des prescriptions en matière d'équipement, notamment parce que

rien n'est défini à ce sujet au niveau national. Mais la plupart de ces prescriptions sont formulées de manière très générale, et disent par exemple que l'équipement doit être adapté aux besoins, approprié et sûr pour les enfants. Dans le domaine des installations sanitaires, l'ordonnance sur l'hygiène prescrit au niveau national que des toilettes doivent être disponibles en nombre suffisant. Mais les cantons interprètent de manière très diverse ce qu'est un nombre suffisant et quels groupes de personnes ont besoin de toilettes séparées. L'on ne sait pas très bien avec quelle rigueur ces prescriptions sont appliquées, car le montage ultérieur de toilettes supplémentaires peut se révéler très coûteux et n'est pas toujours réalisable. Des compléments concernant la protection contre le bruit n'ont été apportés que par les cantons de Lucerne et de Zurich. Tous deux exigent une bonne isolation phonique intérieure et extérieure. Les prescriptions concernant la construction sans obstacles sont édictées surtout au niveau national. Les cantons d'Argovie, de Bâle-Campagne et de Berne précisent de façon marginale ce qu'ils entendent par « sans obstacles ». Selon le principe de la proportionnalité, les prescriptions en la matière ne doivent pas toujours être satisfaites dans les bâtiments existants. De plus, quelques cantons exigent un plan de situation ainsi que l'utilisation de matériaux de construction sans incidence négative sur la santé.

L'effet des prescriptions en matière de police des constructions sur le processus d'ouverture des structures d'accueil dépend notamment de la mesure dans laquelle les locaux sont appropriés. Ces prescriptions causent plus rarement des difficultés dans les nouvelles constructions, pour lesquelles la conception est axée d'emblée sur une structure d'accueil. Mais ces bâtiments doivent souvent satisfaire à des exigences plus sévères, par exemple en matière de construction sans obstacles. Comme pour la protection contre l'incendie, les prescriptions en matière de police des constructions peuvent entraîner des coûts élevés, par exemple pour le montage d'une isolation phonique ou de toilettes. C'est notamment le cas lorsqu'une telle structure s'ouvre dans des bâtiments relativement anciens.

#### *Preuve de la base économique*

En vertu de l'OPE, l'autorisation ne peut être délivrée que si l'établissement a une base économique sûre. Les instances d'autorisation cantonales et communales exigent souvent pour cela une analyse des besoins et un plan financier ou un plan budgétaire avec des hypothèses concernant le taux d'occupation de la structure, ainsi que le règlement sur les salaires et un plan d'affaires. La preuve de la base économique ne représente pas une lourde charge et n'entraîne guère de frais. Des problèmes peuvent survenir lorsque les initiateurs du projet n'ont pas les connaissances financières requises. Mais les interlocuteurs s'accordent pour dire qu'un plan financier est une condition essentielle pour la création d'une structure d'accueil.

#### *Autres domaines*

Les domaines de l'égalité pour les personnes handicapées, de la sécurité au travail et de la protection de la santé ont également été examinés de plus près. La loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) vise à éviter autant que possible tout ce qui pourrait désavantager les personnes en situation de handicap. Elle s'applique notamment aux bâtiments et installations accessibles au public, ainsi qu'aux structures d'accueil. Il faut veiller en particulier à ce que

l'accès ne soit pas difficile ou impossible pour ces personnes. Selon les études de cas, le principe de proportionnalité s'applique en pratique, si bien qu'il est rare que des difficultés surviennent.

Comme toute entreprise, les institutions de la petite enfance et les structures d'accueil parascolaire doivent aussi respecter les prescriptions légales relatives à la sécurité au travail et à la protection de la santé. L'objectif est de garantir des places de travail sûres et sans risque pour la santé. Ces prescriptions concernent plutôt l'exploitation de la structure que son ouverture et, en règle générale, elles ne suscitent pas non plus de difficultés.

## **Bilan et recommandations**

Il ressort de l'inventaire dressé que la majorité des cantons s'appuient fortement sur les prescriptions nationales et les reprennent ou les précisent. D'après les études de cas, la plupart des intéressés estiment que les prescriptions sont judicieuses et appropriées. Elles ne causent des difficultés relativement importantes que dans des cas isolés. Ce sont surtout les domaines de la protection contre l'incendie et de la police des constructions qui induisent des coûts élevés ; en outre, l'installation d'une cuisine professionnelle ou la transformation d'une cuisine peuvent générer des coûts importants.

Cela dit, l'ouverture d'une institution de la petite enfance ou d'une structure d'accueil parascolaire nécessite de grandes connaissances dans des domaines très variés.

Ce sont moins les prescriptions elles-mêmes qui posent des problèmes que leur interprétation. Les lois sont en règle générale rédigées de telle sorte qu'elles laissent une certaine marge d'appréciation, permettant ainsi d'aborder les situations individuelles de façon mieux appropriée. Leur application revêt par conséquent une grande importance, car les marges d'appréciation peuvent être interprétées différemment d'un canton à l'autre, mais aussi d'un responsable à l'autre.

Etant donné que les problèmes abordés dans les études de cas sont très individuels et semblent tenir davantage à l'application qu'aux lois elles-mêmes, il n'est pas possible de formuler des recommandations pour l'adaptation de lois ou de dégager des exemples de bonnes pratiques. Il est néanmoins possible de formuler quelques recommandations d'ordre général.

### **Recommandation 1 : Il n'est pas nécessaire d'adapter les bases légales**

Les résultats de l'inventaire et des études de cas montrent clairement qu'aucune adaptation des bases légales ne s'impose. Les prescriptions laissent une marge d'appréciation appropriée et sont acceptées.

**Recommandation 2 : Fournir des documents donnant une vue d'ensemble aux niveaux national et cantonal, ainsi que des exemples de bonnes pratiques**

De grandes connaissances sont nécessaires pour créer une institution de la petite enfance ou une structure d'accueil parascolaire. Les prescriptions sont critiquées surtout lorsqu'elles sont surprenantes pour les initiateurs de projets. Quelques cantons, comme Saint-Gall ou Bâle-Ville, ont par conséquent regroupé les informations les plus importantes pour la création d'une structure d'accueil sur un site Internet, dans un classeur ou sous forme de liste de contrôle avec des modèles de documents. Nous recommandons aux cantons qui ne fournissent pas encore de telles aides d'en envisager la mise en place.

Au niveau national, l'élaboration de documents similaires, donnant par exemple une vue d'ensemble des prescriptions valables à l'échelon national ainsi que des sources d'information cantonales et des interlocuteurs dans les cantons, pourrait être confiée aux associations professionnelles kibesuisse, PRo Enfance ou éducation+accueil. Aujourd'hui déjà, les associations professionnelles mettent divers documents à disposition et peuvent être contactées en cas de questions ou de problèmes.

Les informations nationales et cantonales devraient être complétées par des exemples de bonnes pratiques, qui pourront servir de repères là où il existe une marge d'appréciation.

**Recommandation 3 : Offrir des conseils pour la recherche d'immeubles ou de locaux**

Le processus d'ouverture se passe d'autant mieux que les immeubles ou les locaux sont d'emblée appropriés pour une institution de la petite enfance ou une structure d'accueil parascolaire. Un examen préalable par l'autorité compétente est donc recommandé. Celle-ci peut indiquer les mesures nécessaires, ce qui permet d'estimer grossièrement les conséquences financières. L'on pourrait également imaginer que les communes louent des locaux appropriés aux initiateurs des projets et favorisent de tels locaux en cas de nouvelle construction.

**Recommandation 4 : Accorder des subventions cantonales ou communales d'aide au démarrage**

Même si les prescriptions sont acceptées en règle générale, elles peuvent entraîner dans des cas particuliers des frais d'investissement élevés et dépasser les possibilités financières des initiateurs du projet. Ces frais pourraient être assumés ou cofinancés par les cantons ou les communes par le biais de subventions d'aide au démarrage, ou moyennant un prêt sans intérêts.

**Recommandation 5 : Instaurer un échange régulier d'informations et d'expériences entre les autorités cantonales compétentes**

Un échange régulier d'informations et d'expériences entre les autorités compétentes aux niveaux national et régional est important. Il existe déjà des canaux d'échange spécifiques dans différents domaines spécialisés. Ceux-ci devraient être davantage utilisés afin de discuter les différentes manières d'aborder l'application. Il ne s'agit pas de viser forcément une unification,

mais d'examiner et de discuter d'un œil critique les différences dans la manière de procéder. En complément, nous recommandons un échange général entre les diverses autorités spécialisées au sein du canton.

### **Appréciation**

Les recommandations ci-dessus permettent de lever des obstacles à l'ouverture d'offres d'accueil extrafamilial. Quelques-unes des mesures recommandées sont déjà appliquées au moins en partie et ont abouti à une harmonisation partielle de la pratique. D'autres difficultés importantes subsistent néanmoins avant l'ouverture ou lors de l'ouverture d'une structure, à commencer par la garantie du financement et la recherche du personnel approprié.

Il ne faut pas oublier que l'analyse porte exclusivement sur l'influence des réglementations lors de la phase d'ouverture et non sur d'autres problématiques ou sur l'exploitation courante, et qu'il s'agit là d'un instantané dans un secteur très dynamique.



## Riassunto

### Contesto e obiettivo

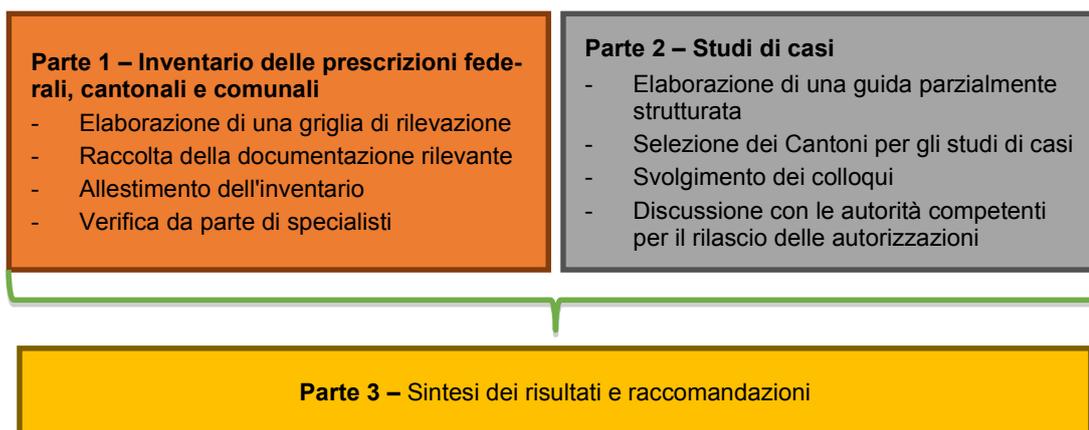
Con il postulato Quadranti «Custodia di bambini complementare alla famiglia. Snellire la burocrazia ed eliminare le prescrizioni inutili»<sup>9</sup> il Consiglio federale è stato incaricato di analizzare la procedura burocratica e le condizioni richieste per ottenere le autorizzazioni d'esercizio nel settore della custodia di bambini complementare alla famiglia. Concretamente, occorre esaminare quali sono le trafale amministrative attualmente esistenti per la creazione di posti per la custodia extrafamiliare e parascolastica.

Su incarico dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali, nel quadro del presente studio sono state rilevate le regolamentazioni vigenti per l'apertura di strutture di custodia collettiva diurna destinate ai bambini in età prescolare (di seguito «asili nido») e strutture parascolastiche (per i bambini in età scolastica) a livello federale, cantonale e comunale e sono stati condotti studi di casi in quattro Cantoni. L'analisi si è concentrata in particolare sugli ambiti seguenti: protezione antincendio, prevenzione degli infortuni, igiene, sicurezza alimentare, polizia edilizia e base economica. Non sono state invece oggetto d'indagine le prescrizioni sulla qualità delle istituzioni (p. es. piani pedagogici), sul personale (p. es. formazione, rapporto numerico tra educatrici e bambini) e sul diritto ai sussidi (programma d'incentivazione, sussidi cantonali o comunali), aspetti già analizzati più volte in studi precedenti.

### Metodo

A livello metodologico, lo studio consta di diverse componenti (cfr. Abbildung KF 1).

Figura 3 – Metodo



<sup>9</sup> Postulato 13.3980 «Custodia di bambini complementare alla famiglia. Snellire la burocrazia ed eliminare le prescrizioni inutili» del 27 settembre 2013, <https://www.parlament.ch/it/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20133980>.

In una prima fase è stato allestito un inventario delle regolamentazioni vigenti riunendo e analizzando le prescrizioni attuali a livello nazionale (cfr. allegato C). Per quanto concerne le prescrizioni cantonali è stata elaborata una griglia che ha consentito di rilevare uniformemente le normative dei diversi Cantoni. In questa fase si è tenuto conto dei documenti pubblici destinati agli asili nido e alle strutture parascolastiche. Sono stati considerati anche documenti non pubblici o solo parzialmente accessibili al pubblico, nella misura in cui sono stati messi a disposizione di EcoPlan. Non sono invece state prese in considerazione dichiarazioni scritte o orali non specifiche. In mancanza di una regolamentazione cantonale in uno degli ambiti analizzati, si è fatto riferimento alle prescrizioni comunali del capoluogo cantonale. Una volta compilata, la griglia di rilevazione è stata inoltrata alle autorità competenti per il rilascio delle autorizzazioni, cui è stato chiesto di verificarla e al contempo di valutare l'importanza delle singole prescrizioni e dei costi da esse generati.

In una seconda fase sono stati condotti studi di casi nei Cantoni di Zurigo, Lucerna, Ginevra e Friburgo<sup>10</sup>. I colloqui hanno avuto luogo con persone che avevano aperto di recente un asilo nido o una struttura parascolastica. I 14 colloqui, tenutisi prevalentemente presso le strutture in questione, sono stati condotti sulla base di una guida parzialmente strutturata.

## Risultati dell'analisi

### *In generale*

A livello nazionale, per l'apertura di un asilo nido o di una struttura parascolastica è determinante l'ordinanza sull'affiliazione (OAMin), che stabilisce i requisiti per l'autorizzazione e la vigilanza. Si tratta di requisiti minimi, che possono essere ulteriormente precisati dai Cantoni e dai Comuni. Oltre all'OAMin, per l'apertura delle summenzionate strutture sono inoltre applicabili leggi, disposizioni e norme valide anche per le altre imprese, come ad esempio la legge sulle derrate alimentari (LDerr) e le prescrizioni in materia di protezione antincendio dell'Associazione degli istituti cantonali di assicurazione antincendio (AICAA). È importante rilevare che la maggior parte delle disposizioni nazionali non vale solo per gli asili nido e le strutture parascolastiche, ma in generale per tutte le imprese e tutti gli edifici. L'OAMin è l'unico atto normativo che fa concretamente riferimento agli asili nido e alle strutture parascolastiche. Inoltre, le prescrizioni nazionali in materia di protezione antincendio contemplano una regolamentazione specifica per le vie di fuga negli asili nido. Tutte le prescrizioni nazionali menzionate nel presente studio sono giuridicamente vincolanti, ad eccezione delle direttive dell'Ufficio prevenzione infortuni (upi) e delle norme SIA, che possono tuttavia essere dichiarate vincolanti dai Cantoni. Inoltre, molte normative lasciano intenzionalmente un margine di apprezzamento per consentire di valutare le diverse situazioni in base al caso concreto (p. es. sicurezza alimentare in un asilo nido o in un ristorante).

---

<sup>10</sup> A titolo complementare, sono stati interpellati anche due asili nido nel Cantone di San Gallo, dove le autorizzazioni sono rilasciate a livello cantonale, mentre nei Cantoni di Lucerna e Zurigo lo sono a livello comunale.

Dai colloqui svolti è emerso che per gli interlocutori le prescrizioni sono perlopiù ragionevoli e appropriate. Tuttavia, per l'istituzione di un asilo nido o di una struttura parascolastica sono necessarie ampie conoscenze di settori notevolmente diversi tra loro, il che – soprattutto quando si apre la prima struttura – può far perdere la visione d'insieme. Per questo motivo, alcuni Cantoni hanno elaborato documenti che sintetizzano le disposizioni principali e, ad esempio, il Cantone di Turgovia propone un'ampia assistenza durante il processo di apertura di una struttura. Secondo le persone interpellate nel quadro degli studi di casi, tali documenti così come le disposizioni stesse costituiscono un punto di riferimento importante su cui potersi basare. Gli esperti del settore a livello cantonale ritengono che le prescrizioni possono comportare ritardi per qualche progetto, poiché vanno effettuati investimenti supplementari o perché i locali affittati si rivelano inadeguati. Solo in casi eccezionali accade, invece, che un asilo nido o una struttura parascolastica non possa aprire a causa delle regolamentazioni.

### *Protezione antincendio*

Nell'ambito della protezione antincendio, a livello nazionale sono determinanti l'OAMin (adempimento delle esigenze riconosciute dei provvedimenti antincendio) e le prescrizioni dell'AICAA, elaborate su incarico dei Cantoni. Le strutture di custodia devono soddisfare le stesse esigenze delle scuole; solo per le vie di fuga negli asili nido vigono disposizioni speciali (la lunghezza massima delle vie di fuga ammonta a 20 metri e i dormitori situati ai piani intermedi oppure su un soppalco devono essere serviti da vie di fuga orizzontali e verticali). Si applica inoltre l'ordinanza 4 concernente la legge sul lavoro (OLL 4), che prescrive una larghezza utile delle porte di almeno 90 centimetri.

Dato che le prescrizioni in materia di protezione antincendio dell'AICAA sono vincolanti per tutti i Cantoni, le disposizioni comunali e cantonali si limitano perlopiù a precisare le prescrizioni nazionali. Per le nuove costruzioni e in caso di cambiamento di destinazione di una struttura esistente, ad esempio, secondo l'OAMin occorre un'autorizzazione in materia di protezione antincendio rilasciata dall'assicurazione cantonale sui fabbricati. Anche per quanto concerne le vie di fuga si applicano sostanzialmente le prescrizioni nazionali; alcuni Cantoni fanno inoltre esplicitamente riferimento all'obbligo di segnalare bene le vie di fuga e le uscite di soccorso. Per quanto concerne la costruzione di compartimenti tagliafuoco, alcuni Cantoni prevedono prescrizioni più rigide: a Zurigo tutti i dormitori non situati al piano terra devono costituire un proprio compartimento tagliafuoco. Lo stesso vale nel Cantone di Argovia per tutte le costruzioni di tre o più piani. Inoltre, alcuni Cantoni contemplano provvedimenti di natura organizzativa e tecnica, come ad esempio un estintore visibile e facilmente accessibile o un impianto di rilevazione automatica d'incendio. A seconda delle caratteristiche di un immobile, i costi nell'ambito della protezione antincendio possono essere da irrisori a molto elevati.

Nonostante le prescrizioni dettagliate in materia, dagli studi di casi è emerso che la protezione antincendio costituisce raramente un problema serio nel processo di apertura di una struttura. Le prescrizioni garantiscono un'elevata sicurezza e pertanto vengono generalmente considerate ragionevoli. Talvolta le strutture di custodia si trovano al piano terra di nuove costruzioni, ragion per cui rispettano automaticamente determinate disposizioni in materia di protezione antincendio. In alcuni casi l'installazione di porte antincendio e i requisiti specifici previsti per

le vie di fuga negli asili nido hanno causato problemi. Laddove è necessario adottare provvedimenti nell'ambito della protezione antincendio, di regola questi generano infatti spese molto elevate.

### *Prevenzione degli infortuni*

A livello nazionale, l'ambito della prevenzione degli infortuni è disciplinato indirettamente dall'OAMin, che prevede l'obbligo di promuovere lo sviluppo fisico e mentale dei bambini e di garantire una sorveglianza medica. Inoltre, l'upi ha pubblicato delle direttive concernenti il comportamento da adottare con i bambini, che non sono però giuridicamente vincolanti.

A livello cantonale e comunale, per gli asili nido vigono prescrizioni più dettagliate di quelle valide per le strutture parascolastiche, in particolare per quanto concerne le misure di sicurezza di tipo edilizio. La maggior parte dei Cantoni esige la prova dell'esistenza di un piano di sicurezza e di emergenza. Inoltre, i Cantoni precisano le misure necessarie sul piano edilizio e organizzativo, ma il grado di dettaglio e la portata delle disposizioni variano notevolmente. Se alcuni Cantoni (quali Obvaldo, Ticino e Berna) rimandano in modo piuttosto generale alle direttive dell'upi, altri (quali Ginevra o Vaud) dispongono di regolamentazioni molto dettagliate, seppur non sempre vincolanti.

Dagli studi di casi è risultato che raramente le prescrizioni comportano difficoltà nella prassi e che esse sono considerate ben comprensibili. Inoltre, i provvedimenti generano di rado spese elevate. In qualche caso sono emersi problemi dovuti alla contraddittorietà dei requisiti posti dai vari uffici e alle divergenze tra le autorità competenti per il rilascio delle autorizzazioni a causa della diversa interpretazione dei margini di apprezzamento<sup>11</sup>.

### *Igiene (dell'abitazione) e sicurezza e igiene alimentari*

Secondo l'OAMin le strutture devono garantire «un nutrimento sano e variato» e soddisfare «le esigenze riconosciute dell'igiene dell'abitazione»<sup>12</sup>. La LDerr specifica le esigenze in materia di igiene e sicurezza alimentari. Per quanto concerne le derrate alimentari, agli asili nido e alle strutture parascolastiche si applicano per principio le stesse norme valide per tutte le altre imprese che entrano in contatto con derrate alimentari. Anche le strutture che non preparano il pranzo internamente sono tenute a soddisfare le esigenze poste; tuttavia vengono meno alcuni obblighi (p. es. rispetto delle regole della buona pratica di fabbricazione).

Dato che l'ambito della sicurezza e dell'igiene alimentari è già ampiamente disciplinato a livello nazionale, le regolamentazioni cantonali sono relativamente uniformi, limitandosi a riprendere le prescrizioni nazionali o a precisare il margine di manovra disponibile. La maggior parte dei Cantoni esige che gli asili nido e le strutture parascolastiche inoltrino un piano in materia d'igiene o una documentazione relativa al controllo autonomo. Su singoli punti, qualche Cantone

---

<sup>11</sup> Per esempio, requisiti diversi per l'installazione di un corrimano o di una protezione per le finestre.

<sup>12</sup> L'OAMin non fornisce tuttavia spiegazioni né rimandi che permettano di capire quali siano le esigenze riconosciute dell'igiene dell'abitazione.

va oltre le esigenze poste: quello di Berna prevede ad esempio anche la possibilità di delegare il controllo autonomo nelle strutture parascolastiche alle ditte fornitrici dei pasti. Sul fronte dei costi, sono soprattutto le prescrizioni relative all'infrastruttura delle cucine che possono comportare spese elevate. Al riguardo, però, non esistono ampie integrazioni delle norme nazionali: solo in singoli casi i Cantoni apportano aggiunte marginali, ad esempio precisando i requisiti in termini di aerazione. Le integrazioni relative all'igiene (dell'abitazione) riguardano perlopiù l'esercizio della struttura di custodia e non la fase della sua apertura. In alcuni Cantoni, però, queste integrazioni sono tali da generare un esiguo onere già al momento dell'apertura (p. es. allestimento di un piano per la pulizia).

Le prescrizioni relative all'igiene (dell'abitazione) e alla sicurezza e all'igiene alimentari godono di un grado di accettazione elevato tra gli interpellati, anche perché di regola non comportano spese elevate. Una persona ha però segnalato che proprio le prescrizioni relative all'infrastruttura delle cucine possono essere un problema per le strutture di piccole dimensioni. Per il resto, i riscontri negativi sono stati pochi: in un caso, la tutela dei monumenti ha impedito l'installazione di un impianto di ventilazione sul tetto di una struttura, cosicché questa deve ora ricorrere a un servizio di catering per i pasti.

### *Polizia edilizia*

Per gli asili nido e le strutture parascolastiche vigono in linea di massima le stesse prescrizioni applicabili agli altri progetti di costruzione. L'OAMin stabilisce che la richiesta di autorizzazione deve contenere informazioni sulla disposizione e sulle attrezzature dei locali per l'abitazione, l'insegnamento e il tempo libero. In molti Cantoni si applicano anche le norme SIA, in particolare per quanto concerne l'isolamento acustico, l'impiego di parapetti e balaustre nonché la costruzione senza barriere architettoniche. Ad oggi, fatta eccezione per le prescrizioni in materia di protezione antincendio dell'AICAA, non è stato possibile armonizzare i requisiti di polizia edilizia nei vari Cantoni.

Tutti i Cantoni richiedono una copia della licenza edilizia (costruzione o cambiamento di destinazione). Inoltre, Basilea Campagna e Soletta definiscono quando un asilo nido è conforme alla zona. Quasi tutti i Cantoni contemplano disposizioni sull'arredamento, anche perché a livello nazionale non è stabilito nulla in merito. Tuttavia, esse sono prevalentemente formulate in modo molto generale: l'arredamento deve essere adeguato ai bisogni, appropriato e sicuro per i bambini. Per quanto concerne gli impianti sanitari, a livello nazionale l'ordinanza sui requisiti igienici (ORI) stabilisce che deve essere disponibile un numero sufficiente di servizi igienici. I Cantoni hanno però diverse interpretazioni sulla nozione di «numero sufficiente» e sui gruppi di persone che necessitano di servizi igienici separati. È tuttavia difficile valutare quanto rigidamente siano applicate le prescrizioni previste, poiché l'installazione a posteriori di servizi igienici supplementari può generare spese molto elevate e non è sempre fattibile. Solo i Cantoni di Lucerna e Zurigo hanno apportato integrazioni nel settore della protezione contro l'inquinamento fonico, esigendo un buon isolamento acustico sia verso l'interno che verso l'esterno. La costruzione senza barriere architettoniche è disciplinata principalmente a livello nazionale. I Cantoni di Argovia, Basilea Campagna e Berna prevedono precisazioni marginali al

concetto dell'assenza di barriere architettoniche: in virtù del principio di proporzionalità, gli edifici esistenti non devono adempiere in ogni caso le prescrizioni in materia. Alcuni Cantoni richiedono inoltre un piano di situazione e l'utilizzo di materiali edili rispettosi della salute.

Le ripercussioni delle prescrizioni in materia di polizia edilizia sul processo di apertura delle strutture dipendono tra l'altro dalla misura in cui i locali sono adatti a un asilo nido o a una struttura parascolastica. Nel caso delle nuove costruzioni, le norme previste comportano raramente difficoltà, poiché tutto il piano è elaborato sin dall'inizio in funzione delle esigenze di una struttura di custodia. D'altro canto, però, spesso le nuove costruzioni devono soddisfare requisiti più rigidi, ad esempio per quanto concerne l'assenza di barriere architettoniche. Come per la protezione antincendio, anche nell'ambito della polizia edilizia le prescrizioni possono comportare spese elevate, per esempio per l'installazione di un isolamento acustico o di servizi igienici adeguati. Questo avviene in particolare quando asili nido o strutture parascolastiche vengono aperti in edifici vecchi.

#### *Prova della base economica*

Secondo l'OAMin un'autorizzazione può essere rilasciata solo se la struttura in questione ha una base economica sicura. Per questo, spesso le autorità cantonali e comunali competenti per il rilascio delle autorizzazioni richiedono un'analisi del bisogno e un piano di budget o di finanziamento nonché previsioni sul tasso di occupazione, il regolamento salariale e un piano d'affari. L'onere generato dalla prova della base economica è contenuto e non comporta praticamente alcuna spesa. I problemi sorgono allorché i promotori di un progetto non dispongono delle conoscenze finanziarie necessarie. Dai colloqui svolti emerge tuttavia che gli interlocutori sono d'accordo nel ritenere la pianificazione finanziaria un presupposto fondamentale per l'istituzione di una struttura.

#### *Altri ambiti*

Oltre agli ambiti summenzionati, sono stati analizzati anche quelli del pari trattamento dei disabili, della sicurezza sul lavoro e della protezione della salute. Per quanto riguarda il primo, la legge sui disabili si prefigge di impedire per quanto possibile gli svantaggi nei confronti dei disabili. La legge si applica anche alle costruzioni e agli impianti pubblici, e quindi anche alle strutture di custodia. In particolare occorre fare attenzione a che i disabili possano accedervi senza impedimenti o ostacoli. Dagli studi di casi emerge che le disposizioni legali sono applicate secondo il principio di proporzionalità, ragion per cui vi sono raramente problemi.

Per quanto concerne la sicurezza sul lavoro e la protezione della salute, come le altre imprese, anche gli asili nido e le strutture parascolastiche devono rispettare le prescrizioni in materia. L'obiettivo è di garantire posti di lavoro sicuri che non mettano a rischio la salute. Tali disposizioni riguardano più la fase di esercizio che quella di apertura delle strutture e di regola non comportano difficoltà.

## **Conclusioni generali e raccomandazioni**

Dall'analisi svolta è risultato che la maggior parte dei Cantoni si basa sulle prescrizioni nazionali, riprendendole o precisandole. Dagli studi di casi è emerso che le prescrizioni previste sono considerate perlopiù come ragionevoli e appropriate e solo in qualche caso hanno comportato difficoltà significative. Gli ambiti della protezione antincendio e della polizia edilizia sono quelli che incidono maggiormente sui costi, ma anche l'installazione di una cucina adeguata alle dimensioni della struttura e la ristrutturazione di una cucina possono generare spese elevate.

Va rilevato che per poter aprire un asilo nido o una struttura parascolastica sono necessarie ampie conoscenze in settori notevolmente diversi tra loro.

I problemi sono riconducibili non tanto alle prescrizioni quanto piuttosto alla loro interpretazione. Di regola, le normative sono formulate in modo da lasciare un certo margine di apprezzamento per consentire di gestire adeguatamente le diverse situazioni in base al caso concreto. L'attività esecutiva è dunque particolarmente importante, poiché i margini di apprezzamento possono essere interpretati diversamente sia a seconda del Cantone che a seconda della persona preposta all'esecuzione.

Poiché i problemi emersi negli studi di casi sono molto specifici e riconducibili più all'attività esecutiva che alle normative stesse, non si possono formulare raccomandazioni specifiche per l'adeguamento di queste ultime né trarre esempi di buone pratiche. Ciononostante, è possibile formulare alcune raccomandazioni di carattere piuttosto generale.

### **Raccomandazione 1: non è necessario adeguare le basi giuridiche**

Dai risultati dell'analisi e degli studi di casi emerge chiaramente che non s'impone alcun adeguamento delle basi giuridiche. Le prescrizioni lasciano un margine di apprezzamento adeguato e sono accettate.

### **Raccomandazione 2: elaborare documenti di sintesi a livello nazionale e cantonale con esempi di buone pratiche**

Per l'istituzione di un asilo nido o di una struttura parascolastica sono necessarie ampie conoscenze. Le prescrizioni vengono criticate in particolare quando colgono di sorpresa i promotori di progetti. Alcuni Cantoni come San Gallo e Basilea Città hanno pertanto riunito le principali informazioni per l'istituzione di strutture di custodia su un sito Internet, in un raccoglitore o sotto forma di lista di controllo con modelli di documenti. Si raccomanda ai Cantoni che non si sono ancora dotati di tali aiuti di valutarne l'introduzione.

A livello nazionale, l'elaborazione di simili documenti (che forniscono ad esempio una panoramica delle prescrizioni vigenti a livello nazionale nonché fonti d'informazione e dati di contatto cantonali) può essere affidata alle associazioni professionali kibesuisse, PPro Enfance e Education + accoglienza. Già oggi le associazioni professionali mettono a disposizione diversi documenti e possono essere contattate in caso di domande o problemi.

Le informazioni nazionali e cantonali devono essere completate con esempi di buone pratiche, che possono fungere da punto di riferimento laddove vi è un certo margine di apprezzamento.

### **Raccomandazione 3: fornire consulenza per la ricerca di immobili o locali**

Più gli immobili e i locali sono adatti fin dal principio a ospitare un asilo nido o una struttura parascolastica, meno problemi sorgeranno nel corso del processo di apertura. Si raccomanda pertanto che l'autorità competente effettui un esame preliminare, in modo da poter indicare le misure necessarie e stimare approssimativamente le ripercussioni in termini di costi. È ipotizzabile anche che i Comuni affittino ai promotori di progetti locali adeguati e incentivino la costruzione di tali locali nei nuovi complessi edilizi.

### **Raccomandazione 4: concedere contributi cantonali o comunali a titolo di aiuto iniziale**

Anche se di regola le prescrizioni sono accettate, in qualche caso esse comportano costi d'investimento elevati, superando così le possibilità economiche dei promotori del progetto in questione. Mediante contributi a titolo di aiuto iniziale, i Cantoni o i Comuni potrebbero assumere integralmente i costi d'investimento o partecipare al loro finanziamento. È anche ipotizzabile la concessione di prestiti senza interessi.

### **Raccomandazione 5: garantire uno scambio regolare di informazioni e di esperienze tra le autorità cantonali competenti**

Lo scambio regolare di informazioni e di esperienze tra le autorità competenti è importante sia a livello nazionale che regionale. In diversi settori specialistici esistono già apposite strutture, che occorre sfruttare maggiormente per discutere le diverse prassi vigenti nell'attività esecutiva. Queste ultime non vanno uniformate a priori, bensì esaminate criticamente e discusse. A titolo complementare, si raccomanda di introdurre uno scambio interdisciplinare tra le varie autorità competenti dei singoli Cantoni.

### **Valutazione**

Le raccomandazioni summenzionate possono concorrere a ridurre le trafilte attualmente esistenti per aprire strutture di custodia complementare alla famiglia. Alcune delle raccomandazioni sono già seguite almeno in parte e hanno determinato una parziale armonizzazione della prassi. Restano tuttavia altri problemi importanti per chi apre o prevede di aprire una nuova struttura, tra cui la garanzia del finanziamento e la ricerca di personale adeguato.

Occorre considerare che la presente analisi si riferisce esclusivamente all'impatto delle regolamentazioni nella fase di apertura e non agli altri problemi o alla fase di esercizio e che si tratta di un'istantanea in un settore molto dinamico.

## Summary

### Background and objectives

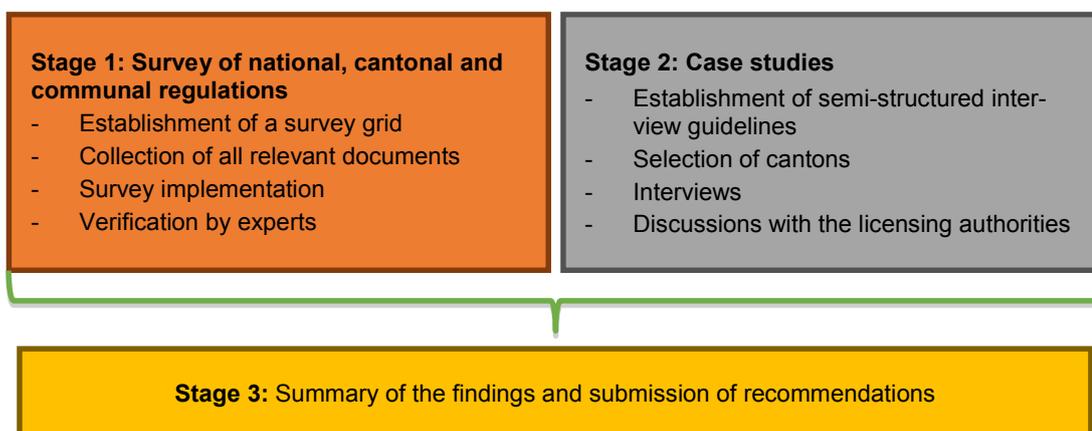
The Quadranti postulate “Removal of bureaucratic obstacles and rules with regard to child care in non-family settings”<sup>13</sup> mandated the Federal Council to examine the red tape and regulations surrounding the licensing of new day nurseries and facilities offering child care outside school hours, and to identify the regulatory hurdles to creating more child care places.

The present study, which was commissioned by the Federal Social Insurance Office, examined federal, cantonal and communal regulations on the creation of day nurseries and child care facilities for school-aged children, and carried out case studies of four cantons. The analysis focused on the following areas: fire safety, accident prevention, hygiene, food safety, building regulations and economic sustainability. Other related issues such as quality criteria (e.g. educational concept), staffing provisions (e.g. employee training, educator-to-child ratio) and eligibility for subsidies (seed funding, cantonal/communal subsidies) were already the subject of previous studies.

### Methodology

The methodology comprised multiple components (cf. Abbildung KF 1).

Diagram KF 4: Methodology



<sup>13</sup> Postulate 13.3980 “Abbau von bürokratischen Hürden und Vorschriften bei der Kinderbetreuung im ausserfamiliären Bereich”, 27.09.2013: [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20133980](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20133980)

First, a survey of the prevailing cantonal and communal regulations was carried out. National requirements were also identified and analysed (cf. Appendix C). The authors created a survey grid to ensure the standardised capture of cantonal provisions. As well as public documents addressed specifically to day nurseries and day care facilities for school-aged children, the survey included documents that were not open to the public or subject to restricted access insofar as these were made available to the Ecoplan research team. However, the survey excluded non-specific verbal and written declarations. If there were no cantonal regulations on a given area, the authors examined the communal regulations of the canton's capital. All completed standardised survey grids were sent to the licensing authorities for verification. The latter were also asked to rate the importance of each set of regulations and estimate their cost implications.

The second stage was given over to case studies of four cantons: Zurich, Lucerne, Geneva and Fribourg.<sup>14</sup> The researchers interviewed individuals who had recently opened a day nursery or day care facility for school-aged children. These 14 interviews followed semi-structured guidelines; the majority took place at the day care facility.

## Findings of the analysis

### *General*

At federal level, the establishment of a day nursery or day care facility for school-aged children is governed by the Ordinance on the Placement of Children in Foster Care (PAVO/FCAO), which also stipulates the licensing and supervisory requirements. The PAVO/FCAO sets down the minimum conditions that these facilities must meet. The cantons and communes are then at liberty to specify the details. The creation of day care places is also subject to other pieces of federal legislation, regulations and standards, such as the Federal Act on Foodstuffs and Utility Articles (FSA) and the fire safety regulations of the Association of Cantonal Fire Insurers (VKF/AEAI). It should be noted that these apply equally to other business operations, and that most were formulated for companies and property in general, and not for child care facilities specifically. Only the PAVO/FCAO contains provisions that explicitly apply to day nurseries and day care facilities for school-aged children. The VKF/AEAI regulations also stipulate special requirements for escape routes in child care facilities. All of the national requirements cited in the present study are legally binding, with the exception of the guidelines issued by the Swiss Council for Accident Prevention (bfu), and *sia-norm*, the body of standards issued by the Swiss Society of Engineers and Architects (SIA). Though the cantons could declare those as binding. Much of the legislation has been intentionally formulated to allow for a certain degree of discretion and the assessment of a situation on a case-by-case basis (e.g. food safety in a child care facility vs in a restaurant).

---

<sup>14</sup> In St. Gallen, two day nurseries were also surveyed as licensing is a cantonal responsibility; in Lucerne and Zurich licensing is a communal responsibility.

Generally, the respondents considered most of the requirements sensible and appropriate. However, the setting-up of a day nursery or day care facility for school-aged children requires wide-ranging knowledge of many different fields. It can be difficult for first-timers to obtain a clear picture of the requirements they are expected to meet. To this end, a number of cantons have drawn up documentation which summarises the key issues that must be borne in mind when opening a day care facility. The canton of Thurgau, for example, also provides support during the setting-up phase. According to the respondents, this overview documentation and the requirements themselves are important and helpful points of reference. As far as the cantonal experts were concerned, the delays caused by the requirements were, in certain cases, due to the fact that the project initiators had to secure additional investment or that their chosen rental property was unsuitable. However, the regulations per se were rarely the reason why a day nursery or day care facility for school-aged children failed to open.

### *Fire safety*

At national level, fire safety is governed by the PAVO/FCAO (compliance with recognised fire safety regulations), and VKF/AEAI fire safety guidelines, which were drawn up at the request of the cantons. Child care facilities are subject to the same requirements as schools, though special provisions apply to escape routes in the former (maximum length of 20 metres, access from dormitories located on mezzanine levels and balconies via horizontal and vertical emergency exits). Ordinance 4 to the Federal Employment Act (EmpO 4) also stipulates that doors must be at least 90 cm wide.

Since the fire safety regulations of the VKF/AEAI are binding for all cantons, most cantonal and communal requirements merely specify the national regulations. According to the PAVO/FCAO, new and converted buildings must have a fire safety certificate which is issued by the cantonal buildings insurer. With regard to escape routes, national provisions apply, though several cantons also explicitly stipulate that escape routes and emergency exits must be well signposted. Only a few cantons have set down strict rules on the creation of fire compartments. For example, in the canton of Zurich, all dormitories which are not at ground floor level must constitute a separate fire compartment. In the canton of Aargau, the same rule applies to all buildings with three or more floors. A number of cantons also stipulate organisational and technical measures, such as the installation of a fire extinguisher at a visible and easily accessible location and an automatic fire alarm system. The costs of compliance with fire safety requirements can vary from minimal to very high depending on the intrinsic features of the premises concerned.

Despite the highly detailed nature of the requirements, the findings of the case studies showed that fire safety is rarely a major problem during the setting-up phase. They afford a high degree of safety and are generally viewed as sensible. Some of the child care facilities studied here are located on the ground floor of a new building, which means that they already satisfy certain fire safety regulations from the outset. Other facilities encountered problems owing to the installation of fire doors and compliance with specific escape route requirements. The implementation of fire safety measures tends to be associated with very high costs.

### *Accident prevention*

At national level, accident prevention is governed by the PAVO/FCAO insofar as it prescribes the promotion of a physical and mental development of the children and the guarantee of medical supervision. The Swiss Council for Accident Prevention (bfu) has also issued children-specific guidelines, although these are not legally binding.

Both cantonal and communal provisions, particularly in terms of structural safety features, are more extensive for day nurseries than they are for day care facilities for school-aged children. Most cantons require day care facilities to submit safety and contingency plans, however the detail and scope of provisions on structural and organisational measures vary considerably from one canton to the next. While cantons like Obwalden, Ticino and Bern tend to base their provisions on bfu guidelines, others like Geneva and Vaud have highly detailed regulations in place, although not all of them are binding.

The case studies show that these provisions are rarely the source of problems during the setting-up phase. Respondents considered them entirely justified. Structural and organisational measures also rarely generated high costs. Problems in individual cases were due to additional, contradictory demands imposed by the authorities, coupled with the fact that differing interpretations afforded by the certain degree of discretion written into the provisions led to disagreement among the licensing authorities.<sup>15</sup>

### *Sanitation and food safety/hygiene*

The PAVO/FCAO demands that facilities provide healthy and varied meals and comply with the recognised hygiene requirements.<sup>16</sup> The Federal Act on Foodstuffs and Utility Articles (FSA) specifies food hygiene and food safety requirements. In principle, day nurseries and day care facilities for school-aged children are subject to the same legally binding food safety regulations as other businesses which handle food. Even those facilities which outsource catering have to meet these requirements, although some of these obligations do not apply (e.g. compliance with good manufacturing practice).

Given that food safety and food hygiene are extensively regulated at federal level, cantonal provisions are relatively uniform. They either reproduce the national provisions or reformulate them within the scope of the discretion open to them. Most cantons require day nurseries and day care facilities for school-aged children to submit a food hygiene plan or self-regulation documents. Compliance with kitchen infrastructure requirements, in particular, is associated with high costs. However, no extensive amendment or addition to national regulations on kitchen infrastructure has been made to date. The cantons, though, have made certain marginal changes, such as more rigorous requirements in relation to ventilation systems. Generally speaking, these hygiene-related amendments concern facilities that are already operating and

---

<sup>15</sup> For example, different requirements in relation to the installation of stair rails and protective window coverings.

<sup>16</sup> The PAVO/FCAO does not provide any further explanation or make reference to what is meant by recognised hygiene requirements.

therefore do not concern facilities that are in the setting-up phase. Some cantons issue comprehensive operations-related provisions (e.g. submission of cleaning plans). These place little added burden on facilities during the setting-up phase

Respondents approved of sanitation and food safety/hygiene regulations, not least because these are generally not associated with high costs. One person, however, noted that kitchen infrastructure regulations could be a problem for small facilities. Nonetheless, there was little negative feedback. In one case, a facility was not permitted to install vents in the roof due to monument preservation regulations. As a result, meals have to be delivered by a catering service.

#### *Building regulations (building inspectors)*

In principle, the same building regulations apply to day nurseries and day care facilities for school-aged children as to other construction projects. The PAVO/FCAO stipulates that the licensing application must include detailed information on the layout and set-up of living, teaching and play areas. Many cantons also apply *sia* norms, particularly in relation to sound insulation, the installation of handrails and balustrades and “obstacle-free” building requirements. With the exception of the VKF/AEAI fire safety regulations, construction/building inspectorate requirements have yet to be standardised at cantonal level.

All cantons demand a copy of the construction or conversion permit. Moreover, the cantons of Basel-Land and Solothurn specify when a day care centre meets zoning requirements. Almost all cantons have provisions on fixtures and fittings, although no such provisions exist at national level. Most of these are worded in very general terms, e.g. that the fixtures and fittings must be appropriate to needs, serviceable and childproof. In terms of sanitary facilities, the Federal Hygiene Ordinance stipulates that facilities must have a sufficient number of toilets. However, the interpretation of what this constitutes in practice differs across cantons, as does their definition of special groups that require separate toilet facilities. It is unclear, though, how strictly the regulations are enforced, as the installation of additional toilets can prove extremely costly and, in some cases, is simply not feasible. Only the cantons of Lucerne and Zurich have issued more detailed noise protection provisions, with both requiring a high level of noise protection both inside and outside the facility. Regulations on obstacle-free buildings are primarily regulated at national level. Aarau, Basel-Land and Bern make marginal precisions with regard to the definition of the term “obstacle-free”. In keeping with the principle of proportionality, existing facilities must not always meet obstacle-free requirements. A number of cantons also require the submission of a site plan and the use of building materials which do not endanger human health.

The impact of building regulations on the setting-up process depends on a range of factors such as the suitability of the space to house a day nursery or day care facility for school-aged children. For new buildings, these requirements rarely cause problems because the structure has been designed explicitly with a day care centre in mind. Frequently, new buildings are subject to stricter regulations, e.g. obstacle-free design. As with fire safety, compliance with building regulations can lead to high costs, e.g. due to the installation of sound insulation or

additional toilets. This applies particularly to day nurseries and day care facilities for school-aged children sited in older buildings.

#### *Proof of economic sustainability*

The PAVO/FCAO stipulates that an operating licence may only be granted if the planned facility is on a secure economic foundation. As a result, the cantonal and communal licensing authorities often require a needs analysis and a budget or financial plan, as well as estimates of capacity utilisation, a wages policy and a business plan. The work involved in providing proof of economic sustainability is not excessive and rarely generates additional costs. Problems arise, though, when the project initiators do not have the necessary financial knowledge and expertise to draw up these documents. However, all respondents agreed that a financial plan is a key prerequisite for the opening of a child care facility.

#### *Other related issues*

The study also looked at issues such as equal opportunities for the disabled, occupational safety and health protection. The purpose of the Disability Discrimination Act (DDA) is to ensure that people with disabilities suffer as few disadvantages as possible. The legislation applies, among others, to publicly accessible buildings and facilities, including day nurseries and day care facilities for school-aged children. Special attention must be given to ensuring that the access of disabled individuals to such areas is unhindered and unimpeded. Based on the case study findings, it appears that the principle of proportionality is observed in practice, and therefore difficulties seldom arise.

Like other businesses, day nurseries and day care facilities for school-aged children must comply with legal provisions governing occupational safety and health protection. The aim here is to ensure that the workplace is safe and does not endanger human health. Given that these provisions apply to day-to-day operations rather than the creation, they seldom pose difficulties during the setting-up phase.

### **Overall conclusion and recommendations**

The survey found that most cantons draw heavily on national regulations, either reproducing or by specifying them. According to the findings of the case studies, most provisions are seen as sensible and appropriate. They were the source of problems in only a few isolated cases. Those most commonly associated with cost generation were fire safety and building regulations, particularly those governing the installation of a kitchen that is adapted to the size of the facility or the retrofitting of an existing kitchen, which can prove expensive.

However, wide-ranging knowledge of many different fields is needed to open a day nursery or a day care facility for school-aged children.

It is not often the regulations per se which lead to problems but rather their interpretation. The legislation is formulated in such a general way that it affords a certain degree of discretion.

This, in turn, should make it possible to better assess each case on its individual merits. Enforcement therefore becomes a key issue due to the fact that the discretion afforded by the wording of the provisions can lead to differing interpretations among the cantons and those in charge of overseeing their implementation.

Given the highly individual nature of the problems addressed in the case studies and the fact that they are generally due to how the provisions are implemented rather than the provisions per se, we were unable to formulate specific recommendations on amendments to existing legislation or to extrapolate examples of good practice. However, we were able to draw up a series of more general proposals.

### **Recommendation 1: No need for legislative amendments**

The findings of the survey and the case studies clearly show that there is no urgent need to amend the existing legislative texts. The provisions provide for an appropriate degree of discretion and are well-accepted.

### **Recommendation 2: Provision of overview documentation at national/cantonal level, including examples of good practice**

Considerable prior knowledge is needed to set up a day nursery or day care facility for school-aged children. Most of the criticism was levelled at the fact that project initiators were unaware of the provisions their project had to meet. Some cantons like St Gallen and Basel-Stadt publish key information on setting up a child care facility on their website, either in a designated folder or in the form of a checklist including sample documents. We recommend that other cantons look into following their lead.

At national level, professional associations such as Kibesuisse, PPro Enfance and Bildung + Betreuung, could provide similar documentation, including overviews of nationally applicable provisions and list of relevant information points and contact details at cantonal level. These associations already provide a wealth of documentation and can be contacted in the event of questions or problems.

National and cantonal information should be supplemented with examples of good practice. These can serve as a guide in those cases where there is a certain degree of discretion.

### **Recommendation 3: Advice on finding suitable property and premises**

The better suited the property or premises are to a day nursery or day care facility for school-aged children, the more smoothly the setting-up process will be. We therefore recommend that the competent authority on these matters conduct a prior check of the proposed location. This procedure will identify any additional measures that need to be taken and roughly estimate the costs involved. Moreover, the communes could possibly rent out suitable premises and encourage new building projects to provide for suitable space to house day care facilities in their design plans.

**Recommendation 4: Cantonal/communal seed funding**

Although the requirements enjoy widespread acceptance, in some isolated cases they can lead to high investment costs and are beyond the financial means of the project initiators. Cantonal/communal seed funding could cover or contribute to the funding of these costs. Another possibility would be the provision of interest-free loans.

**Recommendation 5: Regular exchange of information and experiences between the competent cantonal authorities**

It is important that the competent regional/national authorities regularly exchange information and experiences. In many areas, exchange platforms are already in place. However, the discussions which take place on these platforms should focus more on the actual implementation process. This does not mean that efforts should be made to standardise the different approaches, but rather they should be assessed and debated in a more discerning and critical manner. We also recommend cross-discipline exchanges between the different cantonal authorities.

**Concluding remarks**

The obstacles to opening new child care facilities could be removed if these recommendations were followed. Some of the proposed measures have already been taken, at least partially, which has led to a certain level of harmonisation in practice. However, other major challenges remain in relation to opening a childcare facility, such as securing funding and finding suitably qualified staff.

It should be noted that the analysis deals exclusively with the influence of regulation on the setting-up phase and not on other related issues or on up-and-running facilities. As such, it provides a snapshot of a fast-developing situation.

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

Gemäss weitläufiger Meinung hinkt die Entwicklung von Angeboten für die familienergänzende Kinderbetreuung heute der Nachfrage hinterher. Dies obwohl in den vergangenen Jahren sowohl auf nationaler wie auch kantonaler und kommunaler Ebene entsprechende Einrichtungen finanziell (z.B. durch die Anstossfinanzierung des Bundes) und gesetzlich (interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule HARMOS) stark gefördert wurden. Im Postulat Quadranti „Abbau von bürokratischen Hürden und Vorschriften bei der Kinderbetreuung im ausserfamiliären Bereich“<sup>17</sup> wird die Vermutung geäussert, dass bürokratische Hürden und Auflagen ein Hindernis für die Schaffung der notwendigen Betreuungsplätze darstellen. Gemäss dem Postulat sind die Vorgaben für die Qualitätssicherung oftmals übertrieben und nicht notwendig. Das Postulat beauftragt deshalb den Bundesrat, die Bürokratie und Auflagen im Zusammenhang mit der Bewilligung von Plätzen für die familienergänzende Kinderbetreuung zu prüfen.

Im Auftrag des BSV hat Ecoplan die für die Eröffnung von Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder geltenden Regulierungen auf Bundes-, Kantons- und teils Gemeindeebene analysiert. Dabei ging es explizit um die Phase der Eröffnung der Einrichtungen, nicht um den Betrieb der Einrichtungen. Im Zentrum der Analyse standen Vorgaben zum Brandschutz, zur Unfallverhütung, zur Hygiene, zur Lebensmittelsicherheit, zu den bau(polizei)lichen Anforderungen und zum Nachweis der wirtschaftlichen Grundlage. Im Bericht werden diese Regulierungen als Vorgaben im administrativen Bereich bezeichnet. Nicht Bestandteil der Analyse waren Vorgaben zur Qualität der Einrichtungen (z.B. pädagogisches Konzept), Vorgaben zum Personal (z.B. Ausbildung, Betreuungsschlüssel) und Vorgaben zur Subventionsberechtigung (Anstossfinanzierung, kantonale oder kommunale Subventionen).

Vorgaben zur Qualität und zum Personal wurden bereits in mehreren Studien untersucht:

- Ecoplan (2008)<sup>18</sup> zeigte in einer Studie für den Kanton Bern auf, dass die Berner Gesetzgebung die Entstehung von Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten weder durch administrative, noch durch organisatorische oder bauliche Anforderungen behindert. Dieses Erkenntnis basiert auf insgesamt 16 Interviews mit Initianten privater und öffentlicher Kindertagesstätten, welche ihr Projekt vor kurzem realisiert haben oder deren Projekt aus unterschiedlichen Gründen nicht realisiert wurde. Als Hauptprobleme wurden im Kanton Bern die fehlenden Räumlichkeiten, die mangelnde politische und gesellschaftliche Akzeptanz sowie mangelndes wirtschaftliches Wissen bei den Initiantinnen und Initianten genannt.

---

<sup>17</sup> Postulat 13.3980 „Abbau von bürokratischen Hürden und Vorschriften bei der Kinderbetreuung im ausserfamiliären Bereich“ vom 27.09.2013: [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20133980](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20133980)

<sup>18</sup> Ecoplan (2008), Qualitätsvorschriften und Anzahl Betreuungsplätze.

- Eine vergleichende Analyse der geltenden Regulierungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen und Hauptorten hat EcoPLAN 2010<sup>19</sup> im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft Seco erstellt. Als Grundlage diente dabei die Zusammenstellung der Regulierungen auf der Informationsplattform zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die Analyse der Regulierungen hat gezeigt, dass insbesondere Regulierungen, welche direkt oder indirekt das Personal betreffen, grosse Kostenfolgen aufweisen. Die Kostenfolgen betreffen hauptsächlich die Betriebskosten. Die Investitionskosten sind hingegen stark von individuellen Faktoren abhängig, welche in der Studie aber nicht vertieft analysiert wurden. Zudem zeigt die Studie deutlich, dass die Kindertagesstätten stärker reguliert sind als die schulergänzende Betreuung und die Vorgaben häufig sehr offen formuliert sind.
- Eine Zusammenstellung der kantonalen Vorgaben im Bereich der familienergänzenden Betreuung und der schulergänzenden Betreuung sowie die Entwicklung in diesen Bereichen wird zudem in regelmässigen Abständen von der SODK<sup>20</sup> und der EDK<sup>21</sup> erstellt. In den Berichten, welche wiederum auf der Informationsplattform zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie basieren, werden die Regulierungen nicht bezüglich deren Folgen für die Einrichtungen beurteilt.

## 1.2 Definition der Begrifflichkeiten

Wie erwähnt, wurde im Rahmen der Analyse untersucht, welche Vorgaben im administrativen Bereich für die Eröffnung von Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder gelten und inwiefern sich diese Vorgaben auf den Eröffnungsprozess auswirken. Nachfolgend wird kurz erläutert, was im vorliegenden Bericht unter Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder verstanden wird. Zudem wird die Bezeichnung „Vorgaben im administrativen Bereich“ erläutert.

### 1.2.1 Kindertagesstätten

Kindertagesstätten – auch Krippen, Tagesstätten oder Kitas genannt - sind Institutionen, welche Kinder ab zwei Monaten bis zum Kindergarten- oder Schuleintritt betreuen. Sie bieten eine professionelle Betreuung mit Verpflegung während festgelegten Öffnungszeiten an (in der Regel besteht das Angebot ganztags während fünf Tagen pro Woche). Auf dem Land gibt es Kindertagesstätten, die auch ältere Kinder, die bereits den Kindergarten oder die Primarschule besuchen, betreuen.

---

<sup>19</sup> EcoPLAN (2010), Regulierungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen und Hauptorten.

<sup>20</sup> Beispielsweise Infrac (2010), Rahmenbedingungen für Kinderbetreuung in den Kantonen. oder EcoPLAN (2015), Qualitätsvorgaben für Kindertagesstätten in den Kantonen, Stand 31. August 2014.

<sup>21</sup> Beispielsweise Infrac (2013), Familienergänzende Kinderbetreuung im Schulbereich (inkl. Kindergarten oder eine Form der Eingangsstufe). Stand der Kantone.

### **1.2.2 Tagesstrukturen für Schulkinder**

In Tagesstrukturen für Schulkinder werden Kindergarten- und Schulkinder ausserhalb der Unterrichtszeit betreut. Die Tagesstrukturen bieten verschiedene Betreuungseinheiten an, und zwar vor der Unterrichtszeit (Morgen), zwischen der Unterrichtszeit (Mittag) und nach der Unterrichtszeit (Nachmittag). Es gibt modulare Tagesstrukturen, die nur einzelne Betreuungseinheiten anbieten und es gibt gebundene Tagesstrukturen, in denen die Kinder mindestens während eines Teils der Betreuungszeit anwesend sein müssen. Teilweise wird die Betreuung auch während den Schulferien angeboten. Die Tagesstruktur kann sich im selben Gebäude wie die Schule oder ausserhalb befinden.<sup>22</sup> Im Rahmen der vorliegenden Studie werden verschiedene Angebotstypen berücksichtigt, nämlich Tagesschulen, Mittagstische und Horte.

### **1.2.3 Vorgaben im administrativen Bereich**

Im vorliegenden Bericht werden die Vorgaben bezüglich Brandschutz, Unfallverhütung, Hygiene, Lebensmittelsicherheit sowie die bau(polizei)liche Anforderungen und der Nachweis einer wirtschaftlichen Grundlage betrachtet. Obwohl die hier untersuchten Vorgaben diverse Aspekte umfassen und nicht nur administrativen Charakter haben, werden im Folgenden jeweils alle Vorgaben unter dem Begriff „Vorgaben im administrativen Bereich“ subsumiert.

---

<sup>22</sup> BFS (2015), Statistik der familienergänzenden Kinderbetreuung, Typologie der Betreuungsformen, S. 6.

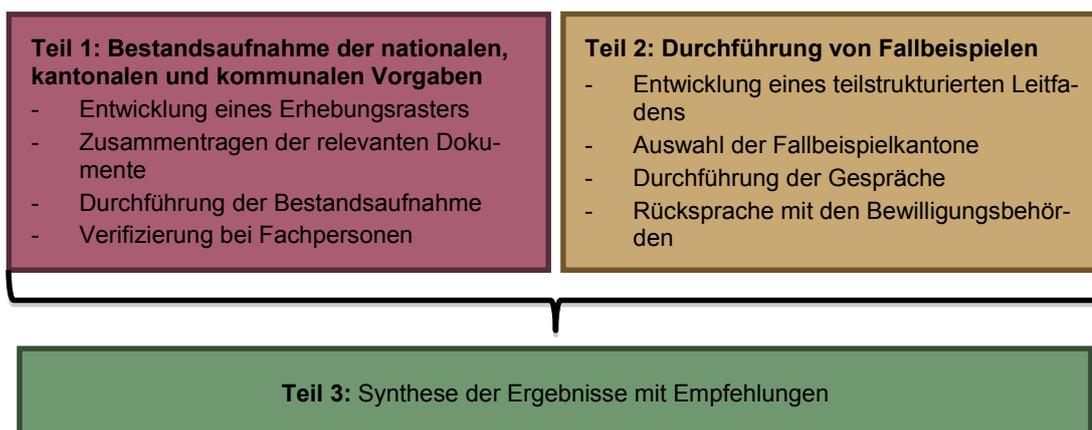


## 2 Methodisches Vorgehen

### 2.1 Übersicht

Die Analyse setzte sich aus drei Bestandteilen zusammen (vgl. Abbildung 2-1). In einem ersten Schritt wurde eine Bestandsaufnahme der nationalen, kantonalen und teils kommunalen Vorgaben durchgeführt. Das Ziel der Bestandsaufnahme bestand darin, für jeden Kanton die geltenden Vorgaben im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zu erfassen. In einem zweiten Teil wurden in ausgewählten Kantonen Fallbeispiele durchgeführt und mit Personen, die kürzlich eine Kindertagesstätte oder eine Tagesstruktur für Schulkinder eröffnet haben, über ihre Erfahrungen gesprochen. Zum Schluss wurden die Erkenntnisse aus der Bestandsaufnahme und den Fallstudien synthetisiert, Problemfelder identifiziert und Empfehlungen abgeleitet.

Abbildung 2-1: Methodisches Vorgehen



Nachfolgend wird das Vorgehen bei der Bestandsaufnahme und der Durchführung der Fallstudien detaillierter beschrieben.

### 2.2 Bestandsaufnahme der nationalen, kantonalen und kommunalen Vorgaben

#### 2.2.1 Erhebungsraster für die Bestandsaufnahme

Die Erfassung der nationalen, kantonalen und kommunalen Vorgaben erfolgte mit Hilfe eines einheitlichen Erhebungsrasters. Für die Entwicklung des Erhebungsrasters wurden in den vier Kantonen Freiburg, Nidwalden, Solothurn und Zürich die relevanten Dokumente gesammelt, die Vorgaben erfasst und gruppiert. Ergänzend dazu wurden telefonische Abklärungen bei den verantwortlichen Personen der kantonalen Bewilligungsstellen sowie nationalen, kantonalen

und kommunalen Fachstellen wie z.B. der bfu, der Brandschutzbehörde, dem Lebensmittelinspektorat sowie dem Bauinspektorat durchgeführt. Aufgrund der Analyse der vier Beispielkantone konnten die relevanten Vorgaben identifiziert und somit das in Abbildung 2-2 aufgeführte Erhebungsraster erstellt werden. Die Abgrenzungen zwischen den einzelnen Kategorien sind allerdings nicht immer trennscharf, so können z.B. Bestimmungen des Brandschutzes die bau(polizei)lichen Anforderungen beeinflussen.

**Abbildung 2-2: Unterkategorien der Bestandsaufnahme**

Bereich	Unterkategorie	Erläuterung
<b>Brandschutz</b>	Brandschutzbewilligung	Vorliegen einer Brandschutzbewilligung
	Fluchtweg	Anforderungen an die Fluchtwege, z.B.: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausgänge, die als Fluchtwege dienen, dürfen nicht durch Sonnenschutzvorrichtungen, Dekorationen oder andere Einrichtungen beeinträchtigt werden (Kanton ZH).</li> <li>• 20 Meter Fluchtweg bei Schlafräumen (Kanton NW)</li> </ul>
	Brandabschnittsbildung	Vorgaben zur Brandabschnittsbildung, z.B.: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schlafräume auf Zwischengeschoßen oder Galerien sowie in Unter- oder Obergeschoßen von Einfamilienhäusern sind als eigenständige Brandabschnitte mit Feuerwiderstand EI 60 auszuführen. Für Gebäude mit nicht mehr als drei Geschossen genügt Feuerwiderstand EI 30 (Kanton ZH)</li> </ul>
	Organisatorische und technische Massnahmen	Anforderungen zum Umgang mit brennbaren Materialien oder offenem Feuer sowie Organisation von feuerpolizeilichen Massnahmen, z.B.: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Durch Dekorationen darf keine zusätzliche Brandgefährdung entstehen (Kanton ZH).</li> <li>• In Küchen sind geeignete Löschmittel wie Löschdecken und Handfeuerlöscher bereitzuhalten (Kanton ZH).</li> </ul>
	Weitere Vorgaben	Weitere feuerpolizeiliche Vorgaben, die nicht den vorangehenden Unterkategorien zugeordnet werden können, z.B.: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontaktierung der Feuerpolizei um einen Evakuierungsplan zu erstellen (Kanton FR)</li> <li>• Bestehende Bauten, welche diesen Bestimmungen nicht in allen Teilen genügen, sind denselben soweit anzupassen, als dies für die Beseitigung erheblicher feuerpolizeilicher Missstände nötig ist (Kanton ZH).</li> </ul>

<b>Unfallverhütung</b>	Sicherheits- / Notfallkonzept	Ausarbeitung eines Sicherheits- und Notfallkonzepts
	Bauliche / organisatorische Massnahmen	<p>Massnahmen zur Verhinderung von Unfällen oder Gesundheitsrisiken, z.B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schutz aller Steckdosen (Kanton SO)</li> <li>• Befestigung von Schränken und Regalen an den Wänden (Kanton SO)</li> <li>• Notapotheke (Kanton FR)</li> </ul>
	Beratung durch die bfu	<p>Beratung durch die bfu, ob genügend Sicherheitsvorkehrungen getroffen wurden resp. wo es Verbesserungsbedarf gäbe:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sicherheitsberatung durch die bfu innerhalb von 6 Monaten nach Betriebsaufnahme (Kanton SO)</li> </ul>
<b>(Wohn-) Hygiene</b>	Übergeordnete Vorgaben zur (Wohn-)Hygiene	<p>Vorgaben bezüglich Hygiene allgemein:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es sind genügend ausgewiesene Stellenprozente für die Reinigung der Kindertagesstätte reserviert (Kanton SZ).</li> </ul>
<b>Lebensmittelsicherheit/-hygiene</b>	Anmeldung beim kt. Lebensmittelinspektorat	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anmeldung beim zuständigen Lebensmittelinspektorat sowie Lebensmittelkontrolle durch das kantonale Lebensmittelinspektorat (Stadt Zürich)</li> </ul>
	Selbstkontrolle und Hygienekonzept	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Präzisierung der Inhalte zur Selbstkontrolle, insbesondere wenn vorgängig ein Konzept erstellt werden muss.</li> <li>• Hygienekonzept liegt vor (Kanton SH)</li> </ul>
	Infrastruktur	<p>Vorgaben zur Infrastruktur in der Küche, z.B.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Insektengitter an Fenster, welche während der Produktion geöffnet werden müssen (Kanton SO)</li> <li>• Doppeltrog mit Kalt- und Warmwasser oder Spültrog mit Kalt- und Warmwasser sowie Geschirrspüler (Stadt Zürich)</li> </ul>

<b>Bau(polizei)liche Anforderungen</b>	Bau- / Umnutzungsbewilligung	Vorliegen einer Bau- oder Umnutzungsbewilligung
	Ausstattung	Vorgaben an die Ausstattung: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Waschküche/Putzraum sowie Büro/Pausenraum sind mit abschliessbaren Schränken auszustatten (Kanton Zug)</li> <li>• Organisierte und individualisierte Garderobe (Kanton FR)</li> </ul>
	Bauliche Massnahmen Sanitäranlagen	Bau(polizei)liche Anforderungen an die Sanitäranlagen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 WC für 10 Kinder ab 2 Jahren (Kanton FR)</li> <li>• 1 Erwachsenen-WC (empfohlen) (Kanton FR)</li> </ul>
	Lärmschutz	Bau(polizei)liche Vorgabe, die sich auf den Lärmschutz beziehen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beurteilung der Lärmemission im Innen- und Aussenraum (Stadt Zürich)</li> <li>• Nachweis, dass Schallschutz für Innenlärm den Anforderungen genügt (Stadt Zürich)</li> </ul>
	Hindernisfreies Bauen	Vorgaben für hindernisfreies Bauen, z.B.: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personen im Rollstuhl sollten Zugang zu den für sie wichtigen Räumen und zum Aussenbereich haben; objektspezifische Beurteilung bei Neubauten (Stadt Zürich)</li> </ul>
	Weitere Vorgaben	Weitere bau(polizei)liche Anforderungen, welche den vorangehenden Unterkategorien nicht zugeordnet werden können, z.B.: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einzureichende Unterlagen: Situationsplan (Kanton Genf)</li> <li>• Lüftungsanlage falls weniger als 6m<sup>2</sup> Rauminhalt pro Person oder wenn mit Fensterlüftung kein ausreichender Luftwechsel erreicht wird (Stadt Zürich)</li> </ul>
<b>Wirtschaftliche Grundlagen</b>	Nachweis	Einzureichende Unterlagen, welche die sichere wirtschaftliche Grundlage belegen, z.B.: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Budget und Businessplan (Kanton SH)</li> <li>• Aktuelle Bedarfssituation in der Region (Kanton TG)</li> </ul>

Pro Unterkategorie wurden die folgenden Aspekte erhoben (vgl. Abbildung 2-3):

- **Inventarisierung der Regulierungen:** Was wird genau reguliert und wie sind die Regulierungen ausgestaltet?
- **Kompetenzverteilung:** Welche Staatsebene ist für die Regulierungen zuständig?

- **Regulierungstiefe:** Handelt es sich bei der kantonalen/kommunalen Regulierung um eine marginale oder umfassende Ergänzung der nationalen Vorgabe oder ist sie nur eine Wiedergabe der nationalen Vorgabe?
- **Rechtliche Verbindlichkeit:** Ist die Regulierung rechtlich verbindlich oder stammt sie aus einem Dokument, das als Hilfsmittel dient (z.B. einem Merkblatt) und die rechtlich verbindlichen Vorgaben nur ausformuliert oder zusammen trägt?
- **Quellenangabe**

Abbildung 2-3: Aspekte der Bestandsaufnahme

Bereiche	Inventarisierung der Regulierungen	Kompetenzverteilung	Rechtliche Verbindlichkeit	Regulierungstiefe	Quelle: Kantonale / kommunale Vorgabedokumente
Brandschutz					
Unfallverhütung					
Hygiene					
Lebensmittelsicherheit					
Bau(polizei)liche Anforderungen					
Wirtschaftliche Grundlage					

### 2.2.2 Vorgehen bei der Erfassung

Die Bestandsaufnahme stützte sich auf öffentlich zugängliche Dokumente sowie allfällig spezifische Dokumente für Einrichtungen für die familienergänzende Kinderbetreuung. Neben Gesetzestexten (vgl. Anhang C mit Angaben zu den nationalen Gesetzen) umfassten die Dokumente auch Merkblätter oder Konzepte für einzelne Bereiche, Anmelde- und Beantragungsfomulare für die Eröffnung einer Kindertagesstätte oder einer Tagesstruktur für Schulkinder sowie Checklisten. Unspezifische mündliche oder auch schriftliche Auskünfte ohne entsprechenden Verweis auf ein bestehendes Dokument wurden bei der Bestandsaufnahme nicht berücksichtigt, da diese nicht nachvollziehbar sind. Zusätzlich wurden nicht oder nur beschränkt öffentlich zugängliche Dokumente berücksichtigt, sofern sie uns zur Verfügung gestellt wurden. Beispiele hierfür sind interne Dokumente, die im Rahmen von Kontrollen zum Einsatz kommen.

War bei der Analyse einzelner Themenfelder eine kommunale Betrachtung notwendig, so beschränkte sich diese analog zur Informationsplattform „Vereinbarkeit Beruf und Familie“ auf den Kantonshauptort.<sup>23</sup>

Die vorhandenen Unterlagen wurden geprüft und deren Inhalte nach folgenden Auswahlkriterien in das Erhebungsraster aufgenommen:

- Wie oben erwähnt, interessierten nur Vorgaben zum Brandschutz, zur Unfallverhütung, zur Hygiene, zur Lebensmittelsicherheit, zu den bau(polizei)lichen Anforderungen sowie zum Nachweis einer genügenden wirtschaftlichen Grundlage (vgl. Raster). Nicht analysiert wurden hingegen Vorgaben zur Qualität der Einrichtungen (z.B. pädagogisches Konzept), Vorgaben zum Personal (z.B. Ausbildung, Betreuungsschlüssel) und Vorgaben zur Subventionsberechtigung (Anstossfinanzierung, kantonale oder kommunale Subventionen). Bezog sich eine Vorgabe auf das Personal, beruhte aber auf Überlegungen zur Sicherheit, wurde sie unter der Rubrik Unfallverhütung trotzdem aufgenommen (bspw. medizinischer Check Vorkonsultation).
- Im Fokus der Analyse stand explizit die Phase der Eröffnung einer Kindertagesstätte oder einer Tagesstruktur für Schulkinder und nicht der Betrieb. Entsprechend wurden nur Vorgaben, welche die Eröffnung betreffen, im Erhebungsraster erfasst. Im Bereich Lebensmittelsicherheit bedeutet dies beispielsweise bei der Stadt Luzern, dass die Vorgabe „Ausreichende, leicht zu reinigende Arbeitsflächen“ im Erhebungsraster aufgenommen ist, die Vorgabe „In der Küche Ordnung halten“ jedoch nicht. In einigen Kantonen bestehen umfassende Vorgaben bspw. zur Prävention von Krankheiten, die als Ganzes bereits bei der Eröffnung eine administrative Hürde darstellen können. Der Erhebungsraster verweist deshalb auf diese umfassenden Vorgaben, obwohl sie genau genommen den Betrieb der Kindertagesstätte oder der Tagesstruktur für Schulkinder betreffen.
- In erster Linie wurden nur Vorgaben erfasst, die für die Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder von besonderem Interesse sind. Eine Überprüfung genereller Vorgaben, die für alle Unternehmen und Bauten gelten, war im Rahmen der Studie nicht vorgesehen. Dahinter steht die Überlegung, dass bei einer für alle Betriebe gültigen Vorgabe kaum spezielle Ausnahmen für Betreuungseinrichtungen gemacht werden können. Solche Ausnahmen wären schwierig zu begründen. Bestanden Vorgaben, die nur einen eingeschränkten Kreis, wie beispielsweise öffentliche Bauten oder Schulen betreffen, zu welchen die Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder partiell dazu zählen, so wurden diese erfasst. Ausnahme bildete die Vorgabe, eine Brandschutz- und Baubewilligung zu haben. Diese ist zwar für fast alle Bauten erforderlich, wird aber auch bei den meisten Kantonen in den Umsetzungserlassen zur PAVO aufgeführt. Aus diesem Grund wurde diese Vorgabe ebenfalls im Erhebungsraster aufgenommen.
- In einigen Kantonen existieren Vorgaben auf zwei unterschiedlichen Ebenen: einerseits relativ allgemeine Vorgaben (z.B. „Die Vorgaben zur Wohnhygiene sind zu beachten“) und

---

<sup>23</sup> In den Fallbeispielen werden jedoch nicht nur Hauptorte sondern auch kleinere Orte berücksichtigt. Hier werden bei Bedarf entsprechende kommunale Regeln zusätzlich ebenfalls betrachtet.

andererseits ganz konkrete Vorgaben (z.B. „Für Abfälle sind geeignete Behälter mit Geruchsverschluss aufzustellen“). Im Raster wurden diese, dort wo es möglich war, getrennt aufgeführt mit jeweils einem Untertitel.

- Im Bereich der bau(polizei)lichen Anforderungen wurden Vorgaben zu den Räumlichkeiten und zum Aussenbereich bewusst nicht aufgenommen, da diese bereits auf der Informationsplattform „Vereinbarkeit Beruf und Familie“ ersichtlich sind. Darunter fallen alle Vorgaben bezüglich der Art der notwendigen Räume (z.B. Schlafzimmer, Aufenthaltsbereich) und deren Grösse sowie die Vorgaben, die sich auf die Umgebung des Hauses/der Wohnung beziehen.
- Hingegen wurden Vorgaben betreffend Innenausstattung erfasst. Diese wurden in erster Linie dem Ziel zugeordnet (z.B. die Treppensicherung zum Bereich Unfallverhütung). Nur wenn kein direkter Zielbezug zu den vorgegebenen Bereichen bestand, wurden die Vorgaben in der Rubrik Ausstattung erfasst.

Das Wording der Vorgaben im Erhebungsraster entspricht dem Wortlaut in den kantonalen/kommunalen Richtlinien, Checklisten etc. Im Quervergleich zwischen den Kantonen kann die gleiche Vorgabe deshalb unterschiedlich beschrieben sein, was überwiegend auch der Fall ist.

Im Anschluss an die Erhebung wurden die Erhebungsraster für eine Verifizierung und eine grobe Einschätzung an die Fachpersonen der Kantone verschickt. Einerseits kontrollierten die Fachpersonen die Erhebung und fügten bei Bedarf Ergänzungen oder Korrekturen ein. Andererseits beurteilten sie die einzelnen Vorgaben in Bezug auf ihre Wichtigkeit und ihre Kostenfolgen. Zu jeder einzelnen Vorgabe konnten sie angeben, ob diese sehr wichtig, wichtig oder nicht wichtig ist (alternativ: weiss nicht) und wie hoch die Kosten sind (hohe, mittlere, tiefe oder keine Kostenfolgen).<sup>24</sup> Diese Angaben flossen in die qualitative Auswertung der Bestandsaufnahme.

## 2.3 Fallstudien

### 2.3.1 Grundidee

Fallstudien eignen sich gut, um einen Einblick zu erhalten, wie sich Vorgaben auf die Umsetzung eines Projekts – im vorliegenden Fall auf die Eröffnung einer Kindertagesstätte oder einer Tagesstruktur für Schulkinder – auswirken. Entsprechend wurden im Rahmen der Fallstudien Gespräche mit zuständigen Personen von neu eröffneten Einrichtungen geführt.

Allerdings muss berücksichtigt werden, dass in diesen Gesprächen lediglich „Einzelschicksale“ erfasst wurden. Daher eignen sich die Fallbeispiele nur bedingt für eine verallgemeinernde

---

<sup>24</sup> Bei der Kosteneinschätzung handelt es sich um eine subjektive Einschätzung der Behörden. Die subjektive Einschätzung der Initianten ist im Rahmen der Gespräche zu den Fallbeispielen ins Projekt miteingeflossen.

Diskussion der Wirkung der Vorgaben auf die Eröffnung einer Betreuungseinrichtung. Ansonsten besteht die Gefahr, dass aus diesen Einzelschicksalen falsche oder zumindest verzerrte Rückschlüsse für die Gesamtheit getätigt werden. Die Erfahrungen aus den Fallbeispielen mussten deshalb kritisch gespiegelt und in einen Gesamtkontext eingebettet werden. Zu diesem Zweck führten wir ebenfalls Interviews mit den bewilligungsverantwortlichen Personen der Fallbeispielkantone durch.

### 2.3.2 Vorbereitung und Durchführung der Fallstudien

Die Auswahl der **vier Fallbeispielkantone** wurde anhand verschiedener Kriterien getroffen:

- **Sprachen:** Zwei Kantone aus der Deutschschweiz, zwei Kantone aus der Romandie
- **Zentrum:** Kantone mit einem grösseren und mit einem kleineren Zentrum
- **Regulierungsgrad:** Kantone/Gemeinden, die eher stark reguliert sind. Auf diese Weise konnten wir sicherstellen, dass die befragten Personen für die Eröffnung der Einrichtung vergleichsweise viele Vorgaben erfüllen mussten.
- **Regulierungsebene:** Kantone mit einer Bewilligungsbehörde auf kantonaler und auf kommunaler Ebene

Die Fallbeispiele wurden schliesslich in den Kantonen **Zürich, Luzern, Genf** und **Freiburg** durchgeführt. Ergänzend wurden zudem im Kanton **St. Gallen** Abklärungen vorgenommen, allerdings weniger vertieft als in den anderen vier Kantonen.<sup>25</sup> St. Gallen wurde zusätzlich in die Analyse aufgenommen, weil in den beiden anderen Deutschschweizer Fallbeispielkantonen die Bewilligungsbehörde auf kommunaler Ebene angesiedelt ist, in St. Gallen hingegen auf kantonaler Ebene.

In jedem Fallbeispielkanton wurden zwei Kindertagesstätten und eine Tagesstruktur für Schulkinder befragt. Die zwei **Kindertagesstätten** stammen dabei aus zwei unterschiedlichen Gemeinden, je einer eher ländlichen und einer eher urbanen Gemeinde. **Tagesstrukturen für Schulkinder** werden häufig durch die Schulträgerschaften in den Räumlichkeiten der Schule angeboten und erfüllen vielfach bereits sämtliche feuer- und bau(polizei)lichen Vorgaben. Daher wurde bei den Tagesstrukturen für Schulkinder ein geringerer „Verhinderungseffekt“ aufgrund von Regulierungen erwartet und diese bei den Fallbeispielen etwas weniger stark gewichtet.

Insgesamt wurden 14 Gespräche durchgeführt, davon elf Gespräche mit Kindertagesstätten und drei Gespräche mit Tagesstrukturen für Schulkinder. Im Kanton Genf wurden drei, statt der geplanten zwei Gespräche mit Kindertagesstätten geführt. Aufgrund einer kurzfristigen Absage konnte im Kanton Genf aber kein Gespräch mit einer Tagesstruktur für Schulkinder stattfinden.

---

<sup>25</sup> Im Kanton St. Gallen wurden Gespräche mit zwei Kindertagesstätten durchgeführt. Allerdings wurde keine Tagesstruktur für Schulkinder befragt und keine Abklärung bei der Bewilligungsbehörde vorgenommen.

Als Grundlage für die Gespräche diente ein teilstrukturierter Gesprächsleitfaden (vgl. Anhang A). Der Leitfaden war bewusst relativ offen gestaltet, damit die Problemfelder unvoreingenommen besprochen werden konnten. Mehrheitlich fanden die Gespräche vor Ort statt, in Einzelfällen telefonisch. Die Gesprächspartner sind im Anhang B ersichtlich. Die Auswertung der Gespräche erfolgte qualitativ. Hierzu wurden die Antworten pro Bereich gesammelt und die jeweils zentralen Punkte herausgearbeitet.

## 2.4 Grenzen der Methodik

Die für die Analyse gewählten Methoden haben ihre Grenzen:

- Die **Bestandsaufnahme** ist eine Momentaufnahme der aktuellen Situation. Verschiedene Kantone machten darauf aufmerksam, dass ihre Vorgaben in einigen Bereichen gerade in Überarbeitung sind. Die Aussagen im Bericht beziehen sich daher auf die Situation zum Zeitpunkt der Bestandsaufnahme, welche zwischen August und Oktober 2015 durchgeführt wurde.
- Wie bereits erwähnt, trifft man in **Fallstudien** auf „Einzelschicksale“. Die Erkenntnisse aus den Fallstudien können daher nicht verallgemeinert werden. Um die Aussagen richtig einschätzen und trotzdem allgemeingültige Aussagen machen zu können, wurden die Erfahrungen aus den Fallbeispielen mit den Fachpersonen der betroffenen Kantone gespiegelt.
- In den Fallbeispielen wurden **nur erfolgreiche Projekte** befragt. Es ist möglich, dass die Aussagen der interviewten Personen positiv verzerrt sind, da sie letztlich ihr Ziel erreicht haben und rückblickend den Eröffnungsprozess als weniger schlimm einschätzen. Idealerweise wären ergänzend Initianten befragt worden, die ihren Plan, eine Kindertagesstätte oder eine Tagesstruktur für Schulkinder zu eröffnen, aufgeben mussten. Zwar wären die Antworten hier negativ verzerrt, insgesamt wäre dadurch aber ein umfassenderes Bild entstanden. Über gescheiterte Projekte bestehen aber nur sehr wenige Informationen. Auch die Bewilligungsbehörden kannten mehrheitlich keine oder nur sehr wenige gescheiterte Projekte. Eine frühere Analyse von gescheiterten Projekten im Kanton Bern hat zudem ergeben, dass für das Scheitern sehr individuelle und häufig auch private Gründe genannt wurden. Der Erkenntnisgewinn der Interviews wäre im Vergleich zum erwarteten Aufwand relativ gering gewesen, weshalb im Rahmen dieser Studie darauf verzichtet wurde.

### 3 Analyse der nationalen, kantonalen und teils kommunalen Vorgaben

Nachfolgend sind die Erkenntnisse der einzelnen Analyseteile zusammenfassend dargestellt. Zuerst folgen einige allgemeine Informationen zu den Vorgaben und generellen Erkenntnissen aus den Fallstudien, anschliessend wird detailliert auf die Bereiche Brandschutz, Unfallverhütung, Hygiene und Lebensmittelsicherheit, Bau(polizei), wirtschaftliche Grundlage und weitere Bereiche (Behindertengleichstellung, Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz) eingegangen. Dabei wird zuerst ein Überblick zu den nationalen Vorgaben und den Vorgaben in den kantonalen Umsetzungserlassen der PAVO (vgl. Definition Abschnitt 3.1) gegeben, danach folgen die Erkenntnisse aus der Bestandsaufnahme und den Fallstudien und schliesslich wird ein kurzes Fazit pro Bereich gezogen. Am Ende des Kapitels folgt eine Übersicht zum Geltungsbereich der nationalen Vorgaben. Die relevanten nationalen Gesetzesartikel sind im Anhang C zitiert. Die detaillierten Ergebnisse der Bestandsaufnahme finden sich in einem separaten elektronischen Dokument.<sup>26</sup>

#### 3.1 Grundlegende Vorbemerkungen

##### 3.1.1 Kurzer Überblick zu den Vorgaben

Auf nationaler Ebene ist für Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder in erster Linie die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) im Bereich Heimpflege (4. Abschnitt) massgeblich. Die PAVO stützt sich auf Artikel 316 des Zivilgesetzbuches (ZGB): „Wer Pflegekinder aufnimmt, bedarf einer Bewilligung der Kinderschutzhilfebehörde oder einer anderen vom kantonalen Recht bezeichneten Stelle seines Wohnsitzes und steht unter deren Aufsicht. Der Bundesrat erlässt Ausführungsvorschriften.“ Schwerpunktmässig regelt die PAVO die Bewilligungs- sowie Aufsichtsvoraussetzungen. Die Bestimmungen in der PAVO sind als Minimalanforderungen zu verstehen. Die Kantone können darauf basierend Bestimmungen erlassen, die über die Regelungen der PAVO hinausgehen (Art. 3 PAVO). Von diesem Recht machen die meisten Kantone Gebrauch und haben entsprechende kantonale Rechtsgrundlagen eingeführt.

Neben der PAVO gelten für die Eröffnung von Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder Gesetze, Vorschriften und Normen, die i.d.R. nicht spezifisch auf die Kinderbetreuung ausgerichtet sind, sondern auch für anderen Bauten und Institutionen zur Anwendung kommen. Hierzu gehören z.B. die Brandschutzvorschriften oder das Lebensmittelgesetz.

Die nachfolgend untersuchten Gesetze lassen teilweise einen Ermessensspielraum zu. Im Vollzug interpretieren die verantwortlichen Stellen diesen Spielraum unterschiedlich. Daher können zwischen den Kantonen aber auch innerhalb eines Kantons oder gar innerhalb einer

---

<sup>26</sup> Ecoplan (2016), Regulierungen für die Eröffnung einer Einrichtung der familienergänzenden Kinderbetreuung - Anhang, Beiträge zur sozialen Sicherheit, 11/16.1, Bern.

bestimmten Stelle Unterschiede im Vollzug auftreten, obwohl letztendlich die gesetzliche Grundlage die gleiche ist. Der unterschiedliche Vollzug dieser Gesetze erschwert die Diskussion massgeblich.

Zudem ist die Gesetzgebung rund um die Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder sehr dynamisch und wird laufend weiterentwickelt. Während der Bestandsaufnahme vermerkten mehrere Kantone, dass ihre Umsetzungserlasse der PAVO aktuell in Überarbeitung sind, z.B. erschienen im Kanton Schwyz am 1. November 2015 neue Richtlinien und auch der Kanton Waadt arbeitet gerade an einer umfassenden Überarbeitung. Auch diverse nationale Vorgaben (z.B. Brandschutzvorschriften der VKF, Lebensmittelrecht) wurden erst kürzlich revidiert.

### 3.1.2 Geltungsbereich der nationalen Vorgaben

Für ein besseres Verständnis wird nachfolgend festgehalten, welchen Charakter die nationalen Vorgaben haben (verbindlich vs. empfehlend) und ob sie sich spezifisch an Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder richten oder allgemeingültig sind.

Wie aus Abbildung 3-1 hervorgeht, ist die Mehrheit der Vorgaben auf nationaler Ebene rechtsverbindlich. Einzig die Leitlinien der bfu sowie die SIA-Normen sind als Empfehlungen zu verstehen. Allerdings haben die Kantone die Möglichkeit, Empfehlungen und Normen für die Erteilung einer Bewilligung als verbindlich zu erklären. Weiter zeigt die Abbildung, dass es in den in der vorliegenden Analyse relevanten Bereichen nur wenige Vorgaben gibt, die sich spezifisch an Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder wenden:

- Die PAVO bezieht sich in ihrem vierten Abschnitt auf die Heimpflege, die sich konkret an Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder richtet.
- Für Betreuungseinrichtungen gelten grundsätzlich die gleichen Brandschutzvorschriften wie für Schulbauten, allerdings gibt es für die Fluchtwege in Kindertagesstätten spezifische Vorgaben.
- Die für die vorliegende Analyse relevanten Leitlinien der bfu richten sich generell an Personen, die mit Kindern zu tun haben.

Die restlichen Vorgaben richten sich grundsätzlich an alle Unternehmen, die mit den darin geregelten Bereichen in Berührung kommen.

Die rechtsverbindlichen Vorgaben sind teilweise so formuliert, dass sie einen gewissen Handlungsspielraum zulassen. Die Interpretation hängt von der zuständigen Vollzugsperson ab. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass angemessen auf die zum Teil ganz speziellen Situationen eingegangen werden kann. Wie aus den Fallbeispielen hervorgeht, kann dieser Spielraum aber auch zu Unsicherheiten und Unverständnis führen.

**Abbildung 3-1: Übersicht zum Geltungsbereich der Vorgaben auf nationaler Ebene**

	Verbindlichkeit		Gültigkeit	
	Verbindlich	Empfehlend	Spezifisch für Kindertagesstätten / Tagesstrukturen	Generell
Pflegekinderverordnung	X		X	
Brandschutzvorschriften Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen	X		X <sup>1</sup>	X <sup>2</sup>
Verordnung 4 zum Arbeitsgesetz (Mindesttübrenbreite in Fluchtwegen)	X			X
Leitlinien der Beratungsstelle für Unfallverhütung		X	X <sup>3</sup>	
Unfallverhütung	X			X
Lebensmittelgesetz	X			X
Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung	X			X
Hygieneverordnung	X			X
Normen des Schweizerischen Ingenieur- und Architektenvereins		X		X
Behindertengleichstellungsgesetz	X			X
Branchenlösung Nr. 49 der eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit	X			X <sup>4</sup>
Arbeitsgesetz	X			X
Bundesgesetz über die Unfallversicherung	X			X

<sup>1</sup> spezifische Anforderung an die Fluchtwege in Kindertagesstätten

<sup>2</sup> Vorgaben richten sich an Schulbauten

<sup>3</sup> Empfehlungen richten sich generell an Personen, die mit Kindern Kontakt haben

<sup>4</sup> Vorgaben richten sich an öffentliche und private Organisationen

### 3.1.3 Generelle Rückmeldungen aus den Fallstudien

Aus den Fallstudien gab es sowohl positive wie auch kritische Rückmeldungen zu den Vorgaben in den einzelnen Bereichen. Im Grossen und Ganzen werden die Vorgaben als sinnvoll und zweckmässig eingeschätzt. Gemäss den Gesprächspartnern stellen sie eine hohe Qualität sicher und sorgen für eine hohe Professionalität. Auch den Eltern gebe es Sicherheit, wenn sie wissen, dass genau hingeschaut wird. Als Kindertagesstätte oder als Tagesstruktur für Schulkinder trage man eine grosse Verantwortung. Gemäss den Gesprächspartnern können die vielen Vorgaben aber abschreckend wirken und in Einzelfällen dazu führen, dass ein Projekt nicht entsteht. Schliesslich solle es aber auch nicht das Ziel sein, dass jede Person eine Kindertagesstätte oder eine Tagesstruktur für Schulkinder eröffnen könne. Einige Gesprächspartner wiesen darauf hin, dass der Start in die Selbständigkeit immer viel Zeit in Anspruch nehme und dass es sehr wichtig sei, sich vorgängig gut zu informieren. Teilweise fehle einfach das Wissen, dass es viele Vorgaben gebe.

Weiter führten die Gesprächspartner an, dass Wissen aus sehr unterschiedlichen Bereichen verlangt werde. Über all dieses Wissen könne eine einzelne Person, die noch nie eine Einrichtung eröffnet hat, kaum verfügen. So sei es notwendig, Leute mit dem entsprechenden Wissen beizuziehen. Einige Kantone verfügen über einen Guide, der die notwendigen Informationen zusammenfasst (z.B. Kita-Kompass des Kantons St. Gallen<sup>27</sup>). Solche Übersichtsdokumente wurden als sehr hilfreich empfunden. In Kantonen, die nicht über eine solche Zusammenstellung verfügen, sei es sehr aufwändig, die Informationen zusammenzusuchen. Zudem bestehe die Gefahr, dass etwas übersehen werde. Aus den Gesprächen geht hervor, dass für Tagesstrukturen für Schulkinder in diese Richtung weniger vorhanden ist als für Kindertagesstätten. Einige Personen berichteten, dass sie während des gesamten Eröffnungsprozesses durch eine Person der Bewilligungsbehörde begleitet wurden. Diese enge Zusammenarbeit wurde als positiv erlebt. Einen wesentlichen Einfluss auf den Eröffnungsprozess hat zudem das persönliche Vorwissen resp. die persönliche Erfahrung. Insbesondere Personen oder Trägerchaften, die bereits früher eine Institution eröffnet haben, können bei der Eröffnung einer weiteren Institution sehr stark von den Erfahrungen profitieren und können besser einschätzen, was alles auf sie zukommt. Es ist aber auch bereits wertvoll, wenn die Personen eigene Erfahrungen als Mitarbeitende in einer Kindertagesstätte gesammelt hatten. Sie sind stärker auf gewisse Probleme sensibilisiert und können auf diverse Dokumente von ihrem ehemaligen Arbeitgeber als Vorlage zurückgreifen.

Wenige kritische Aussagen gab es dennoch. So bemängelte eine Person, dass sich viele Vorgaben nicht auf fundierte Studien stützen. Zudem sei es zu konfliktären Anforderungen zwischen verschiedenen behördlichen Stellen gekommen.

Auch die Ermessensspielräume – also eine mehr oder weniger flexible Handhabung von Vorgaben – wurden in einigen Fällen als negativ empfunden. Durch diesen Spielraum erscheinen die Entscheide teilweise willkürlich und nicht nachvollziehbar. Von mehreren Personen wurde

---

<sup>27</sup> [www.kita-kompass-sg.ch](http://www.kita-kompass-sg.ch)

auch bemängelt, dass neue Einrichtungen nicht gleich behandelt werden wie bestehende Institutionen. Wer eine Kindertagesstätte oder eine Tagesstruktur neu gründe, müsse sehr strenge Vorgaben erfüllen. Wenn man bereits bestehende Einrichtungen besuche, würden diese die geltenden Vorschriften hingegen häufig nicht erfüllen. Zudem sei es unverständlich, dass die Vorgaben zwischen den Kantonen, und sogar zwischen den Gemeinden innerhalb desselben Kantons, variieren.

Mehrere Gesprächspartner erwähnten, dass es neben den in der vorliegenden Analyse näher betrachteten Bereichen andere Probleme gebe, die grösser seien. Bereits die Suche nach geeigneten Räumlichkeiten stellte sich für einige der Befragten als sehr schwierig heraus. Aufgrund der Befürchtung, dass sich die anderen Mieter daran stören könnten, würden viele Vermieter zudem die Räumlichkeiten nicht gerne an eine Betreuungseinrichtung vermieten.

Die grossen Herausforderungen für die Betreuungseinrichtungen liegen aber vor allem in den Bereichen Personal und Finanzen. Der Fachkräftemangel ist auch im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung ein Problem, denn Kindertagesstätten verzeichnen punktuell vermehrt Mühe, geeignetes Personal zu finden. Dies akzentuiert sich beispielsweise bei der Suche nach einer Springerin oder einer Stellvertretung, da diese über eine anerkannte Ausbildung verfügen müssten. Unter diesen Voraussetzungen bekundeten mehrere interviewte Einrichtungen Schwierigkeiten bei der Rekrutierung.

Zudem ist auch die Finanzierung der Einrichtungen eine besondere Herausforderung. Mehrere Befragte geben an, dass ohne Subventionen die Einrichtungen nicht betrieben werden könnten. Gerade als Einzelunternehmen bleibe kaum finanzieller Spielraum resp. ohne persönliche Rücklagen sei es kaum möglich, eine Kindertagesstätte oder eine Tagesstruktur für Schulkinder zu gründen. In diesem Zusammenhang wurde auch das Impulsprogramm des Bundes positiv erwähnt, mit dem die Schaffung von neuen familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder finanziell unterstützt wird.<sup>28</sup> Ohne diese Anstossfinanzierung wäre es wohl für viele schwierig geworden, die für die Gründung notwendigen Finanzmittel aufzubringen.

Zusammenfassend sind sich die Gesprächspartner aber mehrheitlich einig: Die Regulierungen können zwar im Einzelfall hohe Kosten verursachen, sie werden aber selten als Stolpersteine für Projekte betrachtet. Auch von Seiten der kontaktierten Behörden wurde bestätigt, dass die Vorgaben im Normalfall kein Hindernis für die Gründung einer Kindertagesstätte oder einer Tagesstruktur für Schulkinder darstellen würden. Zu Beginn sei häufig der Umfang der notwendigen Informationen ein Problem. Es müsse viel Wissen angeeignet werden, die Umsetzung klappe aber meist ohne grössere Schwierigkeiten.

---

<sup>28</sup> SR 861

## 3.2 Brandschutz

### 3.2.1 Nationale Vorgaben

Gemäss PAVO (Art. 15, Abs. 1, Bst. d) erhalten Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder die Bewilligung nur, wenn sie die anerkannten Anforderungen des Brandschutzes erfüllen. Auf nationaler Ebene gelten die Brandschutzvorschriften<sup>29</sup> der Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen (VKF). Die Brandschutzvorschriften werden von den Kantonen herausgegeben, die diese Vorschriften in einem Interkantonalen Organ Technische Handelshemmnisse (IOTH) verabschieden. Die Zuständigkeit des IOTH gründet auf einem Konkordat der Interkantonalen Vereinbarung Abbau Technische Handelshemmnisse (IVTH) aus dem Jahre 1998. Die VKF wurde bereits 2004 vom IOTH mit der Ausgestaltung der Brandschutzbestimmungen beauftragt.

Die Brandschutzvorschriften wurden auf Anfang 2015 im Sinne einer Optimierung dereguliert und haben „den Schutz von Personen, Tieren und Sachen vor den Gefahren und Auswirkungen von Bränden und Explosionen“ zum Zweck (Brandschutznorm Art. 1). Sie lassen bewusst Interpretationsmöglichkeiten zu, um dem objektbezogenen Sicherheitsbedarf angepasste Lösungen zu ermöglichen. Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder werden den Schulbauten zugeordnet. Damit sind die für sie geltenden Vorschriften weniger streng als jene für Beherbergungsbetriebe (z.B. Spitäler). Die Brandschutzarbeitshilfe „Schulbauten“ (BSR16-15, Z.3.4.4) enthält einen Abschnitt, der die Fluchtwege in Kindertagesstätten regelt. Darin ist festgehalten, dass Fluchtwege maximal 20 m betragen dürfen und Schlafräume auf Zwischengeschossen oder Galerien durch Fluchtwege zu erschliessen sind.<sup>30</sup>

Auch die Verordnung 4 zum Arbeitsgesetz (ArGV 4) definierte Anforderungen an die Fluchtwege. Im Juni 2015 wurden diese an die Brandschutzvorschriften angepasst. Einzig die Mindesttürbreite ist aktuell in den Brandschutzvorschriften der VKF noch nicht geregelt. Daher gilt für die dem ArGV 4 unterstellten Betriebe die dort vermerkte Anforderung einer Mindesttürbreite von 90 cm. Die entsprechende Brandschutzrichtlinie 16-15 wird per 1.1.2016 angepasst.

### 3.2.2 Erkenntnisse aus der Bestandsaufnahme

Seit 2005 existieren national einheitliche Vorgaben im Bereich Brandschutz. Diese wurden durch die Kantone gestützt auf Art. 6 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 IVTH vom 23. Oktober 1998 als verbindlich erklärt. Mit der inhaltlichen Ausführung wurde die VKF beauftragt. Seit 2015 gelten in allen Kantonen die revidierten Brandschutzvorschriften VKF. Die neuen Vorschriften bringen eine Deregulierung und damit Einsparungen im Brandschutz, ohne damit den Personenschutz zu verschlechtern.

---

<sup>29</sup> <http://www.praever.ch/de/bs/vs/Seiten/default.aspx>

<sup>30</sup> Vereinigung Kantonaler Feuerversicherungen VKF (2015), Brandschutzarbeitshilfe Schulbauten, Bern.

Da in allen Kantonen die nationalen Brandschutzvorschriften gültig und verbindlich sind, sind fast alle kantonalen und kommunalen Vorgaben als Präzisierung der nationalen Vorgaben zu verstehen. Viele der Kantone wiederholen die nationalen Vorgaben sogar eins zu eins, ohne Details zu präzisieren. Die Kantone Genf, Jura, Luzern (Stadt), St. Gallen und Zürich stellen den Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder ein separates auf den Brandschutz ausgerichtetes Merkblatt/Informationsblatt zur Verfügung. Im Aargau widmete die Gebäudeversicherung einen ihrer Newsletter den spezifischen Brandschutzvorgaben für Kinderkrippen und Spielgruppen, woraus ebenfalls zusätzliche Informationen zu entnehmen sind. Zwar nur Empfehlungen und keine verbindlichen Vorgaben macht Basel-Stadt im Sicherheitsordner im Kapitel Brand und Evakuation.

Vorgaben, die Kantone im Bereich Brandschutz für die Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder als wichtig erachten, werden demnach häufig in Merkblättern festgelegt. Wie die nachfolgende Abbildung zeigt, beschränken sich die kantonalen Vorgaben bezüglich Brandschutz hauptsächlich auf die Notwendigkeit der Einhaltung und der Kontrolle der Brandschutzvorgaben. Diese Notwendigkeit wird häufig bereits in den kantonalen PAVO-Umsetzungserlassen festgeschrieben. Einige Kantone führen zudem spezifische Anforderungen bezüglich Fluchtwegen, Brandschutzabschnitten oder organisatorischen Massnahmen auf. Diese Anforderungen lassen sich aber grundsätzlich aus den nationalen Vorgaben ableiten oder enthalten mit wenigen Ausnahmen nur marginale Ergänzungen.

Abbildung 3-2 Übersicht kantonaler/kommunaler Vorgaben im Bereich Brandschutz

Kanton	Kindertagesstätte					Tagesstruktur				
	Brandschutzbewilligung	Fluchtweg	Brandabschnittsbildung	Organisatorische und technische Massnahme	Weitere Vorgaben	Brandschutzbewilligung	Fluchtweg	Brandabschnittsbildung	Organisatorische und technische Massnahme	Weitere Vorgaben
CH										
AG	(x)					(x)				
AI*										
AR										
BL*										
BS										
BE	x					x				
FR*	x	x		x		x	x		x	
GE*	x			(x)		x			(x)	
GL*										
GR	x					x				
JU*		(x)			(x)		(x)			(x)
LU						(x)				
NE*										
NW*										
OW*	x					x				
SG										
SH*	x					x				
SZ*										
SO*	x					x				
TG*										
TI	x					x				
UR										
VD*				x					x	
VS*	x			x		x			x	
ZG*	x					x				
ZH	x									

**Klassifizierung der kantonalen/kommunalen Vorgaben**

- Umfassende Ergänzung der nationalen Vorgaben
- Marginale Ergänzung der nationalen Vorgaben
- Wiedergabe der nationalen Vorgaben
- Keine kantonalen/kommunalen Vorgaben
- Nur für nationale Ebene: Es bestehen nationale Vorgaben

**Verbindlichkeit**

- x Verbindlich
- (x) Tlw. verbindlich
- Unverbindlich

\* = Einheitliche Vorgaben für Kindertagesstätte und Tagesstrukturen für Schulkinder

**Lesehilfe:**

Die Abbildung fasst das detaillierte Erhebungsraster zusammen. Sie zeigt pro Unterkategorie, ob der Kanton/der Hauptort die nationalen Vorgaben umfassend ergänzt (dunkelgrün), nur marginal ergänzt (hellgrün), wiedergibt (hellgelb) oder gar keine schriftlichen Unterlagen vorhanden sind. Die Unterscheidung zwischen umfassender und marginaler Ergänzung basiert auf der Menge an Vorgaben, die gemacht werden im Vergleich zu den anderen Kantonen. Die Verbindlichkeit, angedeutet mit einem Kreuz, indiziert, dass das Dokument mit der Vorgabe einen rechtsverbindlichen Charakter hat. Ein Kreuz in der Klammer indiziert, dass im entsprechenden Bereich einige Vorgaben aus einem rechtsverbindlichen Dokument stammen und einige nicht. Alle Kantone mit einem Stern neben dem Kürzel unterscheiden in ihren Vorgaben nicht zwischen Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder. Natürlich kann es sein, dass einzelne Kantone in den Unterlagen diese Unterscheidung zwar treffen, aber dennoch die gleichen Vorgaben machen. In diesem Fall steht kein Stern neben dem Kantonskürzel, doch die Einfärbung der Bereiche ist identisch.

**a) Brandschutzbewilligung**

In allen Kantonen muss die kantonale Gebäudeversicherung bei einem Neubau sowie in der Regel bei einer Umnutzung die Einhaltung der VKF Brandschutzbestimmungen überprüfen. Fast alle Kantone wiederholen in den PAVO-Umsetzungserlassen oder in den Merkblättern diese Pflicht. Sie gilt aber auch, wenn darin nicht explizit eine Brandschutzbewilligung verlangt wird, da gemäss der nationalen „Brandschutzarbeitshilfe Schulbauten“ alle Einrichtungen in allen Kantonen eine Brandschutzbewilligung benötigen. Kleine Ausnahmen gibt es aber, beispielsweise in Aarau, wo die Umnutzung eines Einfamilienhauses in eine Kinderkrippe mit weniger als 14 Kindern keiner Brandschutzbewilligung bedarf. In der Stadt Luzern wird von der Feuerpolizei im Rahmen der Überprüfung zusätzlich verlangt, dem verantwortlichen Personal die Sorgfaltspflichten gemäss Auflistung der Brandschutzrichtlinien zu erläutern.

Für die Brandschutzbewilligung entstehen gemäss Einschätzung der kantonalen Fachexperten nur minime Kosten. Im Kanton Aargau kostet eine solche beispielsweise je nach Aufwand zwischen 60 CHF und maximal 5'000 CHF, wobei die 5'000 CHF bei grossen Gebäuden anfallen und die Kindertagesstätten und Tagesstrukturen sich eher im unteren Bereich befinden. Höhere Kostenfolgen haben aber je nach Gebäude Massnahmen, die die Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder zuvor ergreifen müssen, um die feuerpolizeilichen Vorgaben zu erfüllen.

**b) Fluchtwege**

Bezüglich der Fluchtwege werden in den Umsetzungserlassen und Merkblättern insbesondere die nur für Kindertagesstätten geltenden Vorgaben der VKF erwähnt. Dazu gehören die kürzere Maximallänge des Fluchtweges für Schlafzimmer von 20 Metern statt den sonst üblichen 35 Metern sowie die Pflicht für einen horizontalen und vertikalen Fluchtweg bei mehrgeschossigen Kindertagesstätten. Die Vorgabe für einen horizontalen und vertikalen Fluchtweg kann bewirken, dass eine Aussentreppe angebaut werden muss, wenn der horizontale Fluchtweg aus dem Schlafzimmer im Obergeschoss sonst länger als 20 Meter beträgt. Nebst diesen beiden Vorgaben ist es gemäss den Merkblättern von Genf und Jura besonders wichtig, die Fluchtwege und Notausgänge gut zu signalisieren. Je nach Grundausstattung können gemäss Einschätzungen der kantonalen Fachexperten für die Erfüllung der Vorgaben hinsichtlich Fluchtwegen keine bis sehr hohe Kosten entstehen. Trotz der allfällig hohen Kosten schätzen die Experten die Vorgabe als wichtig bis sehr wichtig ein.

### c) Brandabschnitte

Die Kindertagesstätte an und für sich sowie deren Küche müssen gemäss den VKF Vorgaben einen eigenen Brandabschnitt bilden. Dies geben auch die Merkblätter von St. Gallen, Jura und Zürich wieder. Zürich beschreibt im Merkblatt zusätzlich detailliert die Vorgaben bezüglich den Feuerwiderständen von Brandschutztüren, die aber ebenfalls bereits national vorgegeben sind. Einige wenige Kantone ergänzen zudem punktuell die Vorgaben für die Brandabschnitte. St. Gallen gibt beispielsweise rechtlich unverbindlich vor, dass Schlafräume für Säuglinge unter vier Jahren einen in sich geschlossenen Brandabschnitt mit Feuerwiderstand EI 30 bilden sollten, was in den nationalen Vorgaben nicht vorgesehen ist.<sup>31</sup> In Zürich müssen alle Schlafräume, die sich nicht auf dem Erdgeschoss befinden, einen eigenen Brandabschnitt bilden. Im Kanton Aargau gelten für drei- oder mehrgeschossige Bauten die Brandabschnittsvorschriften für Beherbergungsbetriebe, sodass bei diesen Gebäuden die Schlafräume ebenfalls einen eigenen Brandabschnitt bilden müssen. Je nach Grundausstattung können gemäss Einschätzungen der kantonalen Fachexperten für die Umbauten zur zusätzlichen Bildung von Brandabschnitten geringe bis sehr hohe Kosten entstehen. Gewisse Gebäude sind aufgrund der Vorgaben nicht geeignet für Kindertagesstätten und Tagesstrukturen. Trotz der allfällig hohen Kosten schätzen die Experten die Vorgabe als wichtig bis sehr wichtig ein.

### d) Organisatorische und technische Massnahmen

Die meisten Kantone, die im Bereich Brandschutz die Vorgaben für die Kindertagesstätten ausführen, präzisieren organisatorische und technische Massnahmen. Ein Grossteil betrifft nicht die Eröffnung sondern den Betrieb der Kindertagesstätte/Tagesstruktur. Solche Massnahmen umfassen unter anderem Vorgaben zum Umgang mit Kerzen, der Dekoration oder das Freihalten der Fluchtwege. Die Eröffnung betreffend erwähnen mehrere Kantone die Pflicht für einen sichtbaren und leicht zugänglichen Feuerlöscher und eine automatische Brandmeldeanlage. Die Stadt Luzern und das Wallis präzisieren die Inhalte des national von allen Kindertagesstätten verlangten Brandschutzkonzepts.<sup>32</sup> Noch etwas umfassendere Ergänzungen machen die Kantone Genf und Waadt. Genf schreibt beispielsweise einen roten Knopf vor, mit dem direkt die Feuerwehr kontaktiert und einen grünen, mit dem intern ein Alarm für eine Evakuierung ausgelöst werden kann. Der Kanton Waadt verlangt bei der Eröffnung, resp. bei neuem Personal, aber mindestens jährlich eine Brandschutzübung. Zudem muss auf jedem Stock eine Sicherheitsanweisung für den Brandfall zu finden sein.

### e) Weitere Vorgaben

Einige Kantone beschreiben in den Merkblättern, welche Gebäude aus brandschutztechnischer Sicht eher geeignet oder nicht geeignet sind für Kindertagesstätten: Freiburg und Jura

---

<sup>31</sup> Vermutlich kann die Forderung, dass Schlafräume für Säuglinge einen eigenen Brandabschnitt bilden, auf die Brandschutzvorschriften der VKF für Beherbergungsbetriebe zurückgeführt werden.

<sup>32</sup> Die VKF verlangt für alle Schulbauten ein Brandschutzkonzept. Zudem empfehlen die Richtlinien der Kibesuisse von 2008 ein Evakuationskonzept.

schränken die Eignung auf ebenerdige Gebäude ein. St. Gallen erachtet mehrgeschossige Bauten mit brennbaren Treppenhäusern, wie z.B. ein altes Bauernhaus, als ungeeignet. Zu verstehen ist dies im Kontext der Fluchtwege: Die strengeren Vorgaben für Kindertagesstätten reduzieren die Eignung von mehrgeschossigen Gebäuden. Wenn die Kantone vorgeben, welche Gebäude geeignet sind und welche nicht, entstehen für die Kindertagesstätten und Tagesstrukturen keine direkten Kosten. Allerdings können solche Vorgaben die Suche nach einer geeigneten Liegenschaft erschweren. Gleichzeitig werden auf diese Weise aber hohe Investitionen, die zur Erfüllung aller feuerpolizeilichen Vorgaben anfallen würden, frühzeitig vermieden.

### 3.2.3 Erkenntnisse aus den Fallstudien

In den Fallstudien verursachten die Vorgaben zum Brandschutz in den meisten Fällen keine grösseren Probleme. Teilweise befinden sich Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder im Parterre eines Neubaus. Dies bringt die Vorteile mit sich, dass die verwendeten Materialien i.d.R. nicht brennbar sind (z.B. Wände aus Beton statt aus Holz) und die Einrichtung jederzeit problemlos verlassen werden kann (bodenebene Ausgänge, Ausstieg aus dem Fenster möglich). Mehrere Gesprächspartner erwähnten, dass sich bei einem Neubau oder Umbau der Architekt um die Einhaltung der Brandschutzvorschriften gekümmert hat und diese daher von Anfang an erfüllt wurden.

Auch wenn die Brandschutzvorschriften in den meisten Fällen als sinnvoll erachtet werden, gab es einige spezielle Situationen, in denen einige Gesprächspartner die Vorschriften nicht nachvollziehen konnten. Eine Person berichtete zum Beispiel, dass in ihrer Einrichtung eine Brandschutztüre eingebaut werden musste, obwohl sich die Einrichtung im Parterre befindet und alle Wände aus Holz seien. Bei einem Brandfall müsste die Einrichtung in jedem Fall sehr schnell verlassen werden, was auch kein Problem sei, da mehrere Räumlichkeiten über einen Ausgang ins Freie verfügen. Eine andere Person empfand den Einbau einer Brandschutztüre darum problematisch, weil durch das zusätzliche Gewicht die Kinder die Türe nicht mehr selbst öffnen können. Auch wurde in Frage gestellt, wieso gerade für Kindertagesstätten Fluchtwege von 20 Metern gelten, während die Fluchtwege in Kindergärten und Schulen 35 Meter betragen dürfen. Eine Person merkte zudem an, dass sie zwar mit den Vorgaben selbst keine Probleme hatte, allerdings habe es relativ lange gedauert, bis die Bewilligung erteilt wurde.

Das Problem an den Vorgaben zum Brandschutz liegt gemäss den Gesprächspartnern hauptsächlich darin, dass sie hohe Kostenfolgen haben können. Eine Person merkte zudem an, dass es sehr aufwändig war, alle Informationen zusammenzusuchen (Was ist ein Fluchtweg? Was sind brennbare Materialien? Welcher Ort ist als Sammelplatz geeignet? etc.). In einem Fall ist es zu Uneinigigkeiten zwischen zwei behördlichen Stellen in Bezug auf den Einbau einer Schranke gekommen (Jugendamt und Feuerpolizei).

### 3.2.4 Fazit zum Brandschutz

Der Bereich Brandschutz ist einer der wenigen Bereiche, der national verbindlich geregelt ist und deshalb in den Kantonen mehrheitlich identisch ist. Viele Kantone geben die Brandschutzarbeitshilfe Schulbauten in eigenen Merkblättern wieder, ohne die Vorgaben jedoch zu erweitern. Eine besondere Bedeutung innerhalb des Brandschutzes kommt den Fluchtwegen zu, die für Kindertagesstätten speziell geregelt sind. Während diese spezielle Regelung von den kantonalen Fachexperten mehrheitlich positiv eingeschätzt wird, stösst sie in der Praxis zum Teil auf Unverständnis. Grossmehrheitlich wurden die Vorgaben zum Brandschutz aber auch in den Fallstudien positiv eingeschätzt. Als problematisch werden vor allem die hohen Kosten eingestuft, die je nach notwendigen Massnahmen entstehen können. Dies ist mit ein Grund, wieso einige Kantone bereits eine Prüfung der Räumlichkeiten im Voraus verlangen. Auf diese Weise kann frühzeitig eingeschätzt werden, ob sich eine Liegenschaft für eine Kindertagesstätte oder eine Tagesstruktur für Schulkinder eignet oder ob teure Massnahmen zu erwarten sind.

## 3.3 Unfallverhütung

### 3.3.1 Nationale Vorgaben

Die PAVO schreibt vor, dass die Betreuung die körperliche und geistige Entwicklung der Kinder fördern soll (Art. 15, Abs. 1, Bst. a) und für eine ärztliche Überwachung gesorgt sein muss (Art. 15, Abs. 1, Bst. c). Darüber hinaus gibt es in der Schweiz keine expliziten nationalen Richtlinien zur Unfallverhütung in Kindertagesstätten und in Tagesstrukturen für Schulkinder. Die Beratungsstelle für Unfallverhütung (bfu) hat die Leitfäden „Sichere Bewegungsförderung bei Kindern“<sup>33</sup> und „Spielwert zwischen Sicherheit und Risiko“<sup>34</sup> veröffentlicht. Beide verweisen unter dem Punkt „Rechtliche Gesichtspunkte“ auf das Merkblatt des Dachverbands der Schweizer Lehrerinnen und Lehrer (LCH) „Verantwortlichkeit und Haftpflicht der Lehrpersonen“.<sup>35</sup> Die Anforderungen an das Personal in Kindertagesstätten sind somit vergleichbar mit den grundsätzlichen Sorgfalts- und Haftpflichten der Lehrkräfte. Die bfu bietet zudem Sicherheitsberatungen für Räumlichkeiten der Kindertagesstätten und die dazugehörigen Aussenräume an. Einzelne Kantone schreiben in den Richtlinien vor, dass eine „Prüfung“ der Kindertagesstätte durch die bfu erfolgen muss. Die bfu hat allerdings keine Weisungsbefugnis, sondern kann nur eine Sicherheitsberatung vornehmen.

Das LCH-Merkblatt „Verantwortlichkeit und Haftpflicht der Lehrpersonen“ hält fest, dass Lehrpersonen für die psychische und physische Unversehrtheit der ihnen anvertrauten Kinder ver-

---

<sup>33</sup> <http://upload.sitesystem.ch/B2DBB48B7E/5B4613A676/89436B8159.pdf>

<sup>34</sup> <http://www.mvbo.ch/files/bfu.pdf>

<sup>35</sup> [http://www.lch.ch/fileadmin/files/documents/Verlag\\_LCH/Merkblatt\\_Haftpflicht.pdf](http://www.lch.ch/fileadmin/files/documents/Verlag_LCH/Merkblatt_Haftpflicht.pdf)

antwortlich sind. Gefahren müssen vorausschauend eingeschätzt, aktiv bekämpft und die Anvertrauten mit den zur Verfügung stehenden Mitteln geschützt werden.<sup>36</sup> Auch das Personal in Kindertagesstätten untersteht dieser Obhutspflicht, d.h. das Betreuungspersonal muss die Kinder soweit wie möglich vor körperlichen und psychischen Schädigungen schützen. Das Haftpflichtrecht geht auf das Obligationenrecht zurück.

### 3.3.2 Erkenntnisse aus der Bestandsaufnahme

Das Thema Unfallverhütung wird in den kantonalen Umsetzungserlassen der PAVO häufig in Kombination mit Sicherheit genannt. Auf die Obhutspflicht wird nicht direkt eingegangen. Unter anderem werden Sicherheits- und Notfallkonzepte sowie eine Reihe von baulichen oder organisatorischen Massnahmen (Sicherung von Fenstern, Treppen und Steckdosen) geregelt. Mit Ausnahme der Kantone Basel-Stadt und Zug gibt es in keinem Kanton ein spezifisches Merkblatt für die Sicherheit. Die Tabelle zeigt, dass nebst Basel-Stadt auch Genf und Waadt die Vorgaben für die baulichen Sicherheitsmassnahmen umfassender ergänzen. Das Merkblatt des Kantons Zug wiederholt nur die Verpflichtung aus der Kinderbetreuungsverordnung, ein Notfall- und Sicherheitskonzept vorzulegen. In zwei Kantonen wird zudem eine Prüfung durch die bfu erwartet.

Im Vergleich zu den anderen Kategorien zeigen sich im Bereich Unfallverhütung in einigen Kantonen etwas mehr Unterschiede zwischen den Vorgaben für Kindertagesstätten und jenen für Tagesstrukturen für Schulkinder. Beispielsweise werden in Bern für Kindertagesstätten umfassende Vorgaben gemacht, für Tagesstrukturen für Schulkinder sind jedoch keine öffentlich zugänglichen Vorgaben verfügbar. In Basel-Stadt, Graubünden, Luzern und im Tessin sind insbesondere die baulichen und organisatorischen Sicherheitsmassnahmen für Tagesstrukturen für Schulkinder etwas weniger umfassend als für Kindertagesstätten. Diese Unterschiede sind allerdings teilweise so gering, dass sie in der untenstehenden Abbildung nur teilweise zum Ausdruck kommen.

---

<sup>36</sup> LCH Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer, LCH-Merkblatt, Verantwortlichkeit von Haftpflicht der Lehrpersonen, [http://www.lch.ch/fileadmin/files/documents/Verlag\\_LCH/Merkblatt\\_Haftpflicht.pdf](http://www.lch.ch/fileadmin/files/documents/Verlag_LCH/Merkblatt_Haftpflicht.pdf)

Abbildung 3-3 Übersicht kantonaler/kommunaler Vorgaben im Bereich Unfallverhütung

Kanton	Kindertagesstätte			Tagesstruktur		
	Unfallverhütung			Unfallverhütung		
	Sicherheits-/Notfallkonzept	Bauliche / organisatorische Massnahmen	Beratung durch bfu	Sicherheits-/Notfallkonzept	Bauliche / organisatorische Massnahmen	Beratung durch bfu
CH						
AG	x			x		
AJ*						
AR						
BL*						
BS	(x)			x		
BE	x	(x)	x			
FR*		x			x	
GE*						
GL*	(x)			(x)		
GR	x	x		x	x	
JU*	x	x		x	x	
LU				(x)		
NE*	x	x		x	x	
NW*						
OW*		x			x	
SG						
SH*	x	x		x	x	
SZ*						
SO*	x	x	x	x	x	x
TG*						
TI	x	x			x	
UR						
VD*	x	x		x	x	
VS*		x			x	
ZG*	x			x		
ZH	x	x		x		

**Klassifizierung der kantonalen/kommunalen Vorgaben**

- Umfassende Ergänzung der nationalen Vorgaben
- Marginale Ergänzung der nationalen Vorgaben
- Wiedergabe der nationalen Vorgaben
- Keine kantonalen/kommunalen Vorgaben
- Nur für nationale Ebene: Es bestehen nationale Vorgaben

**Verbindlichkeit**

- x Verbindlich
- (x) Tlw. verbindlich
- Unverbindlich

\* = Einheitliche Vorgaben für Kindertagesstätte und Tagesstrukturen für Schulkinder

#### **a) Sicherheits-/Notfallkonzept**

Im Bereich Unfallverhütung verlangen fast alle Kantone von den Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder, dass sie eine ärztliche Versorgung vertraglich sicherstellen, was den nationalen Vorgaben in der PAVO entspricht. Über die nationalen Vorgaben hinaus führt die Vorgabe bezüglich des Nachweises eines Sicherheits- und Notfallkonzepts. Diese Konzepte sollen im Kanton Bern beispielsweise über das Vorgehen bei Unfällen, Notfällen und im Brandfall Auskunft geben. Das Vorhandensein eines Sicherheits- und Notfallkonzepts wird zwar nicht in der PAVO verlangt, doch wird es in den kibesuisse-Richtlinien empfohlen, was mit ein Grund sein dürfte, weshalb viele Kantone ebenfalls ein Sicherheits- oder Notfallkonzept verlangen. Die kibesuisse-Richtlinien empfehlen und die Kantone Bern, Solothurn und Zürich beauftragen die Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder zudem, Standards für die Gewährleistung der körperlichen und sexuellen Unversehrtheit, respektive zur Prävention von körperlicher Gewalt festzulegen, was in anderen Kantonen nicht in separaten Standards erfolgen muss, sondern eher im Rahmen des pädagogischen Konzepts.

Die Kosten für die Erstellung dieser Konzepte werden von den kantonalen Fachexperten als sehr gering eingeschätzt, deren Wichtigkeit aber als sehr hoch.

#### **b) Bauliche/organisatorische Massnahmen**

Die kantonalen Vorgaben für bauliche und organisatorische Sicherheitsmassnahmen variieren stark hinsichtlich Detaillierungsgrad und Umfang. Dies kommt wohl daher, dass national nur die Obhutspflicht, nicht aber Kindertagesstätten-spezifische, bauliche Sicherheitsmassnahmen vorgegeben werden. Aarau hält im Richtraumprogramm für Neubauten sehr allgemein fest, dass die Sicherheitsnormen einzuhalten sind. Obwalden, Tessin und Bern verweisen ebenfalls relativ allgemein auf die Empfehlungen der bfu. Bern gibt nebst den sehr allgemein formulierten Vorgaben zusätzlich und rechtlich verbindlich einige detaillierte Regelungen vor. Dies betrifft die Sicherung von Treppen, Fenstern und Steckdosen, sowie die sichere Aufbewahrung von Arzneimitteln und Chemikalien. Andere Kantone wie Graubünden, Freiburg und Jura ergänzen die nationalen Vorgaben im gleichen Stil wie Bern, jedoch weniger umfassend. Umfassendere Ergänzungen als Bern machen die Kantone Genf und Waadt. Sie gehen mit rechtlich verbindlichen Vorgaben insbesondere bezüglich Sicherung der Treppen, Türen, Böden, Fenster, Mauern und weiteren Aspekten sehr weit ins Detail. Zur Illustration sei hier eines von vielen Beispielen aufgeführt: alle Oberflächen in der Höhe zwischen 60 und 100 cm sind mit einem Sicherheitsgitter zu umschliessen. Die meisten dieser sehr detaillierten Vorgaben lehnen sich an die SIA-Normen an. Je nach Grundausstattung der Liegenschaft fallen die Kosten für die baulichen Massnahmen gemäss Einschätzung der kantonalen Fachexperten unterschiedlich hoch aus. Deren Wichtigkeit ist aber unbestritten.

Einige Kantone verlangen auch organisatorische Sicherheitsvorkehrungen. Beispielsweise fordern die Kantone Genf und Waadt vom Personal vor der Anstellung einen Arztbesuch, der zeigt, dass die Person über die notwendige Gesundheit verfügt und keine Krankheiten, wie beispielsweise Tuberkulose, hat. Des Weiteren schreiben die meisten Kantone vor, einen Telefonapparat und eine Notfallapotheke zur Verfügung zu haben.

### c) Beratung durch die bfu

Eine Beratung durch die bfu ist nur für die Kindertagesstätten im Kanton Solothurn obligatorisch. Im Kanton Schwyz soll zwar ein bfu-Sicherheitsbericht eingereicht werden, wenn auch die Umsetzung der Empfehlungen der bfu freiwillig sind. Wie bereits oben erwähnt, bilden die Sicherheitsempfehlungen der bfu auch in anderen Kantonen eine Orientierung für die baulichen und organisatorischen Sicherheitsmassnahmen.

### 3.3.3 Erkenntnisse aus den Fallstudien

Gemäss den Gesprächspartnern in den Fallstudien konnten die Vorgaben im Bereich Unfallverhütung in der Regel problemlos erfüllt werden. Die Vorgaben seien gut nachvollziehbar, z.B. sei es klar, dass gefährliche Substanzen gesichert werden müssen. Zudem seien die Kosten für allfällige Massnahmen im Normalfall gut tragbar. Eine Person erwähnte, dass es schon fast wünschenswert wäre, wenn es in diesem Bereich etwas mehr Vorgaben gäbe. So gibt es grössere Trägerschaften, deren interne Vorgaben weiter reichen als jene auf kantonaler oder kommunaler Ebene. Mehrere Personen wiesen aber darauf hin, dass man Kinder nicht in Watte packen könne und trotz allen Vorsichtsmassnahmen nicht alle Unfälle vermeidbar seien.

In Einzelfällen sind trotzdem Schwierigkeiten aufgetreten. Eine Person machte z.B. die Erfahrung, dass sich zwei Ämter nicht einig waren, wie das Treppengeländer ausgestaltet sein soll. Zudem können Schwierigkeiten dann auftreten, wenn die Vorgaben einen zu grossen Ermessensspielraum zulassen oder keine klaren Vorgaben bestehen. In diesem Fall kann rasch der Eindruck der Willkür entstehen. Ein Gesprächspartner berichtete, dass der Schutz der Fenster zu einem grossen Aufwand und Diskussionsbedarf geführt habe. Die Fenster hätten bereits zu Beginn über eine spezielle Absturzsicherung verfügt. Dennoch verlangte die Bewilligungsinstanz, dass Fensterscheren montiert werden. Als die Fensterscheren schliesslich montiert waren, wurde vermerkt, dass sich die Kinder die Finger im Fenster einklemmen könnten. Schliesslich konnte aber vereinbart werden, dass nicht noch ein spezieller Schutz gegen das Einklemmen von Fingern befestigt werden musste.

### 3.3.4 Fazit zur Unfallverhütung

Im Gegensatz zum Brandschutz ist der Bereich Unfallverhütung auf nationaler Ebene nur sehr allgemein geregelt, nämlich in Bezug auf die Obhutspflicht. Die Kantone gehen in ihren Vorgaben weiter, so verlangen viele von ihnen Sicherheits- und Notfallkonzepte sowie spezielle bauliche und organisatorische Massnahmen. In einigen Kantonen sind die Vorgaben für Kindertagesstätten weitreichender als jene für Tagesstrukturen für Schulkinder. Dennoch werden die Vorgaben von Personen, die kürzlich eine Betreuungseinrichtung eröffneten, mehrheitlich als sinnvoll eingeschätzt. Im Gegensatz zum Brandschutz führen die Massnahmen i.d.R. auch nicht zu besonders hohen Kosten. Zudem verfügen gerade grössere Trägerschaften über interne Anweisungen, die strenger sind als die kantonalen Vorgaben.

## 3.4 (Wohn-) Hygiene und Lebensmittelsicherheit/-hygiene

### 3.4.1 Nationale Vorgaben

Die PAVO regelt, dass die Bewilligung nur erteilt werden darf, wenn eine gesunde und abwechslungsreiche Ernährung sichergestellt ist (Art. 15, Abs. 1, Bst. c) und die Einrichtung den anerkannten Anforderungen der Wohnhygiene entspricht (Art. 15, Abs. 1, Bst. d). Die Anforderungen an die Lebensmittelhygiene und die Lebensmittelsicherheit werden durch das Bundesgesetz über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (LMG) sowie die dazugehörigen Verordnungen (Lebensmittel und Gebrauchsgegenständeverordnung LGV sowie Hygieneverordnung HyV) weiter präzisiert. Das LMG wurde erst kürzlich revidiert und am 20. Juni 2014 verabschiedet. Es tritt voraussichtlich 2016 in Kraft (inkl. revidierte Verordnungen).<sup>37</sup> Für die vorliegende Studie wurde jedoch das zum Zeitpunkt der Analyse geltende Recht berücksichtigt (LMG Stand 1. Oktober 2013). Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder sind von der Revision des LMG aber sowieso nur am Rande betroffen, dies insbesondere in Bezug auf eine Vereinfachung der Selbstkontrolle.

Für Betreuungseinrichtungen, die das Mittagessen nicht selbst kochen sondern von Extern beziehen (z.B. von einem Catering Service), kommen einige Artikel des Lebensmittelrechts nicht zur Anwendung. Beispielsweise müssen Einrichtungen ohne selbst gekochtes Mittagessen zwar die „Gute Hygienepraxis“ erfüllen, die Vorgaben zur „Guten Herstellungspraxis“ erübrigen sich hingegen (vgl. LGV Art. 49. Abs. 3, Bst. a). Unterschiede zwischen Institutionen, die das Mittagessen selbst kochen und solchen, die das Mittagessen nicht selbst kochen, betreffen aber in erster Linie den Betrieb und nicht die Eröffnung und sind daher für die vorliegende Analyse nicht relevant.

Die Vorgaben des LMR betreffen insbesondere die folgenden Bereiche (für eine detaillierte Auflistung vgl. Anhang C): Sicherstellung einer guten Lebensmittelhygiene, optimale Lagerung von Lebensmitteln, Meldepflicht bei der kantonalen Vollzugsbehörde, Selbstkontrolle, Verhinderung einer Gesundheitsgefährdung, Vorrichtungen zum Waschen von Lebensmitteln, sanitäre Einrichtungen, Belüftung und Kühlung. Darüber hinaus existieren Vorgaben, die nicht die Eröffnung sondern den Betrieb betreffen, z.B. Vorgaben zu Inspektionen, Proben und Kontrollen, zum Verhalten bei krankem oder verletztem Personal oder zum Halten und Mitführen von Tieren. Insgesamt kommt zum Ausdruck, dass die nationalen Vorgaben in erster Linie die Lebensmittelsicherheit/-hygiene tangieren, nicht aber die Wohnhygiene.

### 3.4.2 Erkenntnisse aus der Bestandsaufnahme

Im Bereich der (Wohn-) -hygiene machen vereinzelte Kantone umfassende Vorgaben, die den Betrieb der Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder betreffen, beispielsweise die Prävention von Krankheiten aber auch die Reinigung betreffend. National werden dazu keine konkreten Vorgaben gemacht.

---

<sup>37</sup> BASS/Küng Biotech & Umwelt. (2015). Regulierungsfolgenabschätzung zum neuen Lebensmittelrecht.

Bezüglich Lebensmittelsicherheit/-hygiene beschränken sich die kantonalen Umsetzungserlasse der PAVO häufig darauf, die nationalen Vorgaben in der PAVO oder den Gesetzen und Verordnungen im Bereich Lebensmittelsicherheit und -hygiene zu wiederholen. Dies umfasst die Pflicht zur Anmeldung beim Lebensmittelinspektorat, sowie die Pflicht eine Selbstkontrolle zu führen. Vereinzelt wird zusätzlich ein Hygienekonzept verlangt, wie dies auch die Richtlinien von kibesuisse empfehlen. Das Hygienekonzept bildet im Lebensmittelbereich die Grundlage für die Selbstkontrolle.

Für den Bereich der Lebensmittelsicherheit/-hygiene bestehen in den Kantonen Freiburg, Solothurn, Waadt, Zürich sowie der Stadt Luzern ein spezifisch für die Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkindern ausgerichtetes Merkblatt. Basel-Land präzisiert die nationalen Vorgaben in einem für alle Lebensmittelbetriebe gültigen Merkblatt. Wie die Tabelle zeigt, sind die kantonalen Vorgaben jedoch meist nur eine Wiedergabe der sehr detaillierten nationalen Vorgaben. Der Kanton Basel-Stadt ergänzt die nationalen Vorgaben für die Tagesstrukturen für Schulkinder etwas detaillierter als andere Kantone hinsichtlich dieser Unterscheidung.

**Abbildung 3-4 Übersicht kantonaler/kommunaler Vorgaben im Bereich (Wohn-) Hygiene und Lebensmittelsicherheit/-hygiene**

Kanton	Kindertagesstätte					Tagesstruktur				
	(Wohn-) Hygiene	Lebensmittelsicherheit/-hygiene			Infrastruktur	(Wohn-) Hygiene	Lebensmittelsicherheit/-hygiene			Infrastruktur
	Übergeordnete Vorgaben zur (Wohn-) Hygiene	Anmeldung kt. Lebensmittelinspektorat	Selbstkontrolle/ Hygienekonzept	Infrastruktur		Übergeordnete Vorgaben zur (Wohn-) Hygiene	Anmeldung kt. Lebensmittelinspektorat	Selbstkontrolle/ Hygienekonzept	Infrastruktur	
AG	x					x				
AI*										
AR										
BL*										
BS	(x)							x	x	
BE	x	x	x			x				
FR*										
GE*	(x)		x			(x)		x		
GL*										
GR	x					x				
JU*	x					x				
LU										
NE*	(x)					(x)				
NW*										
OW*	x					x				
SG										
SH*			x					x		
SZ*										
SO*		x					x			
TG*										
TI	x					x				
UR										
VD*	(x)					(x)				
VS*	x					x				
ZG*	x	x	x			x	x	x		
ZH		x								

**Klassifizierung der kantonalen/kommunalen Vorgaben**

- Umfassende Ergänzung der nationalen Vorgaben
- Marginale Ergänzung der nationalen Vorgaben
- Wiedergabe der nationalen Vorgaben
- Keine kantonalen/kommunalen Vorgaben
- Nur für nationale Ebene: Es bestehen nationale Vorgaben

**Verbindlichkeit**

- x Verbindlich
- (x) Tlw. verbindlich
- Unverbindlich

\* = Einheitliche Vorgaben für Kindertagesstätte und Tagesstrukturen für Schulkinder

### **a) (Wohn-)Hygiene**

Vorgaben im Bereich der (Wohn-)Hygiene tangieren meist den Betrieb der Kindertagesstätten und der Tagesstrukturen für Schulkinder und nicht die Phase der Eröffnung. Insbesondere die Kantone Freiburg, Waadt und Genf machen in diesem Bereich zwar rechtlich unverbindliche, doch sehr detaillierte Vorgaben. Zur Illustration folgen hier zwei Beispiele: es wird vorgegeben, wie oft die Böden gereinigt sowie wie oft Bettanzüge gewaschen werden müssen. Um alle den Betrieb betreffenden Vorgaben einhalten zu können, müssen die Kindertagesstätten und Tagesstrukturen teilweise bereits bei der Eröffnung gewisse Vorkehrungen treffen. Im Kanton Genf müssen sie die richtige Anzahl Abfalleimer oder gewisse Utensilien wie Bettbezüge in genügender Menge anschaffen. Weitere Vorgaben im Bereich Wohnhygiene betreffen im Kanton Schwyz und Schaffhausen die Reinigung; es müssen zur Bewilligung Reinigungspläne vorgelegt werden sowie in Schwyz genügend Reinigungspersonal eingestellt werden. Zug bietet den Gemeinden eine detaillierte Checkliste zur Überprüfung der Wohnhygiene und des Raumklimas in Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder.

### **b) Lebensmittelsicherheit/-hygiene**

Die Vorgaben im Bereich Lebensmittelsicherheit sind national relativ detailliert, lassen aber dennoch einen Spielraum offen. Die Vorgaben in den kantonalen Umsetzungserlassen und Merkblättern sind deshalb entweder als Wiedergabe der nationalen Vorgaben zu verstehen oder als Ausformulierung des bestehenden Spielraums. Damit gelten für Kindertagesstätten und Tagesstrukturen bereits viele Vorgaben, doch diese sind national einheitlich und müssen auch von anderen Institutionen, beispielsweise von Restaurants, erfüllt werden.

Nachfolgend wird auf die verfügbaren kantonalen Vorgaben eingegangen, die alle nicht weiter als die nationalen Vorgaben führen, sondern diese mehr oder weniger umfassend präzisieren oder einfach nur wiedergeben.

Viele Kantone und Gemeinden wiederholen die nationale Vorgabe, dass Kindertagesstätten und Tagesstrukturen, die mit Lebensmittel umgehen, ihre Tätigkeit der kantonalen Vollzugsbehörde melden müssen. Luzern, St. Gallen und Zug schreiben explizit, dass sich alle Betriebe, die Verpflegung anbieten, auch wenn diese nicht vor Ort zubereitet wird, anmelden müssen. Gemäss Einschätzungen eines kantonalen Fachexperten können die Kostenfolgen zwischen selbstproduzierenden und nicht selbstproduzierenden Kindertagesstätten unterschiedlich hoch sein. Auch die Meldeformulare sind zwischen den Kantonen verschieden, doch sind die Unterschiede nicht aufwandsrelevant.

Mehrere Kantone geben in ihren Vorgaben den national vorgegebenen Inhalt der Selbstkontrolle wieder. In den Ausführungen des Kantons Solothurn steht beispielsweise, dass die Selbstkontrolle den Wareneingang, die Warenbewirtschaftung sowie die Kontrolle der Temperatur umfassen muss. Zudem müssen die Kindertagesstätten und Tagesstrukturen einen Reinigungsplan erstellen und die Fleischherkunft deklarieren. Nur wenige Kantone machen bei der Selbstkontrolle punktuell kleine Ergänzungen. Beispielsweise unterscheidet Basel-Stadt bei den Tagesstrukturen zwischen selbstproduzierend und nicht selbstproduzierend, je nach-

dem liegt der Fokus der Selbstkontrolle auf der Abgabe der Speisen, respektive auf dem gesamten Umgang mit Lebensmitteln. Diese ergänzenden Vorgaben sind demnach teilweise eher eine Erleichterung für gewisse Tagesstrukturen. Ein Grossteil der Kantone fordert vor der Eröffnung ein (Lebensmittel-)Hygienekonzept ein, wie dies auch die Richtlinien von kibesuisse vorsehen. Grundsätzlich wird im Lebensmittelbereich mit einem Hygienekonzept ein Konzept verstanden, das die Selbstkontrolle festlegt. Im Kanton Basel-Land umfasst dies beispielsweise konkret eine Kurzbeschreibung des Betriebs, eine Gefahrenanalyse, Weisungen sowie Kontrollblätter, um die Rückverfolgbarkeit zu garantieren. Der Kanton Basel-Stadt führt im Anhang der Richtlinien für Tagesstrukturen für Schulkinder bereits zwei Vorlagen für das betriebs-eigene Hygienekonzept auf, eines für Tagesstrukturen für Schulkinder mit Eigenproduktion und eines für Tagesstrukturen für Schulkinder mit Catering. Die Tagesstrukturen für Schulkinder müssen dies nur noch für den eigenen Betrieb ausfüllen und einreichen. Andere Kantone verlangen ein Hygienekonzept ohne dessen Inhalt konkret festzulegen. Die Kostenfolgen für solche Konzepte, aber auch die Selbstkontrollen schätzen die kantonalen Fachexperten als klein ein.

Anders schätzen die Experten die Kostenfolgen für die Erfüllung der Vorgaben zur Kücheninfrastruktur ein. Je nach Ausgangslage oder Objekt können die Kosten unterschiedlich hoch ausfallen, da eine den Anforderungen entsprechende Küche relativ teuer sei. Umfassende Ergänzungen zu den nationalen Vorgaben bezüglich Kücheninfrastruktur werden keine gemacht. Einige Kantone wiederholen die detaillierten nationalen Vorgaben, Zürich und Basel-Stadt machen marginale Ergänzungen; Zürich formuliert die Vorgaben für die Lüftungen detailliert aus und Basel-Stadt gibt konkret vor, dass für Kindertagesstätten und Tagesstrukturen, die das Essen nicht selbst produzieren, eine Teeküche reicht, wohingegen selbst produzierende Einrichtungen über eine Betriebsküche verfügen müssen.

### 3.4.3 Erkenntnisse aus den Fallstudien

Die Vorgaben in den Bereichen (Wohn-)Hygiene und Lebensmittelsicherheit/-hygiene genies- sen bei den Befragten eine hohe Akzeptanz. Die Anforderungen können gemäss den Ge- sprächspartnern meist umgesetzt werden, ohne dass sie zu hohen Drittkosten führen. Ein Ge- sprächspartner betonte, dass dies derjenige Bereich war, der in seinem Fall am reibungslo- sestem verlief. Wie bei der Unfallverhütung gaben grössere Trägerschaften auch hier an, dass die internen Richtlinien strenger seien als die kantonalen und kommunalen Vorgaben, wobei sich diese Aussage vermutlich vor allem auf den Betrieb und weniger die Eröffnung einer Ein- richtung bezog. Generell scheinen im Bereich (Wohn-) Hygiene und Lebensmittelsicherheit/- hygiene die Anforderungen an den Betrieb (z.B. Erstellen von Putzplänen, Verwendung von Einweghandtücher, Deponieren der Windeln im Freien) für die verantwortlichen Personen ent- scheidender zu sein als jene an die Eröffnung. Um die vielen und detaillierten Vorgaben für den Betrieb erfüllen zu können, haben viele Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schul- kinder professionelles Kochpersonal angestellt. Ohne entsprechende Ausbildung und Erfah- rung sei es schwierig, die Anforderungen zu erfüllen.

Dennoch gab es einige kritische Rückmeldungen, die den Eröffnungsprozess betreffen. Eine Person merkte an, dass die Vorgaben für grosse Einrichtungen gut erfüllbar sind, für kleine

Einrichtungen aber zu einem Problem werden können, weil sie sehr weit gehen. Eine weitere Person berichtete, dass in ihrer Einrichtung Insektenschutzgitter montiert werden mussten, was sie als nicht sehr sinnvoll erachtet. In einem Fall konnte in der Küche keine Lüftung übers Dach eingebaut werden, da sich die Einrichtung in einem denkmalgeschützten Haus befindet. Dies hatte zur Folge, dass die Einrichtung heute ihr Mittagessen nicht wie geplant selber kocht, sondern bei einem Catering Service bestellt.

Als sehr hilfreich bei der Eröffnung aber auch beim Betrieb der Einrichtungen wurden Merkblätter oder Übersichtsdokumente empfunden, welche die Vorgaben auflisten. Allerdings sollten die Bewilligungsbehörden die verantwortlichen Personen bei Neugründungen auf solche Dokumente hinweisen. Denn eine Person berichtete, dass sie erst ein Jahr nach der Eröffnung bemerkte, dass es in ihrem Kanton eine solche Übersicht gegeben hätte.

#### **3.4.4 Fazit zur (Wohn-) Hygiene und Lebensmittelsicherheit/-hygiene**

Im Bereich der (Wohn-) Hygiene existieren auf nationaler Ebene keine detaillierten Vorgaben. Dahingegen bestehen für den Bereich der Lebensmittelsicherheit/-hygiene detaillierte nationale Vorgaben. Dies führt im Bereich Lebensmittelsicherheit zu einer einigermaßen einheitlichen Handhabung der Vorgaben in den Kantonen. Dennoch lassen die nationalen Vorgaben Ermessensspielräume offen, die entweder durch die Kantone ausformuliert wurden oder im Einzelfall durch die für den Vollzug verantwortliche Fachperson bestimmt werden müssen. Einige Kantone lassen hier bewusst einen Spielraum offen, andere geben klare Richtlinien vor. Hohe Kosten könnten gemäss den kantonalen Fachexperten bei der Eröffnung durch die Vorgaben zur Kücheninfrastruktur entstehen. Hier hängt es natürlich im Einzelfall davon ab, inwieweit die in der Liegenschaft vorhandene Küche bereits den Vorgaben entspricht. In den Fallstudien stellte dies bei keiner der befragten Personen ein grosses Problem dar. Im Gegenteil, mehrheitlich werden die Vorgaben im Bereich (Wohn-)Hygiene und Lebensmittelsicherheit/-hygiene als sinnvoll und nachvollziehbar empfunden.

### **3.5 Bau(polizei)liche Anforderungen**

#### **3.5.1 Nationale Vorgaben**

Gemäss der PAVO muss das Gesuch für die Bewilligung Angaben zur Anordnung und Einrichtung der Wohn-, Unterrichts- und Freizeiträume haben (Art. 14, Abs. 1, Bst. d). Ansonsten gelten für Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder grundsätzlich die gleichen Vorschriften wie für andere Bauvorhaben. Zur Anwendung kommen kantonale Gesetzgebungen und Bauverordnungen sowie die nationalen Normen des Schweizer Ingenieur- und Architektenvereins (SIA-Normen). Letztere haben allerdings keine Rechtsgültigkeit sondern sind als Empfehlungen zu verstehen, auf welche die Kantone verweisen können oder als rechtsverbindlich erklären können. Eine Vereinheitlichung der bau(polizei)lichen Vorgaben zwischen den Kantonen wurde bis heute abgelehnt mit Ausnahme des Bereichs Brandschutz (vgl. Brandschutzvorschriften der VKF in Abschnitt 3.2.1) und der Interkantonalen Vereinbarung zur

Harmonisierung der Baubegriffe, die die Vereinheitlichung von 30 Baubegriffen und Messweisen vorsieht. Bislang sind 15 Kantone diesem Konkordat beigetreten.

Für Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder sind die folgenden drei SIA-Normen von besonderer Bedeutung:

- SIA-Norm 181 „Schallschutz im Hochbau“: Die Norm besagt, dass bei potenziell lauten Nutzungseinheiten – darunter fallen auch Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder – eine Schalldämmung eingebaut werden muss. Insbesondere die Nachhallzeit wird in dieser Norm geregelt.
- SIA-Norm 358 „Geländer und Brüstungen“: Die Norm regelt den Einsatz von Geländern, Brüstungen und weiteren Schutzelementen, um Stürze im Bereich von Fenstern, Treppen, Balkonen, Terrassen, Zwischenebenen etc. zu verhindern.
- SIA-Norm 500 „Hindernisfreie Bauten“: Norm zum hindernisfreien Bauen. Mehr Informationen dazu in Abschnitt 3.7.1a). Neben der SIA-Norm 500 gibt es auch das Behindertengleichstellungsgesetz BehiG, auf das ebenfalls im Abschnitt 3.7.1a) Bezug genommen wird.

### **3.5.2 Erkenntnisse aus der Bestandsaufnahme**

Da national keine Vorgaben zur Innenausstattung von Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder vorhanden sind, ergänzen die Kantone und Gemeinden im Bereich der bau(polizei)lichen Anforderungen insbesondere die Vorgaben zur Ausstattung. Aarau geht beispielsweise mit einem Richtraum für Neubauten sehr stark ins Detail, weshalb die Ergänzung in der Abbildung 3-5 als umfassend eingestuft ist. Auch im Bereich der sanitären Baumassnahmen machen einige Kantone Ergänzungen.

**Abbildung 3-5 Übersicht kantonaler/kommunaler Vorgaben im Bereich Bau(polizei)liche Anforderungen**

Kanton	Kindertagesstätte						Tagesstruktur					
	Bau-/Umnutzungsgesuch	Ausstattung	Bauliche Massnahmen Sanitäranlagen	Lärmschutz	Hindernisfreies Bauen	Weitere Vorgaben	Bau-/Umnutzungsgesuch	Ausstattung	Bauliche Massnahmen Sanitäranlagen	Lärmschutz	Hindernisfreies Bauen	Weitere Vorgaben
CH												
AG		(x)				x		(x)				x
AI*												
AR												
BL*	(x)				x		(x)				x	
BS		x			x			x			x	
BE	x	x	x		x	(x)	x				x	
FR*		x	x		x			x	x		x	
GE*	x	x				x	x	x				x
GL*	x	x			x	x	x	x			x	x
GR		x	x				x	x	x			
JU*		x	x		x	x		x	x		x	x
LU	x				x		x	x		x	x	x
NE*	x						x					
NW*												
OW*	x	x			x		x	x			x	
SG												
SH*	x		x		x		x		x		x	
SZ*												
SO*	x						x					
TG*						x						x
TI		x										
UR												
VD*	x	x	x		x		x	x	x		x	
VS*	x	x					x	x				
ZG*	x	(x)			(x)		x	(x)			(x)	
ZH												

#### Klassifizierung der kantonalen/kommunalen Vorgaben

 Umfassende Ergänzung der nationalen Vorgaben

 Marginale Ergänzung der nationalen Vorgaben

 Wiedergabe der nationalen Vorgaben

 Keine kantonalen/kommunalen Vorgaben

 Nur für nationale Ebene: Es bestehen nationale Vorgaben

\* = Einheitliche Vorgaben für Kindertagesstätte und Tagesstrukturen für Schulkinder

#### Verbindlichkeit

x Verbindlich

(x) Tlw. verbindlich

Unverbindlich

Dies nicht, weil national dazu nichts vorgegeben wäre, sondern weil der Ermessensspielraum sehr gross ist. Das Thema Lärmschutz greifen nur zwei Kantone auf. Dies reduziert aber die Wichtigkeit der Thematik im Umfeld von Kindertagesstätten und Tagesstrukturen nicht, denn im Rahmen der Bau- und Umnutzungsbewilligung ist der Lärmschutz bereits ein Thema. In den übrigen Bereichen geben die Kantone und Gemeinden grossmehrheitlich die nationalen

Vorgaben wieder. Vereinzelt Kantone, die in der Abbildung unter der Spalte weitere Vorgaben eine hellgrüne Markierung haben, geben beispielsweise zusätzlich vor, bei Neubauten gesundheitsverträgliches Material zu verwenden oder sogar im Minergiestandard zu bauen.

#### **a) Bau- / Umnutzungsgesuche**

Im Bereich der bau(polizei)lichen Anforderungen verlangen die Kantone und Gemeinden von den Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder eine Kopie der Bau- oder Umnutzungsbewilligung. Einzelne Kantone erwähnen in ihren Vorgaben, dass die vorgesehenen Liegenschaften insgesamt die bau(polizei)lichen Vorschriften erfüllen müssen, dies wäre allerdings auch ohne explizites Erwähnen gegeben. Eine spezifische Ergänzung bezüglich Bau- und Umnutzungsgesuchen machen die Kantone Basel-Land und Solothurn: Sie beschreiben, wann eine Kindertagesstätte zonenkonform ist. Gemäss den Ausführungen beider Kantone sind Kindertagesstätten zwar auch in einer Gewerbezone denkbar, doch muss die Baubehörde die Zonenkonformität explizit bestätigen, respektive prüfen, ob der Kinderlärm nicht das Gewerbe stört, oder ob die Emissionen des Gewerbes nicht die Gesundheit der Kinder beeinträchtigen könnten.

Die kantonalen Fachexperten schätzen die Kosten für eine Bau- oder Umnutzungsbewilligung nicht als hoch ein. Damit die Voraussetzungen für die Bewilligung jedoch erfüllt sind (z.B. Installation von Lärmschutzwänden), können in Einzelfällen aber hohe Kosten anfallen. Wie von verschiedenen Experten erwähnt wird, kann aber die Ablehnung einer Bau- oder Umnutzungsbewilligung das Projekt Betreuungseinrichtung zum Scheitern verurteilen, oder zumindest zu Zusatzaufwand und Verzögerungen führen.

#### **b) Ausstattung**

Zur Innenausstattung von Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder ist national nichts vorgegeben. Auf der kantonalen und kommunalen Ebene sind aber einige Vorgaben zu finden, nur wenige Kantone machen keine Vorgaben. Die meisten, d.h. fast all jene, die in der Abbildung 3-5 als marginale Ergänzung eingestuft sind, schreiben ähnlich wie Kibesuisse eine den Bedürfnissen angepasste, zweckdienliche und kindersichere Ausstattung vor. Umfassendere Ergänzungen machen die Städte Aarau und Genf. Aarau beschreibt mit einem RICHTRAUM<sup>38</sup> für Neubauten sehr detailliert, wie eine optimale Einrichtung ausgestattet sein soll. Beispielsweise muss „ein Garderobenelement aus mindestens 2 Kleiderhaken pro Kind, Sitzbank mit Schuhablage, zwei Tablaren über den Kleiderhaken (Hutablage) für Handschuhe, etc.“ bestehen. Diese Vorgaben für den RICHTRAUM sind aber nicht rechtlich verbindlich und nur für Neubauten richtungsweisend. Die Vorgaben von Genf sind dahingegen verbindlich, gleichzeitig aber auch nicht so detailliert wie die Ausführungen von Aarau. Sie schreiben u.a. vor, einen verschliessbaren Schrank für das Personal zu installieren, wo in der Einrichtung sich

---

<sup>38</sup> Der Name RICHTRAUM meint, dass die Beschreibung dieses Raumes wie eine Richtschnur für die Bewertung der Standorte für künftige Betreuungseinrichtungen dient.

eine Wasserstation befinden muss oder wie viele Betten je nach Alter der Kinder in den Schlaf- räumen vorhanden sein müssen. Der Kanton Zug macht umfassende Empfehlungen an die Gemeinden zur Ausformulierung der kommunalen Vorgaben für Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder. Die kantonalen Fachexperten schätzen die Kostenfolgen der Vorgaben im Bereich Ausstattung als eher tief bis mittel ein, zum Teil in Abhängigkeit von der Grundausrüstung. Die Vorgaben betrachten sie als wichtig.

### **c) Bauliche Massnahmen Sanitäranlagen**

Bezüglich Sanitäranlagen gibt die nationale Hygieneverordnung vor, dass genügend Toiletten vorhanden sein müssen. Was effektiv genügend ist, interpretieren die Kantone unterschiedlich. Einige Kantone geben die notwendige Anzahl an Toiletten in Abhängigkeit der Anzahl anwesender Kinder und des Personals vor: Freiburg verlangt beispielsweise eine Toilette pro zehn Kinder, während es im Kanton Jura eine Toilette pro acht Kinder braucht. In Schwyz reicht beispielsweise eine Toilette pro Gruppe, während es in Aarau und im Kanton Graubünden für Tagesstrukturen für Schulkinder zwei Toiletten pro Gruppe braucht. Andere Kantone, wie Bern, Freiburg und Schwyz, verlangen wenn möglich eine separate Toilette für Kinder und Personal, in Zürich wird zusätzlich zu den Toiletten für Kinder und Personal eine Toilette für Personal ohne Betreuungsaufgaben verlangt. Zudem fordern mehrere Kantone ab einer gewissen Altersstufe, respektive bei Tagesstrukturen für Schulkinder, geschlechtergetrennte Toiletten.

Nebst den Vorgaben für Toiletten machen einige Kantone weitere Vorgaben. Der Kanton Jura verlangt beispielsweise ein Waschbecken auf Kinderhöhe und der Kanton Waadt schreibt vor, wie viele Wickeltische es pro Gruppe braucht. Wie diese Beispiele zeigen, sind die Vorgaben im Detail betrachtet verschieden, wenn auch nur leicht voneinander abweichend. Es stellt sich die Frage, wie strikt die Vorgaben - wie beispielsweise die Mengenvorgabe für Toiletten - beim Vollzug effektiv eingehalten werden müssen und ob die Vorgaben nur für bestimmte Objekte gelten, wie beispielsweise in Aarau nur für Neubauten. Die Vorgaben können punktuell jedoch relativ grosse Kosten verursachen. Beispielsweise ist ein nachträglicher Einbau von zusätzlichen Toiletten teuer. Unter Umständen führen die Vorgaben auch dazu, dass einzelne Liegen- schaften als gänzlich ungeeignet eingestuft werden müssen. Die Einschätzungen der kantonalen Fachexperten bestätigen dies; sie schätzen die Kostenfolgen für die Vorgaben im sani- tären Bereich mittel bis hoch ein.

### **d) Lärmschutz**

Das Thema Lärmschutz greifen nur die Kantone Luzern und Zürich auf. Beide verlangen einen guten Schallschutz nach innen und nach aussen. Diskussionen rund um die Lärmemission von Kindertagesstätten kämen gemäss einem kantonalen Fachexperten immer mehr auf. Dies sei bei Einsprachen gegen Bau- und Umnutzungsgesuchen fest zu stellen. Wie bereits bei der Diskussion zu den Bau- und Umnutzungsgesuchen erwähnt, ist in einigen Kantonen beispiels- weise die Zonenkonformität von Kindertagesstätten und Tagesstrukturen hinsichtlich Lärmemissionen zu prüfen. Dies zeigt, dass der Lärmschutz bei der Eröffnung auch dann ein Thema ist, wenn die Kantone diesbezüglich keine ergänzenden Vorgaben machen.

Insgesamt messen die kantonalen Fachexperten dem Thema Lärmschutz eine eher hohe Wichtigkeit bei. Auch die Kosten werden als mittel bis hoch eingeschätzt.

#### **e) Hindernisfreies Bauen**

Die kantonalen Vorgaben für das hindernisfreie Bauen stammen nicht aus den spezifischen Richtlinien für Kindertagesstätten oder Tagesschulen, sondern aus dem kantonalen oder kommunalen Baugesetz oder Bauverordnung. Darin verweisen fast alle Kantone oder Gemeinden darauf, dass Bauten mit Publikumsverkehr resp. öffentliche Bauten, dazu zählen auch Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder, hindernisfrei gebaut sein müssen. Was hindernisfrei ist, präzisieren die meisten Kantone nicht im Detail, sondern verweisen auf das Behindertengleichstellungsgesetz oder die SIA-Normen. Nur Aargau, Basel-Land und Bern präzisieren die Vorgaben in marginalem Umfang, beispielsweise mit der Vorgabe, dass eine Toilette behindertengerecht sein muss und dass ein Parkplatz für Behinderte vorzusehen ist.

Die kantonalen Fachexperten schätzen die Kosten für die Realisierung einer behindertengerechten Kindertagesstätte oder Tagesstrukturen für Schulkinder als mittel und vereinzelt als hoch ein. Wie auch das Behindertengleichstellungsgesetz, erwähnen aber einige Kantone die Ausnahme für Umbauten, bei denen der Aufwand nicht verhältnismässig wäre. Die meisten Fachexperten schätzen die Vorgabe als wichtig ein.

#### **f) Weitere Vorgaben**

Im Bereich der bau(polizei)lichen Anforderungen machen die Kantone und Gemeinden zwei weitere Vorgaben:

- Einerseits müssen die Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder in mehreren Kantonen beim Gesuch einen Situationsplan einreichen. Damit weisen sie nach, ob die Räumlichkeiten den Vorgaben entsprechen. In St. Gallen kann damit beispielsweise auch nachgewiesen werden, wie die Kindertagesstätten den individuellen Schlaf- und Ruhebedürfnissen der Säuglinge gerecht werden. Auch gemäss der PAVO muss das Gesuch für die Bewilligung Angaben zur Anordnung und Einrichtung der Wohn-, Unterrichts- und Freizeiträume haben.
- Andererseits geben die Kantone Luzern, Bern und die Stadt Aarau vor, bei Neubauten von Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder gesundheitsverträgliches Material zu verwenden, also ungiftige Baustoffe. Aarau geht noch weiter und verlangt, dass Neubauten im Minergiestandard zu bauen sind.

### **3.5.3 Erkenntnisse aus den Fallstudien**

Die Erfahrungen im Bereich Bau(polizei) hängen stark davon ab, inwieweit sich die Räumlichkeiten bereits von vornherein für eine Kindertagesstätte oder eine Tagesstruktur für Schulkinder geeignet haben. Gerade bei Neubauten konnten die Vorgaben meist von Beginn weg umgesetzt werden, was den Ablauf erleichterte. Auf der anderen Seite gelten bei Neubauten teils strengere Vorgaben als bei Einrichtungen in älteren Gebäuden. Im Bereich hindernisfreies

Bauen kommt zum Beispiel das Prinzip der Verhältnismässigkeit zur Anwendung (BehiG Art. 11). Dies bedeutet, dass die Vorgaben in älteren Gebäuden nicht in jedem Fall umgesetzt werden müssen, sondern in Abhängigkeit des wirtschaftlichen Aufwands. In einem Neubau müssen die Vorgaben hingegen konsequent umgesetzt werden.

Mehrere Gesprächspartner erwähnten, dass sich die Architekten um die Umsetzung der Vorgaben im Bereich Bau(polizei) gekümmert haben, auch wenn diese nicht zwingend alle spezifischen Vorgaben für Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder kennen. In einem der Fallbeispielkantone wurden die Vorgaben im Bereich Bau(polizei) kürzlich überarbeitet, was insbesondere die Übersichtlichkeit der Vorgaben gesteigert hat.

Wie bereits beim Brandschutz können die Vorgaben im Bereich Bau(polizei) hohe Kosten verursachen. Die Vorgaben zu den Toiletten seien sehr kostenintensiv und würden viel Platz in Anspruch nehmen. Auch andere Massnahmen, wie z.B. der Einbau einer Schallisolation, würden zu hohen Kosten führen. In einer Einrichtung wurde die Nett Nutzfläche soweit reduziert, dass nun eine Gruppe weniger aufgenommen werden kann als geplant. Dies führt zu weniger Einnahmen, was gerade bei hohen Mietkosten drastische Folgen haben kann. Der Grund lag darin, dass der grosszügige Eingang und der grosszügige Flur nicht als Spielfläche angerechnet wurden, weil dort kein Tageslicht vorhanden ist.

Weiter wurde darauf hingewiesen, dass Auflagen von verschiedenen Ämtern nicht gleichzeitig erfolgen. Dies kann dazu führen, dass bestimmte Investitionen zweimal getätigt werden müssen. In Frage gestellt werden zudem Vorgaben wie geschlechtergetrennte Toiletten für Vorschulkinder oder die Trennung der Garderobe für das Personal und die Kinder. Letzteres sei nicht sehr praxistauglich, denn es sei umständlich, wenn die Betreuungspersonen einen anderen Raum aufsuchen müssten, um ihre eigenen Schuhe und Jacken zu holen.

Die Vorgaben im Bereich Bau(polizei) lassen teilweise einen gewissen Ermessensspielraum zu, damit flexibler auf Einzelfälle eingegangen werden kann. Allerdings birgt dieser Spielraum auch Unsicherheiten, da er von verschiedenen Personen unterschiedlich interpretiert werden kann. Im Gegensatz zu den anderen Vorgaben scheinen hier häufig auch weniger Informationen über die Anforderungen vorhanden zu sein, weshalb für die Initianten die Mängel häufig schwieriger nachzuvollziehen sind. Zum Beispiel gab es in einem Fall eine Diskussion darüber, wie hoch und aus welchem Material der Gartenzaun sein muss. In einem anderen Fallbeispiel wurde ein Raum als zu dunkel eingestuft, obwohl die Grösse der Fensterfront den Vorgaben entsprach.

Sehr unterschiedlich werden auch die Kostenfolgen der Vorgaben beurteilt, da die Kosten für bau(polizei)liche Massnahmen nicht in allen Fällen gleich gewichtig sind. Einerseits hängt es davon ab, wie viele und welche Massnahmen im konkreten Fall vollzogen werden müssen. Andererseits gibt es Einrichtungen, die für diese Kosten nicht selbst aufkommen müssen, weil der Vermieter (z.B. eine Stiftung) die Kosten übernimmt.

### **3.5.4 Fazit Bau(polizei)**

Der Bereich Bau(polizei) ist vor allem auf kantonaler Ebene geregelt. National gibt es die SIA-Normen, die als Empfehlungen zu verstehen sind, von einigen Kantonen aber als verbindlich erklärt wurden. Zudem kommt das BehiG zur Anwendung. In den Fallstudien war der Bereich Bau(polizei) derjenige, der am meisten Kritik hervorrief. Im Vergleich zu den anderen Bereichen scheint es hier mehr Vorgaben zu geben, die auf Unverständnis stossen, wobei dies natürlich kantonal sehr unterschiedlich sein kann. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass in diesem Bereich die Vorgaben häufig sehr unspezifisch sind und teilweise weniger die Sicherheit sondern vermehrt das Wohlbefinden der Kinder im Zentrum steht. Ein Beispiel hierfür sind die Vorgaben zur Raumhelligkeit. Bauliche Massnahmen können zudem zu sehr hohen Kosten führen. Die kantonalen Fachpersonen und die in den Fallstudien befragten Personen waren sich einig, dass insbesondere die Vorgaben zu den Sanitäreinrichtungen und zu den Lärmschutzmassnahmen je nach Ausgangslage sehr kostenintensiv sein können.

## **3.6 Nachweis wirtschaftliche Grundlage**

### **3.6.1 Nationale Vorgaben**

Die PAVO schreibt vor, dass eine Bewilligung nur bei einer gesicherten wirtschaftlichen Grundlage erteilt werden darf (Art. 15, Abs. 1, Bst. e). Auch für die Beantragung von Subventionen, z.B. im Rahmen der Anstossfinanzierung oder für kantonale und kommunale Subventionen, ist die wirtschaftliche Grundlage meist relevant. Der Beantragungsprozess für Subventionen war allerdings nicht Bestandteil der vorliegenden Analyse.

### **3.6.2 Erkenntnisse aus der Bestandsaufnahme**

Die wirtschaftliche Grundlage der Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder muss gemäss Vorgaben in der PAVO gesichert sein. Zur Überprüfung dieser Vorgabe verlangen die kantonalen und kommunalen Bewilligungsinstanzen unterschiedliche Unterlagen von den Kindertagesstätten und Tagesstrukturen: einen Budgetplan und/oder einen Finanzierungsplan für mehrere Jahre (variiert je nach Kanton zwischen zwei bis sechs Jahren), Annahmen zur Auslastung, das Lohnreglement oder einen Businessplan, was als marginale Ergänzung der nationale Vorgabe eingestuft wurde. Im Unterschied dazu stellt eine Gesuchsbegründung mit Bedarfsstudie, wie dies der Kanton Wallis fordert, oder der Nachweis des Bedarfs beispielsweise durch eine Marktanalyse, wie dies der Kanton Solothurn fordert, eine umfassendere Ergänzung der nationalen Vorgabe dar.

Abbildung 3-6 Übersicht kantonaler/kommunaler Vorgaben im Bereich Wirtschaftliche Grundlage

Kanton	Kindertagesstätte	Tagesstruktur
	Nachweis	Nachweis
AG		
AI*		
AR		
BL*		
BS	x	
BE	x	
FR*		
GE*		
GL*	x	x
GR	x	x
JU*	x	x
LU		x
NE*		
NW*		
OW*	x	x
SG		
SH*	x	x
SZ*		
SO*	x	x
TG*	x	x
TI	x	x
UR		
VD*		
VS*	x	x
ZG*	x	x
ZH	x	x

Klassifizierung der kantonalen/kommunalen Vorgaben		Verbindlichkeit	
	Umfassende Ergänzung der nationalen Vorgaben	x	Verbindlich
	Marginale Ergänzung der nationalen Vorgaben	(x)	Tlw. verbindlich
	Wiedergabe der nationalen Vorgaben		Unverbindlich
	Keine kantonalen/kommunalen Vorgaben		

\* = Einheitliche Vorgaben für Kindertagesstätte und Tagesstrukturen für Schulkinder

Die kantonalen Fachexperten schätzen den Aufwand für all diese Präzisierungen als gering ein. Gleichzeitig erachten sie sie als wichtig bis sehr wichtig. Die meisten Kantone fordern für eine subventionierte Kindertagesstätte oder Tagesstruktur für Schulkinder zusätzliche Unterlagen ein.

### **3.6.3 Erkenntnisse aus den Fallstudien**

Viele Einrichtungen beziehen sich für den Bedarfsnachweis auf die Wartelisten von umliegenden Betreuungseinrichtungen. Dabei muss natürlich berücksichtigt werden, dass die meisten Eltern auf mehreren Wartelisten aufgeführt sind. Trotzdem wird eine solche Abklärung in vielen Gemeinden oder Kantonen als Bedarfsnachweis akzeptiert. Andere Personen fragten direkt bei der Gemeinde nach, ob ein Bedarf besteht und liessen sich dies schriftlich bestätigen. Auf der einen Seite wird der Bedarfsnachweis als sinnvoll eingeschätzt, denn nicht nur für die Einrichtung selbst, sondern auch für die Eltern und Kinder wäre eine Schliessung schlimm, da die Platzsuche und Eingewöhnung der Kinder von vorne beginnen müsste. Zudem diene ein Bedarfsnachweis auch dazu die Bevölkerung abzuholen, insbesondere wenn es um eine kommunale Subventionierung gehe. Auf der anderen Seite wurde die Zuverlässigkeit der Bedarfsnachweise angezweifelt. Eine Person warf die Frage auf, wie ein Bedarfsnachweis durch die Bewilligungsbehörde angefochten werden könnte, gerade weil unklar ist, wie dieser erfolgen muss und was genau er zeigen soll. Hingegen waren sich die Gesprächspartner einig, dass ein Budgetplan erstellt werden muss, sei es auch nur für den eigenen Gebrauch.

### **3.6.4 Fazit zur wirtschaftlichen Grundlage**

Die Anforderungen an die wirtschaftliche Grundlage beziehen sich insbesondere auf die Finanzierung und die Bedarfsabklärung. Der Umsetzungsaufwand hält sich dabei in Grenzen und es entstehen keine Investitionskosten. Gerade Finanzierungskonzepte müssten gemäss den Gesprächspartnern für eine Neugründung sowieso erstellt werden, unabhängig davon, ob diese verlangt werden oder nicht. Auch der Bedarfsanalyse wird in der Regel als sinnvoll erachtet, obwohl sich die Frage stellt, wie aussagekräftig diese wirklich sind. Alles in allem scheint der Nachweis der sicheren wirtschaftlichen Grundlage in der Praxis gut zu funktionieren.

## **3.7 Weitere Bereiche**

### **3.7.1 Nationale Vorgaben**

#### **a) Behindertengleichstellung**

Das Behindertengleichstellungsgesetz BehiG hat zum Ziel, Benachteiligungen für Menschen mit Behinderungen zu verhindern, zu verringern oder zu beseitigen. Menschen mit einer Behinderung sollen am gesellschaftlichen Leben teilnehmen, soziale Kontakte pflegen, sich aus- und fortbilden sowie eine Erwerbstätigkeit ausüben können (Art. 1). Artikel 3 des BehiG zeigt auf, für wen das Gesetz zur Anwendung kommt. Unter anderem gilt es für öffentlich zugängliche Bauten und Anlagen, für welche nach Inkrafttreten des Gesetzes eine Bewilligung erteilt wird. Somit kommt das BehiG auch für Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder zur Anwendung, sofern die Bewilligung erst nach dem Inkrafttreten des Gesetzes 2004 erteilt wurde. Eine Benachteiligung liegt dann vor, wenn der Zugang für Behinderte aus baulichen Gründen nicht oder nur erschwert vorliegt (Art. 2, Abs. 3) oder eine Dienstleistung nicht oder

nur erschwert in Anspruch genommen werden kann (Art. 2, Abs. 4). Beim Vollzug des Gesetzes gilt das Prinzip der Verhältnismässigkeit, d.h. die Massnahmen müssen in einem gesunden Verhältnis zum wirtschaftlichen Aufwand stehen (BehiG Art. 11).

Die SIA-Norm 500 „Hindernisfreies Bauen“ hält zudem Minimalanforderungen für den Bau fest, die spezifisch auf die Bedürfnisse von Menschen mit einer Einschränkung der Mobilität oder der Kommunikation eingehen. (vgl. dazu Kpt. 3.5.1 und 3.5.2)

#### **b) Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz**

Für Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder gelten gesetzliche Vorgaben zur Arbeitssicherheit und zum Gesundheitsschutz. Wie beim Brandschutz werden die Kindertagesstätten den Schulen zugeordnet. Damit kommt für sie die Branchenlösung Nr. 49 „Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz für öffentliche und private Organisationen“ der Eidgenössischen Koordinationskommission für Arbeitssicherheit EKAS zur Anwendung. Das Ziel der Branchenlösung besteht darin, sichere und nicht gesundheitsgefährdende Arbeitsplätze sicherzustellen. Damit sollen die Unfallzahlen, krankheits- und unfallbedingte Absenzen sowie gesundheitsschädigende Langzeitwirkungen reduziert werden. Als gesetzliche Basis dienen das Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel ARG und das Bundesgesetz über die Unfallversicherung UVG.

#### **3.7.2 Erkenntnisse aus der Bestandsaufnahme**

Die aufgeführten Themen wurden in der Bestandsaufnahme nicht separat betrachtet. Vorgaben zum hindernisfreien Bauen wurden aber unter der Rubrik Bau(polizei) erfasst.

#### **3.7.3 Erkenntnisse aus den Fallstudien**

Die Bereiche Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz sind für Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder relevant. Im Normalfall führen sie zu keinen grösseren Problemen. Darüber hinaus betreffen sie eher den Betrieb als die Eröffnung. Beispiele, die in den Gesprächen genannt wurden, waren die Prüfung von Versicherungs- und Lohnausweisen, von Einsatzplänen und vom Personalreglement, Stichproben gegen Schwarzarbeit, Prüfung des Betreuungsschlüssels, um Überforderungen zu vermeiden, Besprechung von Schutzmassnahmen gegen Burnouts, Prüfung des Vorhandenseins von Inhaltsblättern zu Substanzen, Hinweis zum Montieren von Schutzbrille und Handschuhen beim Wechseln des Spülmittels der Industriespülmaschine (Vermeidung von Verätzungen) etc.

Die Vorgaben im Bereich Behindertengleichstellung scheinen die zuständigen Behörden in der Regel flexibel zu handhaben. Mehrere Einrichtungen berichteten, dass sie die Vorgaben nicht erfüllen mussten, weil sie keine Kinder mit einer Behinderung aufnehmen. Im Kanton Freiburg gebe es dafür z.B. eine spezielle Institution. Gerade Neubauten erfüllen häufig die Vorgaben des BehiG mit Ausnahme von behindertengerechten Toiletten ohnehin, weil die Räume ohne Schwellen gebaut sind. Zudem befinden sich Betreuungseinrichtungen vielfach im Parterre, so dass sie im Rollstuhl gut erreichbar sind.

#### **3.7.4 Fazit zu den weiteren Bereichen**

Wie bei den Anforderungen zur wirtschaftlichen Grundlage führen auch die Vorgaben zur Arbeitssicherheit und zum Gesundheitsschutz in den meisten Fällen zu keinen hohen Kosten und auch der Aufwand für die Umsetzung fällt nicht sonderlich ins Gewicht. Die Behindertengleichstellung kann sich auf den Bau auswirken und unter Umständen hohe Kosten verursachen. Wie im Kapitel 3.5 bereits erwähnt, kommt aber das Prinzip der Verhältnismässigkeit zur Anwendung. Dies bedeutet, dass nicht alle Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder die Vorgaben erfüllen müssen, sondern nur wenn der daraus entstehende wirtschaftliche Aufwand gerechtfertigt ist.

## 4 Gesamtfazit und Empfehlungen

Ziel der vorliegenden Analyse war es, die für die Eröffnung von Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder geltenden Regulierungen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zu erfassen und allfällige Schwierigkeiten im Umgang mit diesen zu eruieren. Zu diesem Zweck wurde eine Bestandsaufnahme der geltenden nationalen, kantonalen und teilweise kommunalen Regulierungen gemacht sowie Fallstudien in je zwei deutsch- und französischsprachigen Kantonen durchgeführt. Im Zentrum der Analyse standen die Bereiche Brandschutz, Unfallverhütung, Hygiene, Lebensmittelsicherheit, Bau(polizei) und wirtschaftliche Grundlage.

### a) Zentrale Erkenntnisse aus der Analyse

Die **Bestandsaufnahme** ergab, dass sich die meisten Kantone stark auf die nationalen Vorgaben stützen und diese entweder wiedergeben oder präzisieren. Einige Kantone gehen punktuell weiter, augenfällig sind dabei insbesondere die Kantone Genf, Waadt und Zürich, sowie teilweise Bern. In den Kantonen Uri, Nidwalden und Appenzell Innerrhoden wird gänzlich auf kantons- oder gemeindeeigene Vorgaben verzichtet, wobei der Kanton Uri auf die Richtlinien von kibesuisse verweist. Kommunale Vorgaben existieren nur in den Kantonen Luzern, teilweise Zürich, Aargau, Zug sowie St. Gallen (Tagesstrukturen für Schulkinder). Generell existieren für Kindertagesstätten auf kantonaler und kommunaler Ebene etwas mehr Vorgaben und Empfehlungen als für Tagesstrukturen für Schulkinder. Wichtig ist, dass gerade die Vorgaben auf nationaler Ebene meist nicht spezifisch auf Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder ausgerichtet sind, sondern generell für alle Unternehmen oder Gebäude gelten.

Die **Fallstudien** zeigten, dass die Vorgaben in den analysierten Bereichen von Personen, die kürzlich eine Kindertagesstätte oder eine Tagesstruktur für Schulkinder eröffneten, zu einem Grossteil als sinnvoll und zweckmässig eingeschätzt werden. Gemäss den Gesprächspartnern können sie im Einzelfall zwar dazu führen, dass ein Projekt nicht durchgeführt wird. Dies entweder weil die vielen Vorgaben von vornherein abschreckend wirken oder weil sie im spezifischen Fall zu hohen Kosten geführt hätten. Gerade Auflagen in den Bereichen Brandschutz und Bau(polizei) können gemäss den kantonalen Fachexperten mit hohen Kostenfolgen verbunden sein. Dennoch seien klare Vorgaben für die Eröffnung notwendig, denn damit werde eine hohe Professionalität und Qualität in der Kinderbetreuung sichergestellt. Mehrere Gesprächspartner wiesen zudem darauf hin, dass für sie vor allem die Auflagen zum Betrieb wie zum Personal (z.B. Ausbildungsanforderungen an Springer, Fachkräftemangel) und die Finanzierung eine grosse Herausforderung darstellen. Im Vergleich dazu würden die in der vorliegenden Studie analysierten Vorgaben zur Eröffnung weniger ins Gewicht fallen.

**Insgesamt** kann festgehalten werden, dass für die Eröffnung einer Einrichtung der familienergänzenden Kinderbetreuung viele Vorgaben aus ganz unterschiedlichen Bereichen zur Anwendung kommen. Dies erfordert viel Wissen resp. Kontakte zu Personen, die über dieses Wissen verfügen. Eine intensive Auseinandersetzung mit den geltenden Regulierungen im

Vorfeld sowie die Einplanung einer genügend grossen Zeitspanne unterstützen den reibungslosen Ablauf einer Eröffnung.

Bei den hier im Fokus stehenden **Vorgaben handelt es sich vielfach um generelle Vorgaben**, die für alle Bauten und Institutionen gelten, und nicht um spezifische Vorgaben für Kindertagesstätten und Tagesstrukturen für Schulkinder. Zudem geniesst eine Mehrheit der geltenden Vorgaben – insbesondere Vorgaben bezüglich Sicherheit und Hygiene - bei den **betreffenden Personen eine hohe Akzeptanz** und wird nicht generell als Stolpersteine empfunden. In Einzelfällen können die daraus entstehenden Kosten dennoch immens sein. Wie viele Schwierigkeiten im Einzelfall wirklich auftreten **hängt aber auch davon ab, wie gut sich die Liegenschaft und die Räumlichkeiten überhaupt für die Gründung einer Kindertagesstätte oder einer Tagesstruktur für Schulkinder eignen**, auf welche private und öffentliche Unterstützung zurückgegriffen werden kann, welches Vorwissen und welche Erfahrung die einzelnen Personen mitbringen und wie gross der finanzielle Spielraum ist. Somit decken sich die Ergebnisse diese Studie mit den bereits bestehenden Erkenntnissen aus früheren Studien.

Die Zusammenstellung der rechtlichen Grundlagen und die Erfahrungen aus den Fallbeispielen zeigen letztlich deutlich: Die genannten Probleme entstehen weniger aufgrund der gesetzlichen Vorgaben, sondern vielmehr aufgrund deren Auslegung. Die Gesetze sind meist allgemein formuliert und lassen Interpretationsspielraum zu. **Somit bekommt der Vollzug ein hohes Gewicht**. Der Vollzug kann sich aber von Kanton zu Kanton oder je nach zuständiger Person unterscheiden. Dieser Spielraum ist vom Gesetzgeber bewusst gewollt, um auf individuelle Situationen besser eingehen zu können. Er kann aber eben auch zu Unverständnis und Diskussionen führen.

Nicht zuletzt dank des grossen Spielraums werden die Vorgaben aber kaum als Stolpersteine wahrgenommen. Die wahren Herausforderungen liegen für die Initianten und Experten eher in der Finanzierung der Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung, in der geringen Auslastung in der Eröffnungsphase, den Schwierigkeiten bei der Personalrekrutierung, bei den fehlenden Räumlichkeiten sowie teilweise der politischen und gesellschaftlichen Akzeptanz.

## **b) Abgeleitete Empfehlungen**

Aufgrund der oben aufgeführten Hauptergebnisse aus der Analyse lassen sich keine spezifischen Empfehlungen für Anpassungen von Gesetzen abgeben oder Good Practice Beispiele ableiten. Hierzu sind die identifizierten Probleme zu individuell und basieren eher auf dem Vollzug als auf den rechtlichen Grundlagen. Trotzdem können einige, eher generelle Empfehlungen genannt werden:

### **Empfehlung 1: Anpassung der rechtlichen Grundlagen nicht notwendig**

So unspektakulär es auch klingen mag, die Ergebnisse der Bestandsaufnahme und der Fallbeispiele zeigen klar, dass sich keine Anpassungen in den rechtlichen Grundlagen aufdrängen. Die Vorgaben sind häufig auf nationaler Ebene formuliert und lassen einen angemessenen

Interpretationsspielraum zu. Die Vorgaben werden von den Experten als wichtig erachtet und sind auch bei den Initianten von Einrichtungen akzeptiert.

### **Empfehlung 2: Übersichtsdokumente auf nationaler / kantonaler Ebene mit Good Practice Beispielen**

Wer eine Kindertagesstätte oder eine Tagesstruktur für Schulkinder gründet, muss viele Vorgaben aus ganz unterschiedlichen Bereichen einhalten. Ohne entsprechende Erfahrung können die vielen Informationen zu einer Überforderung führen. Dies zeigt sich auch darin, dass Kritik an den Vorgaben insbesondere dann aufkommt, wenn die Vorgaben für die Initianten überraschend sind. Schnell erscheinen die Vorgaben und die daraus abgeleiteten Massnahmen als willkürlich. Einige Kantone wie St. Gallen oder Basel Stadt haben für gewisse Bereiche die wichtigsten Informationen für die Gründung einer Betreuungseinrichtung auf einer Homepage, respektive in einem Ordner oder in Form von Checklisten mit Dokumentvorlagen zusammengefasst. Wir empfehlen den Kantonen, die heute noch nicht über entsprechende Hilfestellungen verfügen, deren Einführung zu prüfen. Die Informationssuche wird dadurch deutlich vereinfacht und erspart lange Recherchen. Zudem kann sichergestellt werden, dass keine relevanten Informationen übersehen werden. Wichtig ist, dass nicht nur Unterlagen für Kindertagesstätten sondern auch für Tagesstrukturen für Schulkinder erarbeitet werden, da für letztere heute weniger aktuelle Informationsangebote verfügbar sind.

Die Erarbeitung von nationalen Dokumenten, welche beispielsweise einen Überblick über national gültige Vorschriften sowie kantonale Informationsquellen und Kontaktinformationen bieten, kann durch die Fachverbände Kibesuisse, PPro Enfance sowie Bildung + Betreuung übernommen werden. Bereits heute stellen die Fachverbände diverse Unterlagen zur Verfügung<sup>39</sup> oder können bei Fragen oder Problemen kontaktiert werden. Auf nationaler Ebene bietet zudem die Webseite [www.berufundfamilie.admin.ch](http://www.berufundfamilie.admin.ch) wichtige Informationen zu den gesetzlichen Vorgaben bezüglich Aufsicht und Bewilligung sowie Finanzierung einzelner Kantone und Kantonshauptorte. Ob die Plattform auch zukünftig weitergeführt wird, ist zurzeit noch unklar. Bei einer Weiterführung ist zu prüfen, ob die Website mit der in diesem Projekt erarbeitete Bestandsaufnahme ergänzt werden könnte. Somit würden die Inhalte der Bestandsaufnahme regelmässig aktualisiert.

Idealerweise werden die nationalen und kantonalen Informationen mit Good Practice Beispielen ergänzt. Werden nur die gesetzlichen Vorgaben aufgeführt, sind deren Auswirkungen auf die Einrichtungen aufgrund des teilweise grossen Interpretationsspielraums nach wie vor sehr ungewiss. Good Practice Beispiele dienen hierbei als Orientierungshilfen für die Initianten.

---

<sup>39</sup> Der Fachverband kibesuisse (ehemals KiTaS) stellt beispielsweise ein «Handbuch zur Gründung einer Kindertagesstätte» als CD zur Verfügung, welches in der Deutschschweiz grosse Beachtung findet. Für Tagesschulen existiert ein «Handbuch zur Planung und Realisierung öffentlicher Tagesschulen» (Hans-Martin Binder, Dorothea Tuggener, Markus Mauchle, 2000) sowie der Leitfaden «Das Einmaleins der Tagesschule, ein Leitfaden für Gemeinde- und Schulbehörden, herausgegeben von Avenir Suisse» (Christian Aeberli, Hans-Martin Binder, 2005).

### **Empfehlung 3: Beratung bei der Suche nach Liegenschaften oder Räumlichkeiten**

Der Verlauf des Eröffnungsprozesses hängt stark davon ab, inwieweit sich die Liegenschaft und die Räumlichkeiten von Beginn weg für eine Kindertagesstätte oder eine Tagesstruktur für Schulkinder eignen. Unter Umständen sind nur kleinere Anpassungen notwendig wie der Einbau eines Fensterschutzes, das Montieren von Barrieren vor Ausgängen und Treppen oder das Absichern von Steckdosen. Möglicherweise fallen aber grössere und kostenintensive Anpassungen an wie der Einbau einer Schallschutzdämmung oder von feuerfesten Wänden. Durch eine Vorprüfung der Liegenschaft und der Räumlichkeiten durch die zuständige Behörde können die notwendigen Massnahmen und ihre Kostenfolgen vorgängig grob geschätzt werden. Auf dieser Basis kann entschieden werden, ob sich der Standort eignet oder ob der Suchprozess nach geeigneten Räumlichkeiten fortgesetzt wird. Im Kanton Thurgau wird beispielsweise bereits heute eine solche Vorprüfung angeboten.

Eine zusätzliche Unterstützung wäre zudem möglich, indem den Initianten ungenützte Räumlichkeiten der Gemeinden vermietet werden. Dies könnte insbesondere für kleineren Gemeinden mit noch fehlenden Angeboten interessant sein. In grösseren Städten und Agglomerationen würde sich hingegen eine Förderung entsprechender Räumlichkeiten bei neuen Überbauungen anbieten.

### **Empfehlung 4: Kantonale oder kommunale Starthilfebeiträge**

Die Ergebnisse zeigen klar: Im Regelfall stellen die Vorgaben kein Problem dar, im Einzelfall können die Vorgaben aber hohe Investitionskosten verursachen. Insbesondere bei Umbauarbeiten bezüglich Brandschutz oder aber auch bei Umbauarbeiten im Sanitär- und Küchenbereich übersteigen die Kosten die finanziellen Möglichkeiten der Initianten rasch. Als Folge muss das Objekt aufgegeben werden und die schwierige Suche nach geeigneten Räumlichkeiten beginnt wieder von vorne. Im schlimmsten Fall kann dies gar zur Aufgabe des Projektes führen.

In Sinne einer kantonalen oder kommunalen Starthilfe können allfällige Investitionskosten durch die Gemeinde oder den Kanton übernommen resp. mitfinanziert werden. Je nach finanziellen Möglichkeiten kann eine entsprechende Mitfinanzierung auch ganz oder teilweise als zinsloses Darlehen erfolgen. Finanzielle Starthilfen werden auch von der SODK<sup>40</sup> in ihren Empfehlungen von 2011 zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich empfohlen. Bereits heute gewähren einige Kantone finanzielle Starthilfen, die aus gebundenen Mitteln finanziert werden. Zum Beispiel gewähren mehrere Westschweizer Kantone Starthilfebeiträge aus dem Lotteriefonds.

---

<sup>40</sup> Vgl. hierzu SODK (2011), Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und –direktoren (SODK) zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich. S.27.

**Empfehlung 5: Regelmässiger Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den zuständigen Behörden eines Kantons**

Die aktuelle Gesetzgebung gewährt den Vollzugsstellen einen grossen Interpretationsspielraum. Dies führt dazu, dass sich trotz nationalen Gesetzgebungen der Vollzug zwischen den Kantonen aber auch innerhalb der Kantone und zwischen den Vollzugsstellen unterscheidet. Diese Unterschiede führen zu Unsicherheit und zum Vorwurf der Rechtsungleichheit. Schnell kann die Frage auftauchen, wieso gewisse Vorgaben in einzelnen Kantonen als wichtig erachtet werden, in anderen jedoch nicht.

Aufgrund der Analyse erachten wir es aber nicht als notwendig, diesen Spielraum einzuschränken. Allerdings erachten wir einen regelmässigen Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den zuständigen Fachbehörden als sehr wichtig, und zwar sowohl auf nationaler wie auch auf regionaler Ebene. Entsprechende fachspezifische Austauschgefässe bestehen bereits sowohl im Brandschutz, bei den kantonalen Lebensmittelinspektoren als auch der Bewilligungsfachstellen. Wo bereits bestehende Austauschgefässe bestehen, sollen diese vermehrt genutzt werden, um unterschiedliche Handhabungen im Vollzug zu diskutieren. Unterschiedliche Handhabungen sollen dabei nicht per se vereinheitlicht, jedoch kritisch hinterfragt und diskutiert werden. Mögliche Hilfsmittel hierbei sind wiederum Good Practice Beispiele oder die Diskussion von Problemfällen.

Was hingegen heute noch fehlt, ist ein institutionalisierter themenübergreifender Austausch zwischen den verschiedenen Fachbehörden innerhalb eines Kantons. In einzelnen Fallbeispielen wurde bemängelt, dass nach der Behebung der von einer verantwortlichen Stelle festgestellten Mängel eine andere Stelle einen weiteren Aspekt am gleichen Objekt bemängelte. Dadurch entstehen unnötige Mehrkosten für die Betreiber. Wir empfehlen daher auch einen Austausch zwischen den einzelnen verantwortlichen Behörden innerhalb eines Kantons einzuführen.

**c) Würdigung**

Mit den genannten Empfehlungen können eine bessere Information der Initianten und eine einheitlichere Praxis im Vollzug erreicht werden. Dadurch werden die Gefahr von Überraschungen sowie das Gefühl der Willkür verringert. Mit einer Beratung der Initianten bei der Suche nach geeigneten Räumlichkeiten und einer frühzeitigen Prüfung der Räumlichkeiten durch kantonale oder kommunale Fachpersonen können hohe und unerwartete Investitionskosten verhindert werden. Mit kantonalen oder kommunalen Starthilfebeiträgen können zudem in Einzelfällen die Kostenfolgen von Investitionen verringert werden. Insgesamt können somit Hürden für die Entstehung von Angeboten abgebaut werden.

Allerdings bleiben andere wichtige Herausforderungen für den Betrieb einer Einrichtung bestehen. Dazu gehört insbesondere die Fachkräfteproblematik. Mehrere Initianten bekunden Probleme bei der Suche nach geeigneten Fachpersonen. Genannt wurden vor allem Schwierigkeiten bei der Suche nach Springern und Aushilfen sowie bei der Einstellung von ausländischen Fachkräften. Die Vorgaben zum Personal waren jedoch nicht Bestandteil der vorliegenden

Analysen und wurden nicht vertieft betrachtet. Deshalb können an dieser Stelle keine Empfehlungen hierzu abgegeben werden. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Problematik der Fachkräfte erachten wir aber als empfehlenswert.

Weiter gilt zu beachten, dass die Analyse sich ausschliesslich auf die Phase der Eröffnung konzentriert und Vorgaben zum laufenden Betrieb ausgeschlossen hat. Zudem handelt es sich um eine Momentaufnahme in einem sehr dynamischen Bereich, da die Vorgaben für die Eröffnung einer Kindertagesstätte oder einer Tagesstruktur für Schulkinder regelmässig weiterentwickelt werden.

## Literaturverzeichnis

- Aeberli Christian, Binder Hand-Martin (2005)  
Das Einmaleins der Tagesschule, ein Leitfaden für Gemeinde- und Schulbehörden,  
herausgegeben von Avenir Suisse.
- Avenir Suisse (2015)  
Unklare Rauchsignale aus Bern zur Bekämpfung des Regulierungsdickichts. Mangelnde  
Entschiedenheit der Bundesrats. [http://www.avenir-suisse.ch/50960/unklare-  
rauchsignale-aus-bern-zur-bekaempfung-des-regulierungsdickichts/](http://www.avenir-suisse.ch/50960/unklare-rauchsignale-aus-bern-zur-bekaempfung-des-regulierungsdickichts/)
- BASS und Küng Biotech & Umwelt (2015)  
Regulierungsfolgenabschätzung zum neuen Lebensmittelrecht. Schlussbericht. Bern.
- Bundesamt für Statistik BFS (2015)  
Statistik der familienergänzenden Kinderbetreuung. Typologie der Betreuungsformen.
- Binder Hans-Martin, Tuggener Dorothea, Mauchle Markus (2000)  
Handbuch zur Planung und Realisierung öffentlicher Tagesschulen
- Ecoplan (2008)  
Qualitätsvorschriften und Anzahl Betreuungsplätze. Schlussbericht.
- Ecoplan (2010)  
Regulierungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen und  
Hauptorten. Schlussbericht.
- Ecoplan (2015)  
Qualitätsvorgaben für Kindertagesstätten in den Kantonen, Stand 31. August 2014.
- kibesuisse (ehemals KiTaS) (2011)  
Handbuch zur Gründung einer Kindertagesstätte. Überarbeitete Fassung.
- Infras (2010)  
Rahmenbedingungen für Kinderbetreuung in den Kantonen. Schlussbericht.
- Infras (2013)  
Familienergänzende Kinderbetreuung im Schulbereich (inkl. Kindergarten oder eine  
Form der Eingangsstufe). Stand der Kantone.
- SODK (2011)  
Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und –direktoren  
(SODK) zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich. 24. Juni 2011.



## Anhang A: Teilstrukturierter Gesprächsleitfaden

### Gesprächsleitfaden (stichwortartig)

1. Einleitung
  - Vorstellen von Ecoplan
  - Kurze Beschreibung des Mandats

---

2. Einstieg
  - Zeitpunkt der Eröffnung der Kindertagesstätte / Tagesstruktur für Schulkinder?
  - Trägerschaft (Verein, Stiftung, Schulgemeinde, GmbH etc.)?
  - Anzahl Plätze?
  - Anzahl betreute Kinder?

---

3. Eröffnung der Institution
  - Beschreibung des Ablaufs in wenigen Sätzen durch Projektverantwortliche
  - Zeitraum zwischen Projektstart und Eröffnung?
  - Übereinstimmung zwischen Erwartung und Realität (Anforderungen, Bestimmungen etc.)?
  - Anforderungen, die am meisten Zeit in Anspruch nahmen resp. deren Umsetzung am kompliziertesten waren?
  - Vorkenntnisse der projektverantwortlichen Person: Ausbildung, Berufserfahrung, Erfahrung mit Eröffnung einer Kindertagesstätte / Tagesstruktur für Schulkinder etc.?
  - Informationsquellen: Richtlinien, Merkblätter, andere Kindertagesstätten, kantonale / kommunale Stelle, eigene Erfahrung etc.?
  - Kontakte: kantonale / kommunale Stelle, andere?

---

4. Hürden / Hindernisse
  - Generelle Fragen:
    - Grösste Schwierigkeiten / Hindernisse?
    - Musste das Projekt „redimensioniert“ werden oder gab es etwas, wodurch das Projekt fast gescheitert wäre?
    - Vorgaben als Hilfestellung / Erleichterung?
  - Spezifische Fragen (falls oben noch nicht erwähnt):
    - Brandschutz
      - Herausforderungen? Wie gelöst?
      - Aufwand personell und finanziell?
      - Beschreibung der Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen
      - Einschätzung der Anforderungen (gerechtfertigt, zu hoch)
      - Änderungsbedarf und Vorschläge?
    - Unfallverhütung
      - Herausforderungen? Wie gelöst?
      - Aufwand personell und finanziell?
      - Beschreibung der Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen
      - Einschätzung der Anforderungen (gerechtfertigt, zu hoch)
      - Änderungsbedarf und Vorschläge?
    - Hygiene
      - Herausforderungen? Wie gelöst?
      - Aufwand personell und finanziell?
      - Beschreibung der Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen
      - Einschätzung der Anforderungen (gerechtfertigt, zu hoch)
      - Änderungsbedarf und Vorschläge?

---

	<ul style="list-style-type: none"><li>- Lebensmittelsicherheit<ul style="list-style-type: none"><li>o Herausforderungen? Wie gelöst?</li><li>o Aufwand personell und finanziell?</li><li>o Beschreibung der Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen</li><li>o Einschätzung der Anforderungen (gerechtfertigt, zu hoch)</li><li>o Änderungsbedarf und Vorschläge?</li></ul></li><li>- Bau(polizei)liche Anforderungen<ul style="list-style-type: none"><li>o Herausforderungen? Wie gelöst?</li><li>o Aufwand personell und finanziell?</li><li>o Beschreibung der Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen</li><li>o Einschätzung der Anforderungen (gerechtfertigt, zu hoch)</li><li>o Änderungsbedarf und Vorschläge?</li></ul></li><li>- Anforderungen an die wirtschaftliche Grundlage (Bedarfsnachweis, Finanzierung etc.)<ul style="list-style-type: none"><li>o Herausforderungen? Wie gelöst?</li><li>o Aufwand personell und finanziell?</li><li>o Beschreibung der Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen</li><li>o Einschätzung der Anforderungen (gerechtfertigt, zu hoch)</li><li>o Änderungsbedarf und Vorschläge?</li></ul></li><li>- Weiteres (Behindertengleichstellung, Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz, bisher nicht erwähnte Punkte)<ul style="list-style-type: none"><li>o Herausforderungen? Wie gelöst?</li><li>o Aufwand personell und finanziell?</li><li>o Beschreibung der Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen</li><li>o Einschätzung der Anforderungen (gerechtfertigt, zu hoch)</li><li>o Änderungsbedarf und Vorschläge?</li></ul></li></ul>
5. Abschluss	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bewilligungsdokumente?</li><li>• Weitere Anmerkungen?</li></ul>

---

## Anhang B: Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner

<b>Kindertagesstätten</b>		
ZH	Katja Lützel	thkt familienservice GmbH
ZH	Joachim Marmora	Kita Life
LU	Bettina Lichtl	Kita Spatzenäschli
LU	Corin von Niederhäusern	Kita Zwärgeland
FR	Sabrina Zumwald	Crèche Château des enfants
FR	Anne Christine Rohrbach und Peter Portmann	Kindertagesstätte Bösinggen
GE	Anne Malinjod	EVE Nouveau Prieuré
GE	Jocelyn Soulard	pop e poppa le sabotier
GE	Ruth Oberson	EVE de Vernier-Village
SG	Ariane Forster	Kita Zauberlehrling
SG	Esther Hagmann	Kita Gadretsch
<b>Tagesstrukturen für Schulkinder</b>		
ZH	Mike Helmy	Hort BubbleBees Zürich City Beckenhof
LU	Miriam Troxler	Kinderbetreuung Kriens
FR	Sylvianne Fontana	AES Dompierre

## Anhang C: Relevante Vorschriften auf nationaler Ebene

### Pflegekinderverordnung (SR 211.222.338)

---

- Art. 14 Bewilligungsgesuch – Abs. 1, Bst. d: „Das Gesuch muss alle sachdienlichen, mindestens aber die folgenden Angaben enthalten: Anordnung und Einrichtung der Wohn-, Unterrichts- und Freizeiträume.“
- Art. 15 Voraussetzungen der Bewilligung – Abs. 1, Bst. a: „Die Bewilligung darf nur erteilt werden, wenn eine für die körperliche und geistige Entwicklung förderliche Betreuung der Minderjährigen gesichert erscheint.“
- Abs. 1, Bst. c: „Die Bewilligung darf nur erteilt werden, wenn für gesunde und abwechslungsreiche Ernährung und für ärztliche Überwachung gesorgt ist.“
- Abs. 1, Bst. d: „Die Bewilligung darf nur erteilt werden, wenn die Einrichtungen den anerkannten Anforderungen der Wohnhygiene und des Brandschutzes entsprechen.“
- Abs. 1, Bst. e: „Die Bewilligung darf nur erteilt werden, wenn das Heim eine gesicherte wirtschaftliche Grundlage hat.“
- 

### Brandschutzvorschriften Vereinigung Kantonalen Feuerversicherungen

---

- BSR16-15, Z.3.4.4 – A1: „Die maximale Länge von Fluchtwegen, die über Räume innerhalb der Nutzungseinheit bis in horizontale oder vertikale Fluchtwege führen, beträgt 20 m.“
- A2: „Bei Türen innerhalb der Nutzungseinheit entfallen die Anforderungen gemäss Ziffer 7.3.5 (Breite und Höhe von Fluchtwegen) und 7.4.6 (Türen).“
- A3: „Schlafträume auf Zwischengeschossen oder Galerien innerhalb der Nutzungseinheit sind durch horizontale und vertikale Fluchtwege zu erschliessen.“
-

## Verordnung 4 zum Arbeitsgesetz (SR 822.114)

---

Art. 10 Türe und Ausgänge in Fluchtwegen	– Abs. 2: „Zahl, Breite, Gestaltung und Anordnung der Ausgänge müssen sich nach der Ausdehnung und dem Nutzungszweck der Gebäude oder Gebäudeteile, der Zahl der Geschosse, der Gefahr des Betriebes und der Zahl der Personen richten. Die lichte Breite einflügeliger Türen muss mindestens 0,90 m betragen. Bei zweiflügeligen Türen, die sich nur in eine Richtung öffnen lassen, muss ein Flügel eine lichte Breite von mindestens 0,90 m aufweisen. Bei zweiflügeligen Pendeltüren muss die lichte Breite jedes Flügels mindestens 0,65 m betragen.“
--	--

---

## Lebensmittelgesetz (SR 817.0)

---

Art. 15 Hygiene	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abs. 1: „Wer Lebensmittel herstellt, behandelt, lagert, transportiert oder abgibt, muss dafür sorgen, dass diese:             <ul style="list-style-type: none"> <li>a. sauber und geordnet gelagert werden;</li> <li>b. so gelagert, transportiert oder abgegeben werden, dass sie nicht von gesundheitsgefährdenden Stoffen oder sonst wie nachteilig beeinflusst werden können;</li> <li>c. nur mit saubereren und in gutem Zustand gehaltenen Gefässen, Packmaterialien, Einrichtungen, Werkzeugen und dergleichen in unmittelbare oder mittelbare Berührung kommen;</li> <li>d. nur in Räumen gelagert oder in Fahrzeugen transportiert werden, die sauber, genügend gross und für eine geordnete Lagerung zweckmässig eingerichtet sind;</li> <li>e. soweit möglich nicht durch Schädlinge und Parasiten beeinträchtigt werden.“</li> </ul> </li> <li>– Abs. 3: „Der Bundesrat erlässt Vorschriften über den hygienischen Umgang mit Lebensmitteln.“</li> <li>– Abs. 4: „Wenn es zur Erreichung des Gesetzeszwecks erforderlich ist, kann der Bundesrat durch Verordnung für Personen, die Speisen oder Getränke zum Konsum an Ort und Stelle abgeben, Ausbil- dungsanforderungen aus dem Bereich der Hygiene vorsehen.“</li> </ul>
Art. 17a Bewilligungs- und Meldepflicht	– Abs. 2: „Andere Betriebe, welche mit Lebensmitteln umgehen, müssen ihre Tätigkeit der kantonalen Vollzugsbehörde melden.“
Art. 23 Selbstkontrolle	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abs. 1: „Wer Lebensmittel, Zusatzstoffe und Gebrauchsgegenstände herstellt, behandelt, abgibt, einführt oder ausführt, muss im Rahmen seiner Tätigkeit dafür sorgen, dass die Waren den gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Er muss sie entsprechend der «Guten Herstellungspraxis» untersuchen oder untersuchen lassen.“</li> <li>– Abs. 2: „Die amtliche Kontrolle entbindet ihn nicht von der Pflicht zur Selbstkontrolle.“</li> </ul>

---

## Lebensmittel- und Gebrauchsgegenständeverordnung (SR 817.02)

Art. 12 Meldepflicht	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abs. 1: „Wer Lebensmittel herstellt, verarbeitet, behandelt, lagert, transportiert, abgibt, einführt oder ausführt, hat seine Tätigkeit der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörde zu melden.“</li> </ul>
Art. 47 Hygiene	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abs. 1: „Die verantwortliche Person muss dafür sorgen, dass:             <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände durch Mikroorganismen, Fremdstoffe oder auf andere Weise nicht nachteilig verändert werden;</li> <li>b. ein Lebensmittel unter Berücksichtigung seines Verwendungszwecks für den menschlichen Konsum geeignet ist.“</li> </ul> </li> <li>– Abs. 2: „Sie muss alle Massnahmen und Vorkehrungen treffen, die notwendig sind, um eine Gefahr für den Menschen unter Kontrolle zu bringen.“</li> </ul>
Art. 49 Grundsatz Selbstkontrolle	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abs. 1: „Die verantwortliche Person sorgt im Rahmen ihrer Tätigkeit auf allen Herstellungs-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen dafür, dass die gesetzlichen Anforderungen an Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände eingehalten werden, insbesondere in Bezug auf den Gesundheitsschutz, den Täuschungsschutz sowie den hygienischen Umgang mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen.“</li> <li>– Abs. 2: „Um den Anforderungen nach Abs. 1 zu genügen, ist die verantwortliche Person zur Selbstkontrolle verpflichtet.“</li> <li>– Abs. 3: „Wichtige Instrumente der Selbstkontrolle sind insbesondere:             <ul style="list-style-type: none"> <li>a. die Sicherstellung guter Verfahrenspraktiken (Gute Hygienepraxis, Gute Herstellungspraxis);</li> <li>b. die Anwendung von Verfahren, die auf den Prinzipien des HACCP-Konzepts (Art. 51) beruhen;</li> <li>c. die Rückverfolgbarkeit;</li> <li>d. die Probenahme und die Analyse von Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen.“</li> </ul> </li> </ul>

## Hygieneverordnung (SR 817.024.1)

Art. 8 Besondere Vorschriften für Räume	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abs. 1: „Räume, in denen Lebensmittel zubereitet, verarbeitet oder behandelt werden, müssen so konzipiert und angelegt sein, dass eine gute Lebensmittelhygiene gewährleistet ist und Kontaminationen während der Arbeitsgänge und zwischen den Arbeitsgängen vermieden werden.“</li> <li>– Abs. 2: „Sie müssen insbesondere folgende Anforderungen erfüllen:             <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Die Bodenbeläge sind in einwandfreiem Zustand zu halten und müssen leicht zu reinigen und erforderlichenfalls zu desinfizieren sein. Sie müssen wasserundurchlässig, wasserabstossend und abriebfest sein und aus nichttoxischem Material bestehen. Gegebenenfalls müssen sie ein geeignetes Abflusssystem aufweisen. Die verantwortliche Person kann gegenüber der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörde nachweisen, dass andere verwendete Materialien geeignet sind.</li> <li>b. Die Wandflächen sind in einwandfreiem Zustand zu halten und müssen leicht zu reinigen und erforderlichenfalls zu desinfizieren</li> </ul> </li> </ul>
---	---

	<p>sein. Sie müssen wasserundurchlässig, wasserabstossend und abriebfest sein und aus nichttoxischem Material bestehen sowie bis zu einer den jeweiligen Arbeitsvorgängen angemessenen Höhe glatte Flächen aufweisen. Die verantwortliche Person kann gegenüber der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörde nachweisen, dass andere verwendete Materialien geeignet sind.</p> <p>c. Decken, direkt sichtbare Dachinnenseiten und Deckenstrukturen müssen so gebaut und verarbeitet sein, dass Schmutzansammlungen vermieden und Kondensation, unerwünschter Schimmelbefall sowie das Ablösen von Materialteilchen auf ein Mindestmass beschränkt werden.</p> <p>d. Fenster und andere Öffnungen müssen so gebaut sein, dass Schmutzansammlungen vermieden werden. Lassen sie sich nach aussen öffnen, so müssen sie erforderlichenfalls mit Insektengittern versehen sein, die zu Reinigungszwecken leicht entfernt werden können. Begünstigen offene Fenster die Kontamination, so müssen sie während des Herstellungs-, Verarbeitungs- oder Behandlungsprozesses geschlossen bleiben.</p> <p>e. Türen müssen leicht zu reinigen und erforderlichenfalls zu desinfizieren sein. Sie müssen entsprechend glatte und wasserabstossende Oberflächen haben. Die verantwortliche Person kann gegenüber der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörde nachweisen, dass andere verwendete Materialien geeignet sind.</p> <p>f. Flächen in Bereichen, in denen mit Lebensmitteln umgegangen wird, und insbesondere Flächen, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen, sind in einwandfreiem Zustand zu halten und müssen leicht zu reinigen und erforderlichenfalls zu desinfizieren sein. Sie müssen entsprechend aus korrosionsfestem, glattem, abriebfestem und nichttoxischem Material bestehen. Die verantwortliche Person kann gegenüber der zuständigen kantonalen Vollzugsbehörde nachweisen, dass andere verwendete Materialien geeignet sind.“</p> <p>– Abs. 3: „Falls erforderlich, müssen geeignete Vorrichtungen zum Reinigen, Desinfizieren und Lagern von Arbeitsgeräten und Ausrüstungen vorhanden sein. Diese Vorrichtungen müssen korrosionsfest und leicht zu reinigen sein und über eine angemessene Warm- und Kaltwasserzufuhr verfügen.“</p>
Art. 9 Vorrichtung zum Waschen von Lebensmitteln	<p>– Abs. 1: „Zum Waschen der Lebensmittel müssen, falls erforderlich, geeignete separate Vorrichtungen vorhanden sein.“</p> <p>– Abs. 2: „Jede Vorrichtung zum Waschen von Lebensmitteln muss je nach Bedarf über eine Zufuhr von warmem oder kaltem Trinkwasser verfügen. Sie muss sauber gehalten sowie erforderlichenfalls desinfiziert werden.“</p>
Art. 10 Sanitäre Einrichtungen	<p>– Abs. 1: „In Lebensmittelbetrieben müssen genügend Toiletten mit Wasserspülung und Kanalisationsanschluss vorhanden sein. Diese dürfen nicht direkt in die Räume öffnen, in denen mit Lebensmitteln umgegangen wird.“</p> <p>– Abs. 2: „An geeigneten Standorten müssen genügend Handwaschbecken mit Warm- und Kaltwasseranschluss sowie Material zum hygienischen Händewaschen und Händetrocknen vorhanden sein.“</p> <p>– Abs. 3: „Alle sanitären Einrichtungen müssen über eine angemessene natürliche oder künstliche Belüftung verfügen.“</p>
Art. 11 Belüftung	<p>– Abs. 1: „Die Bereiche von Lebensmittelbetrieben, in denen mit Lebensmitteln umgegangen wird, müssen ausreichend natürlich oder künstlich belüftet sein.“</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abs. 2: „Künstlich erzeugte Luftströmungen aus einem kontaminierten in einen reinen Bereich sind zu vermeiden.“</li> <li>– Abs. 3: „Die Lüftungssysteme müssen so installiert sein, dass Filter und andere Teile, die gereinigt oder ausgetauscht werden müssen, leicht zugänglich sind.“</li> </ul>
Art. 14 Ausrüstungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abs. 1: „Für Gefässe, Apparate, Werkzeuge sowie weitere Gegenstände und Ausrüstungen, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen (Ausrüstungen), gelten folgende Vorschriften:             <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Sie müssen zur Vermeidung einer Kontamination regelmässig gründlich gereinigt und erforderlichenfalls desinfiziert werden. Ausgenommen sind Einwegbehälter oder -verpackungen.</li> <li>b. Sie müssen so gebaut und beschaffen sein und in Stand gehalten werden, dass das Risiko einer Kontamination so gering wie möglich ist.</li> <li>c. Sie müssen so installiert sein, dass sie und das unmittelbare Umfeld angemessen gereinigt werden können.</li> <li>d. Sie müssen erforderlichenfalls mit entsprechenden Kontrollvorrichtungen versehen sein.“</li> </ul> </li> </ul>
Art. 25 Kühlung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abs. 1: „Rohstoffe, Zutaten, Zwischenerzeugnisse und genussfertige Lebensmittel, die die Vermehrung pathogener Mikroorganismen oder die Bildung von Toxinen fördern können, müssen bei Temperaturen aufbewahrt werden, die dies weitestgehend verhindern.“</li> <li>– Abs. 2: „Kühltemperaturen sind so zu wählen, dass die Lebensmittelsicherheit jederzeit gewährleistet ist. Bei der Abgabe an die Konsumentinnen und Konsumenten oder beim Erreichen des Verbrauchsdatums müssen insbesondere die in den Anhängen 1 und 2 festgelegten Grenz- und Toleranzwerte für Mikroorganismen eingehalten werden.“</li> <li>– Abs. 3: „Die Kühlkette darf nicht unterbrochen werden. Von Temperaturvorschriften darf höchstens für eine begrenzte Zeit abgewichen werden, sofern dies bei der Zubereitung, beim Transport, bei der Lagerung, bei der Abgabe oder beim Servieren des Lebensmittels erforderlich ist und die Gesundheit der Konsumentinnen und Konsumenten dadurch nicht gefährdet wird.“</li> </ul>
Art. 26 Tiefgefrieren	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abs. 1: „Lebensmittel, die sich dazu eignen, können zur Verlängerung ihrer Haltbarkeit oder zur Erhöhung der hygienisch-mikrobiologischen Sicherheit tiefgefroren werden.“</li> <li>– Abs. 2: „Das Verfahren ist so anzuwenden, dass die stoffliche Zusammensetzung sowie die physikalischen, ernährungsphysiologischen und sensorischen Eigenschaften des Lebensmittels möglichst wenig verändert werden.“</li> <li>– Abs. 3: „Tiefgefrorene Produkte müssen bei mindestens –18 °C oder kälter gehalten werden. Die Kühlkette darf nicht unterbrochen werden. Die Lagertemperatur darf während des Transportes und beim Abtauen der Tiefkühlgeräte im Detailhandel kurzfristig erhöht werden. Die Produkttemperatur darf in den Randschichten –15 °C jedoch nicht übersteigen. „</li> </ul>

- 
- Abs. 4: „Tiefgefrorene Produkte müssen vorverpackt sein. Ausgenommen sind Roh- oder Zwischenprodukte, die zur industriellen oder gewerblichen Verarbeitung bestimmt sind.“
  - Abs. 5: „Tiefgefrorene Produkte sind so aufzutauen, dass das Risiko der Entwicklung pathogener Mikroorganismen oder die Bildung von Toxinen in den Lebensmitteln auf ein Mindestmass beschränkt wird. Sie müssen bei einer Temperatur auftauen, die kein Gesundheitsrisiko birgt. Sofern Taufflüssigkeit ein Gesundheitsrisiko darstellt, muss diese abfließen können. Aufgetaute Lebensmittel müssen so bearbeitet werden, dass das Risiko der Entwicklung pathogener Mikroorganismen oder der Bildung von Toxinen auf ein Mindestmass beschränkt wird.“
  - Abs. 6: „In unmittelbaren Kontakt mit tiefgefrorenen Lebensmitteln dürfen nur folgende Gefriermittel gelangen:
    - a. Luft;
    - b. Stickstoff;
    - c. Kohlendioxid.“
-

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe  
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de>

**Autres rapports de recherche et expertises de la série  
«Aspects de la sécurité sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr>

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana  
«Aspetti della sicurezza sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=it>

**Further research reports and expertises in the series  
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=en>