



Erläuternder Bericht für die Vernehmlassung zum Vorentwurf über die Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung

1. Gegenstand

1.1 Allgemeiner Hintergrund: notwendige Beteiligung der Behörden an der familienergänzenden Kinderbetreuung

Die familienergänzende Kinderbetreuung steht im Zentrum einer nachhaltigen Familienpolitik. Die Entwicklung der Gesellschaft und der Wandel der Familienstrukturen bewirken, dass immer mehr Frauen und Mütter auf dem Arbeitsmarkt tätig sind. 74,1% der Mütter in Paarhaushalten üben eine Erwerbstätigkeit aus, davon sind 13% Vollzeit erwerbstätig. Bei den alleinerziehenden Müttern arbeiten 90%, davon sind 26% Vollzeit erwerbstätig¹. Tatsächlich ist die Vereinbarkeit von Beruf und Familie keine Selbstverständlichkeit. Familien und vor allem Frauen sind mit vielen praktischen Schwierigkeiten konfrontiert, wenn sie Kinder haben und weiterhin berufstätig bleiben wollen bzw. aus wirtschaftlichen Gründen dazu gezwungen sind.

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung² (Gesetz), das seit dem 1. Februar 2003 in Kraft ist, und die entsprechende Verordnung³ führten ein Impulsprogramm für die Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen ein. Nach über sechs Jahren hat sich die Lage in Bezug auf den Mangel an Betreuungsplätzen zwar teilweise verbessert, aber die Suche nach einer vertrauenswürdigen Betreuungseinrichtung oder -person kann auch heute noch ein Hindernislauf sein. Statistische Studien belegen, dass bei den Eltern tatsächlich ein Bedarf an Kinderbetreuung durch Fachleute (Krippen, Tageschulen, Tagesfamilien, Hausangestellte) besteht und sie diese auch effektiv in Anspruch nehmen⁴.

Die familienergänzende Kinderbetreuung hat einen Nutzen, der weit über den Kreis der Familie hinausgeht. Die Wirtschaft braucht immer mehr qualifizierte Arbeitskräfte. Der (vollständige oder teilweise) Rückzug von gut ausgebildeten Personen aus dem Arbeitsmarkt bedeutet für die Allgemeinheit eine Verschwendung von Ressourcen. Ausserdem ist dieser Rückzug von den direkt betroffenen Personen nicht immer gewollt. Mehrere Studien und Erhebungen zeigen, dass viele nicht erwerbstätige Mütter gern arbeiten würden und dass jene, die bereits arbeiten, ihren

¹ Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2008, Bundesamt für Statistik, Neuenburg, 2008, S. 67.

² SR 861

³ Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, SR 861.1

⁴ Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2008, *siehe oben*, S. 71 ff.

Beschäftigungsgrad erhöhen möchten. Als Haupthinderungsgrund für den Ausbau des Beschäftigungsgrades geben diese Frauen den Mangel an Betreuungsplätzen an⁵.

Aus der Sicht des Kindes ist die familienergänzende Betreuung ein Instrument, das die Sozialisierung fördert und die Integration in Schule und Gesellschaft erleichtern kann – dies gilt insbesondere für Kinder mit Migrationshintergrund. In diesem Sinne ist eine qualitativ gute familienergänzende Betreuung – sofern sie die Familie ergänzt und nicht ersetzt – den Kindern dienlich⁶.

1.2 Rechtsvergleich und Verhältnis zum internationalen Recht

1.2.1 Internationaler Vergleich

Die familienergänzende Kinderbetreuung ist in vielen Ländern ein aktuelles Thema. Die staatlichen Interventionsprogramme sowie die Beteiligungsformen der verschiedenen Akteure der Wirtschaft sind vielfältig. Folgende drei Beispiele veranschaulichen diese Vielfalt.

In **Deutschland** fördert das Bundesfamilienministerium aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mit dem im Februar 2008 gestarteten Programm "Betrieblich unterstützte Kinderbetreuung" bundesweit die Einrichtung von neuen, betrieblich unterstützten Kinderbetreuungsplätzen. Unternehmen und Hochschulen, erwerbstätige und studierende Eltern sollen darin unterstützt werden, für das gemeinsame Anliegen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf individuelle und passgenaue Lösungen zu finden. Das Förderprogramm richtet sich bundesweit an Unternehmen und Hochschulen, die in Kindertageseinrichtungen neue, zusätzliche Gruppen für Kinder von Beschäftigten und Studierenden bis zum vollendeten dritten Lebensjahr schaffen. Es setzt auf eine Kooperation zwischen den Unternehmen und öffentlichen sowie freien Trägern von Betreuungseinrichtungen. Unternehmen im Sinne des Programms sind neben Wirtschaftsunternehmen auch Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des privaten und öffentlichen Rechts; nur Verwaltungsbehörden sind ausgenommen. Die Träger erhalten für die Betreuung von Mitarbeiterkindern 50% der Betriebskosten bis zu einer Obergrenze von 6'000 € für jeden neuen Platz im Jahr. Der Zuschuss wird bis zu zwei Jahre lang gezahlt. Insgesamt stehen für das Programm bis Ende 2011 50 Millionen € aus dem ESF zur Verfügung. Städte wie Hamburg⁷ und Berlin⁸ entwickelten innovative Interventionsformen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung. Sie führten ein System mit Kinderbetreuungsgutscheinen ein, die an die Eltern selbst abgegeben werden.

In **Frankreich** gibt es neben den klassischen Kindertagesstätten auch Elternkrippen, also Einrichtungen, welche eine kollektive Betreuung (regelmässig oder gelegentlich) anbieten und von einer Elternvereinigung geführt werden. Die Eltern beteiligen sich selbst an der Betreuung der Kinder im Alter von zweieinhalb Monaten bis vier Jahren und erhalten dabei Unterstützung durch qualifiziertes Personal (Kleinkindpfleger/-innen, Kleinkinderzieher/-innen). Ausserdem soll die 2004 eingeführte Kinderbetreuungsleistung (PAJE) die Betreuung, Pflege und Erziehung von Kleinkindern erleichtern und gleichzeitig die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern. Die PAJE beinhaltet eine erste Leistungsstufe, die bedarfsabhängig ausgerichtet wird: Mit dem 7. Schwangerschaftsmonat haben die Eltern Anspruch auf eine Geburtsprämie, die auch im Falle einer Adoption ausgezahlt wird. Hinzu kommt eine Grundleistung, die ab der Geburt während drei Jahren ausgerichtet wird. Die zweite Leistungsstufe umfasst namentlich eine Zulage für die freie Wahl der Art der Betreuung. Damit werden die mit der Beschäftigung einer Tagesmutter oder Kinderfrau verbundenen Sozialabgaben ganz oder teilweise finanziert. Im Rahmen einer je nach Familieneinkommen variierenden Obergrenze wird auch

⁵ Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2005, ergänzt durch ein Zusatzmodul zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie; Familienergänzende Kinderbetreuung und Erwerbsverhalten von Haushalten mit Kindern. Mecop/INFRAS, Studienreihe Vereinbarkeit von Beruf und Familie Nr. 3, seco, 2007.

⁶ Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung. Eine Bestandsaufnahme der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF, Bern, 2009.

⁷ <http://www.hamburg.de/kita/>

⁸ Projekt „Kita-Card“

ein Teil des Gehalts der Betreuerin übernommen. Mit dieser Zulage können erwerbstätige Eltern frei wählen, wie sie ihre Kinder betreuen lassen wollen, ohne durch die gewählte Betreuungsart benachteiligt zu werden (früher erhielten nämlich nur Kindertagesstätten finanzielle Unterstützung).

In **Grossbritannien** gewähren die Arbeitgeber ihren Arbeitnehmenden auf freiwilliger Basis Betreuungsgutscheine (*childcare vouchers*), um sich so an den Kosten für die Betreuung der Kinder ihrer Mitarbeitenden zu beteiligen. Die Betreuungsgutscheine sind bis zu einem Höchstbetrag von Abgaben und Steuern befreit.

1.2.2 Verhältnis zum internationalen Recht

Wir verweisen auf die Erwägungen unter Kapitel 5 "Verhältnis zum internationalen Recht" des Berichts der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 22. Februar 2002⁹. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass das Ministerkomitee des Europarats seither eine Empfehlung (2002) 8 über die Tagesbetreuung von Kindern verabschiedet hat. Darin werden die Staaten aufgefordert, Massnahmen zu ergreifen, um die Schaffung von leicht zugänglichen, erschwinglichen, flexibel organisierten und qualitativ hoch stehenden Tagesbetreuungsdiensten für Kinder zu fördern.

1.3 Impulsprogramm für familienergänzende Kinderbetreuung

1.3.1 Grundzüge des Impulsprogramms

Das Gesetz ist seit dem 1. Februar 2003 in Kraft. Seine Gültigkeit ist auf acht Jahre beschränkt und erstreckt sich somit bis zum 31. Januar 2011. Zusammen mit seiner Anwendungsverordnung bildet das Gesetz die Grundlage eines Impulsprogramms, das die Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen fördern und den Eltern eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung ermöglichen soll.

Gemäss dem Gesetz können folgenden Einrichtungen Finanzhilfen gewährt werden:

- Kindertagesstätten
- Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung
- Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien.

Die Finanzhilfen müssen für die Schaffung von Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten oder schulergänzenden Einrichtungen verwendet werden. Es können nur neue Einrichtungen oder bestehende Einrichtungen, die ihr Angebot bedeutend erhöhen, unterstützt werden. Bestehende Plätze dürfen nicht subventioniert werden. Finanzhilfen an Kindertagesstätten werden während zwei Jahren ausgerichtet, und zwar als Pauschalbeiträge in der Höhe von 5'000 Franken pro neuen Platz und Jahr für ein Vollzeitangebot. Finanzhilfen an Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung werden während drei Jahren ausgerichtet. Der Pauschalbeitrag für ein Vollzeitangebot beträgt pro neuen Platz und Jahr 3'000 Franken¹⁰.

Was die Betreuung in Tagesfamilien betrifft, so werden Finanzhilfen für Aus- oder Weiterbildungsmassnahmen sowie für Projekte zur Verbesserung der Koordination oder der Qualität der Betreuung in den Tagesfamilien gewährt. Weder die Eltern der Kinder noch die Tagesfamilien selbst werden subventioniert. Es wird höchstens ein Drittel der Kosten übernommen.

⁹ BBI 2002 4246

¹⁰ Für die Beschreibung der Voraussetzungen zur Gewährung von Finanzhilfen und der Modalitäten zur Berechnung der Höhe der Finanzhilfen, die je nach Öffnungszeiten der Einrichtung und des Belegungsgrades des Betreuungsplatzes variiert, siehe Botschaft des Bundesrates vom 10. März 2006 zum Bundesbeschluss über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, BBI 2006 3373

Eine am 1. Oktober 2007¹¹ in Kraft getretene Verordnungsänderung führte ausserdem die Möglichkeit ein, Pilotprojekte von Kantonen und Gemeinden zu unterstützen, bei denen Gutscheine für die Betreuung von Kindern abgegeben werden. Subventionen der öffentlichen Hand für die familienergänzende Kinderbetreuung werden heute in aller Regel direkt an die Anbietenden ausgerichtet (Objektfinanzierung). Mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen sollen die Eltern direkt in den Genuss der Subventionen kommen (Subjektfinanzierung) und damit Betreuungsleistungen ihrer Wahl erwerben können. Der Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung im Rahmen eines Gutscheinsystems soll den Wettbewerb zwischen den Anbietenden fördern und neue Dynamik ins System der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulbereich bringen. Dies wiederum soll zu einem Ausbau des Betreuungsangebotes führen und die Qualität und den Preis positiv beeinflussen. Die Verantwortung für die Ausgestaltung und die Durchführung der Pilotprojekte liegt bei den Kantonen und Gemeinden. Der Bund beteiligt sich während höchstens 3 Jahren mit bis zu 30 Prozent an den Kosten der Pilotprojekte. Zusätzlich begleitet er die Pilotprojekte und deren Evaluation und macht die daraus gewonnenen Erkenntnisse allgemein zugänglich.

Der finanzielle Rahmen des Impulsprogramms war Gegenstand von zwei Bundesbeschlüssen: Der erste sah einen Kredit von 200 Millionen Franken mit einer Laufzeit vom 1. Februar 2003 bis 31. Januar 2007 vor¹². Der zweite deckt den Zeitraum vom 1. Februar 2007 bis 31. Januar 2011 mit einem Kredit von 120 Millionen Franken ab¹³.

1.3.2 Verlauf des Impulsprogramms von 2003 bis 2009

Seit Inkrafttreten des Gesetzes wurden bis zum 31. März 2009 von insgesamt 1'718 eingereichten Gesuchen deren 1'225 bewilligt, was bedeutet, dass die Schaffung von 22'000 Betreuungsplätzen unterstützt wurde. Die eingegangenen Verpflichtungen belaufen sich somit auf höchstens 130,3 Millionen Franken. Würden alle noch pendenten, vor dem 31. März 2009 eingereichten Gesuche bewilligt, profitierten insgesamt über 24'000 neue Plätze von den Finanzhilfen, und die Gesamtsumme der eingegangenen Verpflichtungen würde maximal 145,6 Millionen Franken erreichen. Aufgrund dieser Daten wird die Gesamtzahl der Plätze, die während der acht Jahre des Impulsprogramms dank der finanziellen Unterstützung des Bundes geschaffen werden könnten, auf etwa 33'000 geschätzt. Das würde Aufwendungen von insgesamt etwa 190 Millionen Franken bedeuten. 351 Anträge wurden allein im sechsten Jahr des Programms eingereicht. Abgesehen vom ersten Jahr nach Inkrafttreten des Programms ist das Rekord.

Bewilligte Gesuche, neue Betreuungsplätze und Finanzen, 2003–2008

	Jahr ¹						Total
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Bewilligte Gesuche	151	178	153	224	244	246	1'196
Anzahl geschaffene neue Betreuungsplätze	2'474	2'647	2'516	4'106	4'936	4'853	21'532
Kindertagesstätten	1'498	1'316	1'284	2'163	2'778	2'186	11'225
Einrichtungen für schulergänzende Betreuung	976	1'331	1'232	1'943	2'158	2'667	10'307
Eingegangene Verpflichtungen in Mio. Fr.	17	17	13	23	30	27	127

1 Zeitraum: 1.2. – 31.1. des Folgejahres

¹¹ Verordnungsänderung vom 29. August 2007, eingeführt in Kap. I, AS **2007** 4383

¹² Bundesbeschluss vom 30. September 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, BBI **2003** 410

¹³ Bundesbeschluss vom 2. Oktober 2006 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, BBI **2006** 8661

27% der bewilligten Gesuche kommen aus der Westschweiz und dem Tessin. Der Anteil der in diesen Regionen geschaffenen Plätze liegt jedoch bei 34%, da die Einrichtungen in den lateinischen Kantonen tendenziell grösser sind als in der Deutschschweiz. Einen Überblick über die regionale Verteilung der Finanzhilfen bietet die Tabelle im Anhang.

Infolge der in Kapitel 1.3.1 beschriebenen Verordnungsänderung führte die Stadt Luzern Betreuungsgutscheine im Rahmen eines Pilotprojekts ab 1. April 2009 ein. Alle Kinder im Vorschulalter mit Wohnsitz in der Stadt Luzern, die über einen Betreuungsplatz verfügen, haben grundsätzlich Anspruch auf einen Betreuungsgutschein. Die Betreuung muss in einer von der Stadt anerkannten Krippe oder über eine zugelassene Tageselternvermittlung erfolgen. Der Wert des Gutscheins hängt vom Erwerbsspensum und vom Einkommen der Eltern ab. Das Geld wird direkt an die Eltern ausbezahlt, die ihrerseits die gesamten Betreuungskosten der Einrichtung überweisen. Der Bund unterstützt dieses innovative Projekt finanziell. Dazu hat das BSV mit der Stadt Luzern einen Leistungsvertrag abgeschlossen, der Kosten von maximal 2,5 Mio. bis zum 31. Januar 2011 vorsieht. Weitere Gemeinden und Kantone sind ebenfalls an der Einführung eines Betreuungsgutschein-Systems interessiert. Da bei der Umgestaltung eines Subventionierungssystems jedoch zahlreiche Aspekte berücksichtigt werden müssen, befinden sich diese Gemeinden und Kantone noch in der Vorbereitungsphase.

1.3.3 Evaluation des Impulsprogramms

Artikel 8 des Gesetzes und Artikel 14 der Verordnung schreiben eine regelmässige Evaluation der Auswirkungen der Finanzhilfen vor. Dazu können aussenstehende Fachleute beigezogen werden. Die Evaluation soll die Wirksamkeit der Anstossfinanzierung prüfen, indem Bilanz über die Anzahl geschaffener Betreuungsplätze gezogen wird¹⁴.

Im Hinblick auf die Beantragung des zweiten vierjährigen Verpflichtungskredits wurde das Programm bereits nach einer Laufzeit von 19 Monaten evaluiert. Gestützt auf die genannten Bestimmungen hat das BSV im August 2004 zwei externe Aufträge erteilt. Die Ergebnisse der beiden Untersuchungen sind in zwei Evaluationsberichten veröffentlicht worden. Der erste Bericht beinhaltet die Evaluation des Vollzugs des Bundesgesetzes durch die verschiedenen Akteure¹⁵. Der zweite Bericht untersucht und beurteilt die Auswirkungen der Finanzhilfen¹⁶. Mit ihnen konnte die Einführungsphase hinreichend untersucht und bewertet werden¹⁷. Über die weitere Umsetzung und Wirkung des Gesetzes erlaubten die Grundlagen jedoch nur bedingt abgestützte Schlussfolgerungen, weil die Laufzeit des Programms noch zu kurz war und die Resultate der Evaluationen von den spezifischen Gegebenheiten der Startphase geprägt waren.

Im Dezember 2008 hat das BSV erneut den Auftrag zu einer Evaluationsstudie erteilt, bei der v.a. die Frage der Nachhaltigkeit der Finanzhilfen untersucht wird. Folgende Fragen sollen beantwortet werden: Existieren die mit Hilfe des Impulsprogramms neu geschaffenen Betreuungsangebote auch nach dem Wegfall der Finanzhilfen noch? Falls nicht, was waren die Gründe die dazu geführt haben?

¹⁴ Bericht der SGK-N vom 22. Februar 2002, (Fn. 4), Ziff. 4.4 und Stellungnahme des Bundesrats vom 27. März 2002, (Fn. 8), Ziff. 2.3 Schlussfolgerungen.

¹⁵ B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Evaluation des Vollzugs, in: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Nr. 318.010.11/05, BSV, 2005, ISBN 3-909340-27-X, verfügbar auf der folgenden Seite <http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de>

¹⁶ Ecoplan, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Evaluation des Impacts, in: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Nr. 318.010.12/05, BSV, 2005, ISBN 3-9093-40-28-8, verfügbar auf der folgenden Seite <http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de>

¹⁷ Botschaft vom 10. März 2006 zum Bundesbeschluss über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, BBl 2006 3376.

Wie finanzieren sich die Angebote seit dem Wegfall der Finanzhilfen? Haben sich die Angebote seit dem Wegfall der Finanzhilfen verändert, und hat dies Auswirkungen auf die Auslastung? Sind die Angebote in unterschiedlicher Weise vom Wegfall der Finanzhilfen betroffen? Zusätzlich zur Frage der Nachhaltigkeit soll untersucht werden, ob mit dem Impulsprogramm des Bundes Aktivitäten in den Kantonen und Gemeinden ausgelöst wurden, welche die Schaffung von Betreuungsplätzen nachhaltig begünstigen.

Für die Frage der Nachhaltigkeit sind 391 Institutionen, deren Gesuche bis zum 31. Dezember 2007 erfolgreich abgeschlossen werden konnten, mittels Fragebogen befragt worden. 341 Fragebogen wurden zurückgeschickt, dies entspricht einer Rücklaufquote von 89%. Die ersten Ergebnisse zeigen, dass die Nachhaltigkeit der Finanzhilfen gross ist. So existieren 99% der Kindertagesstätten und 94% der Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung auch nach Wegfall der Finanzhilfen noch. Die Anzahl Betreuungsplätze konnte bei den meisten Einrichtungen aufrecht erhalten, bei etlichen Einrichtungen sogar noch erhöht werden. Der Evaluationsbericht wird bis Ende August 2009 vorliegen.

1.4 Entstehungsgeschichte der vorgeschlagenen Änderung

Im Laufe der Herbstsession 2005 reichten fünf Parlamentarierinnen fünf parlamentarische Initiativen ein¹⁸. Diese verlangten eine Änderung der Bundesverfassung (Art. 62 Abs. 3). Die Kantone erhielten den Auftrag, dafür zu sorgen, dass ein ausreichendes und bedarfsgerechtes Angebot an familien- und schulergänzender Betreuung bereitgestellt wird. Der Bund kann sie bei dieser Aufgabe unterstützen.

Zwischen der Einreichung dieser parlamentarischen Initiativen und deren Behandlung durch das Parlament genehmigte die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) am 14. Juni 2007 die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat)¹⁹. Das Konkordat kam zustande, nachdem das Schweizer Stimmvolk und alle Stände am 21. Mai 2006 die neuen Bildungsartikel in der Bundesverfassung angenommen hatten, aufgrund derer die Bildungsverantwortlichen (also die Kantone oder je nach Bildungsstufe Bund und Kantone zusammen) verpflichtet sind, wichtige Eckwerte im Bildungsbereich national einheitlich zu regeln. Das HarmoS-Konkordat harmonisiert somit gesamtschweizerisch die Dauer und die wichtigsten Ziele der Bildungsstufen sowie deren Übergänge. Durch den Beitritt zum Konkordat verpflichteten sich die Unterzeichnerkantone auch, die Unterrichtszeit auf Primarschulstufe in Blockzeiten zu organisieren und dem Bedarf vor Ort entsprechende Tagesstrukturen anzubieten. Da in der Zwischenzeit zehn Kantone beigetreten sind²⁰, kann das Konkordat in Kraft gesetzt werden. Die Kantone haben nun sechs Jahre zur Verfügung, um ihre Strukturen (Einschulungsalter, Dauer der Bildungsstufen) anzupassen und die Bildungsstandards umzusetzen.

Am 13. März 2008 gaben die EDK und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (SODK) eine gemeinsame Erklärung²¹ ab, nach der die Verantwortung für die interkantonale Koordination im Bereich der Tagesstrukturen für Kinder in der obligatorischen Schule bei der EDK liegt, während die SODK für die interkantonale Koordination im Bereich der Tagesstrukturen für Säuglinge und Kleinkinder (0 bis 4 Jahre) zuständig ist.

¹⁸ 05.429 Pa. Iv. (Egerszegi-Obrist Christine) Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung, 05.430 Pa. Iv. (Genner Ruth) Bessere Chancen für Kinder und Familien, 05.431 Pa. Iv. (Fehr Jacqueline) Bessere Bildungschancen für Kinder und Jugendliche, 05.432 Pa. Iv. (Riklin Kathy) Einführung von Tagesschulen, 05.440 Pa. Iv. (Haller Ursula) Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung.

¹⁹ http://edudoc.ch/record/24711/files/HarmoS_d.pdf

²⁰ Bezüglich Stand der kantonalen Beitrittsverfahren vgl.

http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/liste_rat_df.pdf

²¹ Kinderbetreuung: Familienergänzende Tagesstrukturen, gemeinsame Erklärung der EDK und der SODK vom 13. März 2008, http://www.edudoc.ch/static/web/aktuell/erkl_kinderbetreu_d.pdf

Da das gemeinsame Ziel der fünf oben erwähnten Initiantinnen für Kinder im Schulalter durch das HarmoS-Konkordat abgedeckt wird, beantragte die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) die Abschreibung dieser Vorstösse und reichte am 21. August 2008 eine Motion²² mit folgendem Inhalt ein:

1. *Der Bundesrat wird aufgefordert, dem Parlament eine Revision des Gesetzes über die Finanzhilfen für die familienergänzende Kinderbetreuung vorzulegen.*
2. *Bis zum Erlass dieser gesetzlichen Grundlagen bleibt das Bundesgesetz über die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung in Kraft. Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament bis spätestens Ende 2009 eine entsprechende Botschaft für die Verlängerung des Bundesgesetzes sowie die entsprechenden Bundesbeschlüsse über den Zahlungsrahmen für die nächsten vier Jahre.*

Bei dieser Gelegenheit forderte die WBK-N überdies die SODK auf, ein Konkordat im Bereich der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter vorzuschlagen.

Am 12. Dezember 2008 hat der Bundesrat vorgeschlagen, die Motion 08.3449 anzunehmen. Die fünf parlamentarischen Initiativen wurden abgeschrieben und die Motion wurde vom Nationalrat am 19. März 2009 angenommen. Am 4. Juni 2009 hat der Ständerat die Motion ebenfalls angenommen.

1.5 Vorgeschlagene Änderungen: Verlängerung des Programms und Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Innovationsförderung

1.5.1 Verlängerung des Impulsprogramms um vier Jahre

Das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung wurde vom Parlament auf acht Jahre bis zum 31. Januar 2011 befristet. In der Befristung widerspiegelt sich der Grundgedanke des Programms, nach dem während dieser begrenzten Zeitspanne mittels eines Impulses die gewünschte Entwicklung, nämlich die Schaffung von neuen familienergänzenden Kinderbetreuungsplätzen, in Gang gebracht bzw. beschleunigt werden kann und danach ein weiteres Engagement des Bundes nicht mehr nötig ist.

Es hat sich gezeigt, dass die Form einer Anschubfinanzierung ein effizientes Instrument zur Förderung der Schaffung von neuen Betreuungsplätzen ist. Seit Beginn des Impulsprogramms, d. h. innert sechs Jahren, hat der Bund die Schaffung von 24'000 neuen Betreuungsplätzen unterstützt. Damit konnte das Angebot um mehr als 50 Prozent erhöht werden. Bis zum Ende des Programms werden insgesamt etwa 33'000 neue Plätze von Finanzhilfen des Bundes profitieren können. Der Bund investiert dafür insgesamt rund 190 Millionen Franken.

Trotz dieser erfreulichen Entwicklung ist die Nachfrage nach Betreuungsplätzen nach wie vor bedeutend grösser als das Angebot, und es besteht unbestrittenermassen ein grosser Bedarf an zusätzlichen Plätzen. Schätzungen gehen davon aus, dass in der Schweiz immer noch mehrere zehntausend Betreuungsplätze fehlen. Insbesondere das Bedürfnis nach subventionierten Betreuungsplätzen ist sehr gross. Die Nachfrage nach Finanzhilfen des Bundes ist entsprechend ungebrochen, so dass - nach Anlaufschwierigkeiten in der ersten Phase - der zweite Rahmenkredit voraussichtlich voll ausgeschöpft werden wird.

Im Rahmen der Familienpolitik ist die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ein vordringliches Anliegen. Die Bereitstellung eines ausreichenden Angebots an familienergänzender Kinderbetreuung ist diesbezüglich von zentraler Bedeutung. Da dieses Angebot trotz der erfreulichen Entwicklung noch nicht ausreichend vorhanden ist, besteht nach wie vor Handlungsbedarf. Aus diesem Grund ist eine Verlängerung des Impulsprogramms sinnvoll. Die Verlängerung soll jedoch erneut zeitlich befristet werden, da ein dauerhaftes Engagement des Bundes in der familienergänzenden Kinderbetreuung aus föderalistischen und finanziellen Gründen abzulehnen ist.

²² Motion 08.3449 Familienergänzende Kinderbetreuung. Anschubfinanzierung.

Deshalb schlägt der Vorentwurf über die Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung eine Verlängerung des Impulsprogramms für einen neuen Zeitraum von vier Jahren, d.h. bis zum 31. Januar 2015, vor.

1.5.2 Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Innovationsförderung

Die am 1. Oktober 2007 in Kraft getretene Verordnungsänderung führte für den Bund die Möglichkeit ein, Pilotprojekte von Kantonen und Gemeinden, bei denen Gutscheine für die Betreuung von Kindern abgegeben werden, finanziell zu unterstützen. Damit reagierte man auf verschiedene Stimmen, die in der Öffentlichkeit sowie in Politik²³ und Wirtschaft laut wurden. In Anbetracht der Nachdrücklichkeit der Forderung und der zeitlichen Beschränkung des Impulsprogramms hatte der Bundesrat auf ein Gesetzesrevisionsverfahren verzichtet und stattdessen den Weg der Verordnungsänderung gewählt.

Die Möglichkeit des Bundes, Pilotprojekte zu unterstützen, ist ein nützliches Instrument, um Erfahrungen mit neuen Modellen im Bereich der familienergänzenden Betreuung zu sammeln. Diese Erfahrungen sind wichtig, da man sich auf verschiedenen Ebenen mit der Zweckmässigkeit eines Engagements der öffentlichen Hand in diesem Bereich sowie mit den Handlungsmöglichkeiten befassen muss. Das Gesetz hält als Grundsatz (Art. 1 Abs. 1) klar fest, dass das Impulsprogramm die Schaffung von Betreuungsplätzen fördern soll. Dieses Ziel kann auf verschiedene Arten erreicht werden: einerseits durch finanzielle Unterstützung für neue Einrichtungen oder bestehende Einrichtungen, die ihr Angebot erhöhen, wie es das Gesetz heute vorsieht, und andererseits mittels neuer Ansätze, die zum Teil noch gefunden werden müssen.

Der Übergang von der Finanzierung der Betreuungseinrichtungen selbst zu einer Finanzierung der Eltern mittels Betreuungsgutscheinen auf Gemeinde- bzw. Kantonsebene war Gegenstand von Studien. Die Stadt Luzern lancierte ein Pilotprojekt, das in diese Richtung geht²⁴. Weitere Modelle oder Projekte, welche die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen anstreben oder bewirken, könnten entstehen, wenn die Kantone und Gemeinden von Finanzhilfen für deren Umsetzung profitieren könnten. Öffentliche Körperschaften könnten sich zum Beispiel von ausländischen Konzepten (wie den Elternkrippen in Frankreich) inspirieren lassen, um neue Projekte zu entwickeln. Deshalb wird vorgeschlagen, das Gesetz so zu ändern, dass der Bund die Möglichkeit erhält, Innovationen in diesem Bereich zu unterstützen. Projekte mit Innovationscharakter der Kantone und Gemeinden könnten so Hilfe vom Bund erhalten, sofern sie die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen anstreben und damit dem Grundsatz des Programms gemäss Artikel 1 entsprechen. Ob Finanzhilfen gewährt werden und in welcher Höhe, hängt von der Qualität des Projekts und von seiner Bedeutung für den Bund und andere Regionen ab. Diese Gesetzesänderung wird in der Absicht vorgeschlagen, das familienergänzende Betreuungsangebot an die Gegebenheiten des Familienlebens, den Bedarf der Wirtschaft und die Interessen der Kinder als Direktbetroffene anzupassen. Sie soll die Innovationsfähigkeit der Kantone und Gemeinden auf diesem Gebiet fördern und zur Schaffung von Synergien zwischen den verschiedenen Bereichen der familienergänzenden Betreuung (Kindertagesstätten, schulergänzende Betreuung und Betreuung in Tagesfamilien) beitragen.

Die vorgeschlagene Änderung verankert auf Gesetzesebene nicht nur die Möglichkeit des Bundes, Pilotprojekte, bei denen Betreuungsgutscheine abgegeben werden, wie das heute die Verordnung vorsieht (Art. 14a), zu unterstützen, sondern auch die Innovation im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung. In diesem Sinne handelt es sich um eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des Impulsprogramms.

Das Programm soll hauptsächlich die Einrichtungen bei ihrer Entstehung oder Weiterentwicklung direkt unterstützen. Ein kleiner Teil der für die Umsetzung des Programms bereitgestellten Mittel,

²³ Ip. Gutzwiller 06.3139 Kinderbetreuung im Vorschulalter, Ip. 06.3172 Forster-Vannini Kinderbetreuung im Vorschulalter.

²⁴ Vgl. oben.

nämlich 15%, kann allerdings für die Innovationsförderung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung eingesetzt werden.

1.5.3 Genehmigung eines dritten Verpflichtungskredits

2002 verfügte das eidgenössische Parlament über keine zuverlässigen Daten, um den für den ersten Verpflichtungskredit erforderlichen Betrag abschätzen zu können. Es ist noch nicht bekannt, wie viel von den 200 Millionen Franken, die für den Zeitraum vom 1. Februar 2003 bis 31. Januar 2007 vorgesehen waren, tatsächlich ausgegeben wurden²⁵, aber man rechnet mit etwa 70 Millionen. Auf den ersten Blick mag es erstaunen, dass nur ein so kleiner Teil des verfügbaren Kredits gebraucht wurde, aber es gibt mehrere Gründe dafür. Erstens deckte der erste Verpflichtungskredit gewissermassen die Startphase des Impulsprogramms ab. Es verstrich zunächst eine gewisse Zeit, bis das Programm bei den Akteuren der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kantone, Gemeinden und Einrichtungen selbst) bekannt war. Zweitens ist die Ausarbeitung und Umsetzung eines Projekts für eine familienergänzende Betreuungseinrichtung eine schwierige Aufgabe, an der zahlreiche Akteure beteiligt sind. Man benötigt viele Monate, um eine Einrichtung aufzubauen, deren Fortbestand gesichert ist, was ausdrückliche Voraussetzung für den Erhalt von Finanzhilfen ist. Und schliesslich waren die Kantone und Gemeinden zum Zeitpunkt des Programmstarts noch nicht bereit, sich verstärkt in diesem Bereich zu engagieren. Die Finanzhilfen des Bundes allein vermögen jedoch die Lebensfähigkeit der Betreuungseinrichtungen nicht zu gewährleisten. Diese Faktoren erklären zu einem grossen Teil, weshalb die Nachfrage nach Finanzhilfen deutlich geringer war als erwartet. Folglich wurden die bereitgestellten Mittel nicht voll ausgeschöpft.

Bei der Festlegung der Summe für den zweiten Verpflichtungskredit sprach sich der Bundesrat dafür aus, die finanzielle Ausstattung des Programms grundlegend zu überprüfen um zu vermeiden, dass der Mittelbedarf erneut zu hoch eingeschätzt wird. Er beantragte sodann einen zweiten Verpflichtungskredit in Höhe von 60 Millionen Franken²⁶. Das Parlament sprach sich schliesslich für einen Kredit in Höhe von 120 Millionen Franken aus.

Gemäss den Prognosen wird dieser zweite Verpflichtungskredit wahrscheinlich voll ausgeschöpft.

Da der Bedarf an Betreuungsplätzen immer noch offenkundig ist und die Anschubfinanzierungen eine wertvolle Hilfe für die Betreuungseinrichtungen darstellen und bei diesen nun auch bekannt sind, kann man davon ausgehen, dass die Nachfrage nach Finanzhilfen in den nächsten Jahren nicht zurückgehen wird. Ganz im Gegenteil: In den Kantonen, die dem HarmoS-Konkordat beigetreten sind, muss ein angemessenes Angebot im Bereich der schulergänzenden Betreuung bereitgestellt werden. Es ist somit mehr als wahrscheinlich, dass die Nachfrage nach Finanzhilfen im Bereich der schulergänzenden Betreuung leicht ansteigt. Dieser Trend ist in mehreren Kantonen, in denen das Schulgesetz geändert wurde, bereits spürbar. Ausserdem wird die Einführung einer neuen Form von Finanzhilfen für Projekte mit Innovationscharakter der Kantone und Gemeinden wohl neue Gesuche um finanzielle Unterstützung nach sich ziehen. Der Bund muss über die nötigen Mittel verfügen, um dem gerecht zu werden.

Aus diesen Gründen beantragt der Bundesrat den Erlass eines dritten Verpflichtungskredits in Höhe von 140 Millionen Franken mit einer Laufzeit vom 1. Februar 2011 bis 31. Januar 2015.

²⁵ Da die Finanzhilfen über 2 respektive 3 Jahre laufen, gelangen aus den im letzten Jahr des ersten Verpflichtungskredits (2006) bewilligten Gesuchen bis in die Jahre 2009 und 2010 Finanzhilfen zur Auszahlung.

²⁶ Botschaft des Bundesrates vom 10. März 2006 zum Bundesbeschluss über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, BBl **2006** 3381.

2. Kommentar zu den Artikeln

Art. 2 Empfänger

Abs. 1 Bst. d (neu)

Ein Kanton oder eine Gemeinde kann bereits heute Finanzhilfen des Bundes erhalten: Dazu muss er bzw. sie eine Einrichtung der familienergänzenden Betreuung betreiben. Dieser Absatz nimmt die Kantone und Gemeinden insofern ausdrücklich in die Liste der Empfänger von Finanzhilfen auf, als diesen aufgrund der vorgeschlagenen Änderung künftig nicht nur als Betreiber einer Einrichtung Finanzhilfen des Bundes gewährt werden können, sondern auch, wenn sie Projekte mit Innovationscharakter initiieren.

Abs. 2

Es ist eine Präzisierung anzubringen. Dieser Absatz betrifft nur die Finanzhilfen an Kindertagesstätten und Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung. Die Finanzhilfen werden für neue Institutionen oder bestehende Institutionen, die ihr Angebot erhöhen, gewährt

Art. 3 Voraussetzungen

Diese Bestimmung regelt die Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen. Absatz 1 betrifft Kindertagesstätten und Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung und Absatz 2 Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien. Es ist ein neuer Absatz für Finanzhilfen, die Kantone und Gemeinden für Projekte mit Innovationscharakter gewährt werden, einzuführen.

Abs. 3 (neu)

Dieser neue Absatz führt für den Bund die Möglichkeit ein, die Innovation im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zu fördern. Finanzhilfen können nur für von Kantonen und Gemeinden initiierte Projekte mit Innovationscharakter gewährt werden. Gemeinschaftsprojekte mit mehreren Kantonen oder Gemeinden können ebenfalls Finanzhilfen erhalten. Privatpersonen oder juristische Personen können dagegen für die Entwicklung von Modellen, Projekten oder Programmen mit Innovationscharakter keine Finanzhilfe vom Bund beanspruchen, selbst wenn sie von ihrem Zweck her nicht gewinnorientiert sind.

Die Formulierung «Die Finanzhilfen können gewährt werden» wurde gemäss dem Grundsatz, nach dem kein Anspruch auf Finanzhilfen besteht, übernommen. Finanzhilfen werden nämlich nur im Rahmen der bewilligten Kredite gewährt. Ausserdem verfügt das BSV bei der Gewährung von Finanzhilfen über einen Ermessensspielraum. Dieser ist bei Projekten mit Innovationscharakter noch grösser, da die zu erfüllenden Voraussetzungen weniger präzise sind.

Folgende Voraussetzungen sind zu erfüllen:

Das Impulsprogramm für Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung soll die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder fördern, damit die Eltern Familie und Arbeit oder Ausbildung besser vereinbaren können (Art. 1). Um von Finanzhilfen profitieren zu können, müssen die Projekte mit Innovationscharakter im Sinne des Gesetzes ausgestaltet sein. Projekte, die zwar innovativ sind, dies aber nur in struktureller oder pädagogischer Hinsicht, ohne Auswirkung auf das familienergänzende Betreuungsangebot an sich, können nicht unterstützt werden. Es geht nicht darum, die Innovation als solche zu fördern, sondern, mittels dieser Projekte den Innovationsgeist bei Kantonen und Gemeinden im Hinblick auf die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen zu fördern.

Die Finanzhilfen für Projekte mit Innovationscharakter wie auch die Finanzhilfen an die Strukturen sind komplementär. Das bedeutet, dass sie nur gewährt werden, wenn zusätzlich noch Beiträge aus anderen Quellen ausgerichtet werden. Dies stimmt mit Artikel 116 Absatz 1 BV überein, wonach der

Bund auf diesem Gebiet lediglich eine Unterstützungskompetenz hat: Auch im Bereich der Innovation muss die Initiative von den Kantonen oder Gemeinden ausgehen, die den örtlichen Gegebenheiten näher sind.

Es genügt nicht, wenn ein Projekt lediglich ein neues Element enthält. Das Projekt muss dem Bereich der Kinderbetreuung dienen (zum Beispiel: bessere Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren des Bereichs, Vereinfachung der Organisation oder des Finanzierungsmodus, Straffung der Ressourcen...). Die vorgeschlagene Innovation darf sich in keiner Weise negativ auf die Entwicklung des Bereichs auswirken. In diesem Sinne muss das Projekt Modellcharakter haben.

Es ist nicht nötig, dass die Projekte unverändert von anderen Gemeinden oder Kantonen übernommen werden können. Allerdings müssen die aus diesen Projekten gewonnenen Erfahrungen und die Ergebnisse ihrer Evaluation auch ausserhalb des Gebiets, in dem sie umgesetzt wurden, von Nutzen sein. Indem der Bund die Innovation fördert, trägt er zur Schaffung neuer Lösungen bei, die ein besseres Gleichgewicht zwischen dem familienergänzenden Betreuungsangebot und der Nachfrage herbeiführen. Die geförderten Projekte müssen eine theoretische Reichweite haben, die über die Grenzen der direkt betroffenen Gemeinden oder Kantone hinausreicht. Auf diese Weise kann ein Projekt mit Innovationscharakter weitere nach sich ziehen.

Art. 4 Abs. 2^{bis} (neu)

Die Kindertagesstätten oder Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung sowie die Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien müssen die Hauptempfänger der Finanzhilfen bleiben. Die Einführung einer Höchstgrenze von 15 Prozent der mittels Verpflichtungskredit zur Verfügung stehenden Finanzhilfen für Projekte mit Innovationscharakter soll gewährleisten, dass ausreichende Mittel für die oben genannten Strukturen vorhanden sind. Die Förderung der Innovation darf nicht auf Kosten der direkten Unterstützung der Strukturen gehen.

Bei einem Verpflichtungskredit von 140 Millionen Franken dürften somit höchstens 21 Millionen Franken für die Unterstützung von Projekten mit Innovationscharakter eingesetzt werden.

Art. 5 Bemessung und Dauer der Finanzhilfen

Abs. 1

Es wird ergänzt, dass sich die in Absatz 1 genannte Bemessung der Finanzhilfe nur auf die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a bis c genannten Empfänger bezieht, materiell ändert sich nichts.

Abs. 2 (neu)

Neu wird in diesem Absatz die finanzielle Beteiligung des Bundes an Projekten mit Innovationscharakter der Kantone und Gemeinden geregelt. Der Bund übernimmt maximal einen Drittel der Projektkosten. Zu den anrechenbaren Kosten für die Projekte gehören die finanziellen Aufwendungen für die Vorbereitung, Durchführung sowie die Evaluation derselben. Dies liefert eine klare Berechnungsgrundlage für den Bundesanteil, welcher im abzuschliessenden Leistungsvertrag mittels Kostendach festgelegt wird.

Abs. 3 (neu)

Damit wird von den Kantonen und Gemeinden, die Projekte mit Innovationscharakter durchführen, verlangt, dass sie nach Abzug der Bundessubventionen insgesamt mindestens dieselbe Summe für die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung aufwenden, die sie im Kalenderjahr vor dem Projektstart dafür aufgewendet haben. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass Projekte nicht dazu verwendet werden, bisherige Kosten von den Kantonen bzw. Gemeinden auf den Bund zu überwälzen.

Abs.4

Dieser Absatz entspricht dem bisherigen Absatz 2. Die Höchstdauer bezieht sich auf die Finanzhilfen nach Absatz 1 und 2.

Art. 6 Gesuch um Finanzhilfe (neuer Titel)

Neu soll Artikel 6 nur noch die Voraussetzungen und Modalitäten rund um die Behandlung der Gesuche regeln. Der Entscheid bzw. die Form der Ausrichtung der Finanzhilfen werden anschliessend im neu geschaffenen Artikel 6a geregelt.

Abs. 1

Es wird der Name des Bundesamtes korrigiert. Zudem wird anstelle von „Bundesamt“ die Abkürzung „BSV“ verwendet.

Abs. 2

Im italienischen Text wird anstelle von „Bundesamt“ die Abkürzung „BSV“ verwendet.

Abs. 3

Er legt ausdrücklich fest, dass die Einreichung des Gesuchs um Finanzhilfen nach Artikel 3 Absatz 2 vor der Durchführung der vorgesehenen Massnahmen erfolgen muss, was der heute gängigen Praxis entspricht.

Abs. 4 (neu)

Die Kantone und Gemeinden müssen ihr Gesuch vor Beginn ihres Projektes mit Innovationscharakter einreichen.

Art. 6a Gewährung von Finanzhilfen (neu)

Der neue Artikel 6a gibt vor, mittels welcher (Rechts-)Form die Finanzhilfen des vorliegenden Gesetzes gewährt werden. Die Formen orientieren sich am Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990 (SuG)²⁷

Abs. 1

In der Regel werden Finanzhilfen und Abgeltungen durch Verfügung gewährt (Art. 16 Abs. 1 SuG). Bereits heute konsultiert das BSV vor der Gewährung von Beiträgen mittels Verfügung an die in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe a bis c genannten Strukturen die zuständige Stelle des Kantons. Neu werden die Form und die erwähnte Vorkonsultation statt wie bisher in Artikel 6 Absatz 3 an dieser Stelle des Gesetzes geregelt.

Abs. 2

Artikel 16 Absatz 2 SuG sieht die Möglichkeit vor, ausnahmsweise einen öffentlich-rechtlichen Vertrag abzuschliessen statt eine Verfügung zu erlassen. Dies ist im Fall der Gewährung von Finanzhilfen an die Kantone und Gemeinden für ihre Projekte mit Innovationscharakter sinnvoll, da die Ausrichtung von Finanzhilfen mittels Leistungsverträgen, beispielsweise in Bezug auf die Festlegung der Höhe, mehr Spielraum eröffnet. In den Leistungsverträgen werden ausserdem die zu erreichenden Ziele, die Dauer der Finanzhilfen (höchstens 3 Jahre), die wissenschaftliche Projektbegleitung sowie die durchzuführende Evaluation festgelegt. Auf die Programmvereinbarung wie sie in Artikel 20a SuG vorgesehen ist wurde verzichtet, da sie nicht mit einer Gemeinde abgeschlossen werden kann. Des Weiteren geht es vorliegend darum, einen Vertrag über ein konkretes Projekt abzuschliessen und nicht, dem Kanton die zu erreichenden Ziele vorzugeben. Ausserdem wurde die Form des Leistungsvertrags bereits in der Vergangenheit bei den Finanzhilfen an Pilotprojekte zur Einführung

²⁷ SR 616.1

von Betreuungsgutscheinen verwendet (Art. 14a der Verordnung). Wird ein solches Gesuch allerdings abgelehnt, so erfolgt dies nach Artikel 16 Absatz 5 SuG mittels Verfügung.

Art. 10 Referendum, Geltungsdauer und Inkrafttreten

Abs. 4 (neu)

Die Dauer des Gesetzes wird um weitere vier Jahre bis zum 31. Januar 2015 verlängert. Das am 1. Februar 2003 in Kraft getretene und auf acht Jahre befristete Impulsprogramm zur Schaffung von zusätzlichen Plätzen für die Tagesbetreuung von Kindern wurde mit zwei vierjährigen Verpflichtungskrediten finanziert. Die Verlängerung des Gesetzes soll deshalb vier Jahre betragen und mit einem vierjährigen Verpflichtungskredit finanziert werden.

3. Auswirkungen

3.1 Auswirkungen für den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen für den Bund gestalten sich wie folgt: Im geltenden Voranschlag und Finanzplan sind die jährlichen Kosten aus den beiden bisher bewilligten Verpflichtungskrediten (1. Februar 2003 bis 31. Januar 2007 bzw. 1. Februar 2007 bis 31. Januar 2011) berücksichtigt. Sie belaufen sich in den Finanzplanjahren 2011 auf 24,1 Millionen Franken, 2012 auf 16,2 Millionen Franken, 2013 auf 5,4 Millionen Franken und 2014 auf 2 Millionen Franken²⁸.

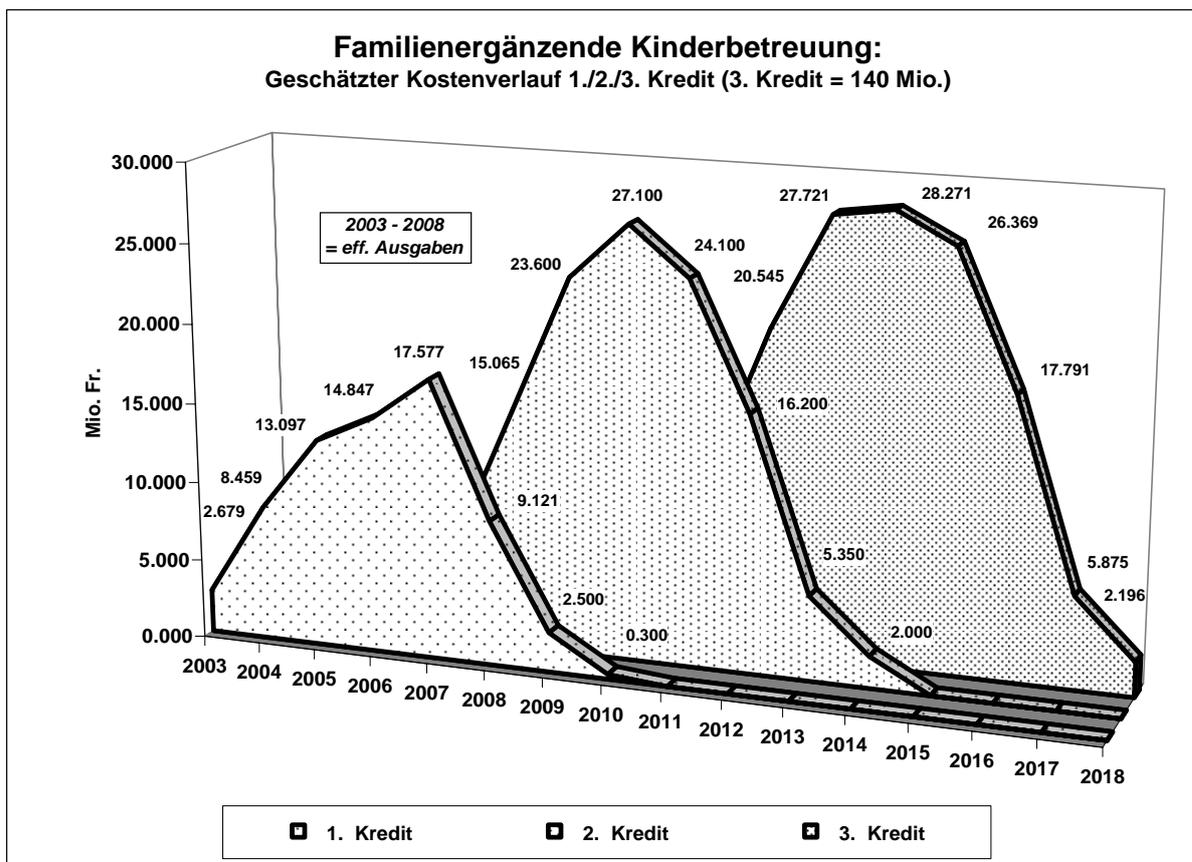
Der Bundesrat geht davon aus, dass mit dem beantragten dritten Verpflichtungskredit die Nachfrage nach den Finanzhilfen in den Jahren 2011–2014 gedeckt werden kann (ansonsten die in Art. 4 Abs. 3 vorgesehene Prioritätenordnung als Steuerungsinstrument eingesetzt werden müsste). Pro Jahr können somit für rund 35 Millionen Franken neue Verpflichtungen eingegangen werden. Wie der Zahlungsverlauf der bisherigen Kredite gezeigt hat, verzögert sich die Fälligkeit der eingegangenen Verpflichtungen erheblich. Für den dritten Kredit wird daher mit folgendem Kostenverlauf gerechnet.²⁹

Jahr	Mio. Franken	Jahr	Mio. Franken
2011	11,2	2015	26,4
2012	20,5	2016	17,8
2013	27,7	2017	5,9
2014	28,3	2018	2,2

²⁸ Da die Finanzhilfen über 2 respektive 3 Jahre laufen, gelangen aus den im letzten Jahr des zweiten Verpflichtungskredits (2010) bewilligten Gesuchen bis in die Jahre 2013 und 2014 Finanzhilfen zur Auszahlung.

²⁹ Da die Finanzhilfen über 2 respektive 3 Jahre laufen, gelangen aus den im letzten Jahr des dritten Verpflichtungskredits (2014) bewilligten Gesuchen bis in die Jahre 2017 und 2018 Finanzhilfen zur Auszahlung.

Der Zahlungsverlauf während der ganzen Laufzeit des Bundesgesetzes sieht wie folgt aus:



3.1.2 Personelle Auswirkungen

Für den Gesetzesvollzug braucht es gegenwärtig 4,4 Stellen, die gemäss Artikel 4 Absatz 2 des Gesetzes zuerst über den ersten, dann über den zweiten Verpflichtungskredit finanziert werden. Die Personalkosten während der Verlängerung des Impulsprogramms sind analog über den dritten Verpflichtungskredit zu finanzieren. Deshalb haben die Stellen befristeten Charakter.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Da die Kantone bei jedem von einer Einrichtung auf ihrem Gebiet eingereichten Antrag auf Finanzhilfen hinzugezogen werden, hat die Umsetzung des Programms einerseits einen gewissen administrativen Mehraufwand zur Folge. Andererseits ermöglicht ihnen das vom Impulsprogramm eingeführte Vernehmlassungsverfahren, zu jeder Neugründung oder Erweiterung einer familienergänzenden Betreuungseinrichtung Stellung zu nehmen.

Die Finanzhilfen ermöglichten die Schaffung einer bedeutenden Zahl von Betreuungsplätzen, was zu einer Verbesserung des familienergänzenden Betreuungsangebots beitrug und so die Attraktivität gewisser Kantone oder Gemeinden für Familien erhöhte.

Die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine finanzielle Beteiligung des Bundes an Projekten mit Innovationscharakter fördert ausserdem innovative Modelle der Kantone und Gemeinden im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung. Damit eröffnet sie den Kantonen und Gemeinden neue Möglichkeiten der Kofinanzierung und ermöglicht ihnen eine Verbesserung des Angebots in diesem Bereich.

3.3 Wirtschaftliche Auswirkungen

Die Förderung der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen ist in mehrfacher Hinsicht von wirtschaftlichem Nutzen. Eine ausreichende Zahl von Betreuungsplätzen trägt dazu bei, dass Eltern Beruf und Familie besser miteinander vereinbaren und Frauen somit vermehrt erwerbstätig sein können. Die positiven Auswirkungen auf die Wirtschaft sind auf mehreren Ebenen spürbar:

- Einerseits steigt das Familieneinkommen, was eine wirksame Bekämpfung der Familienarmut ermöglicht, den Konsum ankurbelt und zusätzliche Steuereinnahmen nach sich zieht.
- Andererseits ermöglicht ein ausreichendes familienergänzendes Betreuungsangebot, den Verlust an Humankapital einzudämmen, der durch den Rückzug vieler junger, oft gut ausgebildeter Mütter aus dem Erwerbsleben entsteht, und so dem Mangel an qualifiziertem Personal in gewissen Sektoren abzuhelpen.

Die familienergänzende Kinderbetreuung hat somit unbestritten einen sozio-ökonomischen Nutzen und trägt zum Wirtschaftswachstum sowie zu gesunden Staatsfinanzen bei³⁰.

Schliesslich hat sich der Arbeitsmarkt so entwickelt, dass selbst eine zeitlich begrenzte Unterbrechung der Erwerbstätigkeit immer weniger möglich ist. Die Notwendigkeit, seine Fachkenntnisse auf dem neusten Stand zu halten, die ständig fortschreitende technologische Entwicklung sowie die von den Arbeitnehmenden verlangte Flexibilität, Anpassungs- und Reaktionsfähigkeit bewirken, dass eine mehrjährige Pause die Möglichkeiten der Betroffenen, auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren, stark einschränkt. Handelt es sich zudem um gut ausgebildete Personen, bedeutet der Rückzug vom Arbeitsmarkt für die Allgemeinheit in Anbetracht der Ausbildungskosten eine Verschwendung von Ressourcen.

3.4 Weitere Auswirkungen

Indem das Gesetz für die Gewährung von Finanzhilfen die Bedingung stellt, dass die Finanzierung der Einrichtung langfristig, d.h. über mindestens sechs Jahre, gesichert sein muss, will es verhindern, dass eine Einrichtung nach Ablauf der Finanzhilfen wieder schliessen muss. Damit legt man besonderen Wert auf die wirtschaftliche Nachhaltigkeit der subventionierten Einrichtungen. Das Gesetz soll die Schaffung von nachhaltigen Betreuungsplätzen ermöglichen. Das vom Gesetz eingeführte Programm soll dem Bereich der familienergänzenden Betreuung nicht nur Impulse geben, sondern auch zu dessen *nachhaltiger Entwicklung* beitragen.

Das Impulsprogramm für die familienergänzende Betreuung ist auch eine *Investition in die junge Generation*. Indem man Kindern qualitativ hoch stehende Betreuung bietet, trägt man zu ihrer Sozialisierung, ihrer harmonischen Entwicklung und ihrer jetzigen und künftigen Integration in die Gesellschaft bei.

Schliesslich entlastet ein ausreichendes familienergänzendes Betreuungsangebot die erwerbstätige Generation, indem es für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sorgt. Es ermöglicht namentlich Frauen, ihren Platz auf dem Arbeitsmarkt zu behalten und ihre berufliche Laufbahn weiterzuführen. Damit trägt es zur *Gleichstellung von Frau und Mann* bei.

4. Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan

Die Verlängerung des Impulsprogramms für die familienergänzende Kinderbetreuung wird weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008 über die Legislaturplanung 2007–2011³¹ noch im

³⁰ Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern, Im Auftrag des Vereins Region Bern VRB, Büro BASS, 2007

http://www.buerobass.ch/pdf/2007/volkswirtschaftlicher_nutzen_kita_schlussbericht.pdf

³¹ BBI 2008 753

Bundesbeschluss vom 18. September 2008 über die Legislaturplanung 2007–2011³² angekündigt. Die Motion 08.3449 (Familienergänzende Kinderbetreuung. Anschubfinanzierung) wurde von der WBK-N erst nach der Verabschiedung der Legislaturplanung 2007–2011 eingereicht.

Die Legislaturplanung 2007–2011 sieht als dritte Leitlinie eine Stärkung der gesellschaftlichen Kohäsion vor. Zu diesem Zweck hat sich der Bundesrat für 2009 zum Ziel gesetzt, eine kohärente Familienpolitik zu entwickeln (siehe Ziele des Bundesrates 2009, Band I³³). Da der vorliegende Entwurf das Impulsprogramm verlängern und die Innovationsförderung in diesem Bereich ermöglichen will, entspricht er diesem Ziel. Deshalb nahm der Bundesrat die oben genannte Motion an.

5. Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Artikel 116 Absatz 1 BV erteilt dem Bund die Kompetenz, Unterstützungsleistungen zugunsten der Familien zu erbringen. Die Verfassungsmässigkeit des Gesetzes im Hinblick auf diese Bestimmung wurde bereits geprüft³⁴. Indem der Bund die Möglichkeit erhält, von den Kantonen oder Gemeinden initiierte Projekte mit Innovationscharakter zu unterstützen, bewegt sich die vorgeschlagene Gesetzesänderung im Rahmen der Unterstützungskompetenz, die dem Bund erteilt wurde. Auch hier handelt der Bund nur, um Bemühungen Dritter zu unterstützen.

Was den finanziellen Rahmen angeht, so sieht Artikel 4 des Gesetzes vor, dass die Bundesversammlung die für die Finanzhilfen nötigen Mittel in Form eines Verpflichtungskredits beschliesst. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung ergibt sich aus Artikel 167 BV.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vereinbarkeit des Gesetzes mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz wurde bereits bei der Verabschiedung des Gesetzes³⁵ sowie bei der Verabschiedung des zweiten Verpflichtungskredits³⁶ geprüft. Das Gesetz, mit dem Finanzhilfen für familienergänzende Betreuungsplätze ausgerichtet werden, zielt in die gleiche Richtung wie die internationalen, von der Schweiz ratifizierten Instrumente (UNO-Konventionen) und das europäische Recht (Instrumente des Europarates und Bestimmungen der Europäischen Union). Die Staaten können die Umsetzungsmodalitäten im Übrigen selber wählen. Es ist also möglich, Finanzhilfen zur Unterstützung von Projekten mit Innovationscharakter einzuführen.

5.3 Erlassform

Gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Deshalb untersteht der vorliegende Revisionsentwurf des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

Ein neuer Verpflichtungskredit ist von den beiden Räten zu verabschieden. Der Kreditbeschluss ist nicht rechtsetzender Natur. Demzufolge ist er in Form eines einfachen Bundesbeschlusses zu

³² BBl 2008 8543

³³ <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=de> (Band I, Ziel 8).

³⁴ Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 22. Februar 2002 zur Pa. Iv. 00.403 Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze, BBl 2002 4248

³⁵ Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 22. Februar 2002 zur Pa. Iv. 00.403 Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze, BBl 2002 4246

³⁶ Botschaft des Bundesrates vom 10. März 2006 zum Bundesbeschluss über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, BBl 2006 3384

erlassen, und unterliegt als solcher nicht dem Referendum (Art. 163 Abs. 2 BV und Art. 25 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung³⁷).

5.4 Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung sieht zum Zweck der Ausgabenbegrenzung vor, dass Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedürfen. Da der in Artikel 1 Absatz 1 im Vorentwurf des Bundesbeschlusses vorgesehene Betrag diese Grenze überschreitet, unterliegt die Bestimmung der Ausgabenbremse.

5.5 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz

Die im Gesetz angestrebten Finanzhilfen, einschliesslich der neuen Hilfen für Projekte mit Innovationscharakter, werden im Rahmen von genehmigten Krediten in Form von nichtrückzahlbaren Beiträgen gewährt. Die Grundsätze gemäss dem 2. Kapitel des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG)³⁸ werden respektiert.

5.6 Übertragung von gesetzgeberischen Kompetenzen

Der Vorentwurf über die Änderung des Gesetzes enthält keine neue Übertragung von gesetzgeberischen Kompetenzen. Gemäss Artikel 9 ist der Bundesrat für den Vollzug des Gesetzes verantwortlich und erlässt die Ausführungsbestimmungen nach Anhörung der zuständigen Fachorganisationen. In diesem Rahmen muss der Bundesrat die Verordnung anpassen und die Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen für Projekte mit Innovationscharakter auf gleiche Art und Weise ausformulieren, wie er das bereits für die Finanzhilfen für Betreuungseinrichtungen getan hat.

Anhang Tabelle «Verteilung der bewilligten Gesuche und neuen Plätze auf die Kantone»

³⁷ SR 171.10

³⁸ SR 616.1

Anhang

Bewilligte Gesuche und neue Betreuungsplätze nach Kantonen per 31.01.2009

Kanton	Neue Betreuungsplätze		Bevölkerung		Finanzhilfen	
	Total		0 – 16 Jahre		eingegangene Verpflichtungen	
	Anzahl	in %	absolut	in %	in Mio. Fr.	in %
ZH	6'119	28.4%	218'449	16.0%	35	27.9%
BE	1'562	7.3%	162'915	12.0%	11	8.6%
LU	673	3.1%	69'033	5.1%	4	2.8%
UR	0	0.0%	6'605	0.5%	0	0.0%
SZ	143	0.7%	27'323	2.0%	1	0.6%
OW	10	0.0%	6'875	0.5%	0	0.0%
NW	55	0.3%	7'403	0.5%	0	0.3%
GL	123	0.6%	7'044	0.5%	1	0.4%
ZG	501	2.3%	20'453	1.5%	3	2.5%
FR	580	2.7%	54'545	4.0%	4	2.8%
SO	275	1.3%	43'886	3.2%	1	1.1%
BS	1'139	5.3%	25'717	1.9%	6	4.3%
BL	362	1.7%	45'400	3.3%	2	1.6%
SH	237	1.1%	12'235	0.9%	1	0.9%
AR	101	0.5%	10'037	0.7%	1	0.4%
AI	10	0.0%	3'322	0.2%	0	0.0%
SG	1'008	4.7%	89'556	6.6%	5	4.1%
GR	265	1.2%	32'785	2.4%	1	0.9%
AG	1'201	5.6%	106'794	7.8%	7	5.3%
TG	554	2.6%	45'930	3.4%	3	2.2%
TI	794	3.7%	52'729	3.9%	4	3.4%
VD	2'840	13.2%	130'649	9.6%	17	13.0%
VS	873	4.1%	53'860	4.0%	6	4.4%
NE	463	2.2%	32'110	2.4%	3	2.1%
GE	1'509	7.0%	81'708	6.0%	12	9.6%
JU	138	0.6%	13'811	1.0%	1	0.7%
TOTAL	21'532	100.0%	1'361'174	100.0%	127	100.0%