



16.xxx

Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung

vom ...

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung:

- den Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und
- den Entwurf eines Bundesbeschlusses über Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung und für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Johann N. Schneider-Ammann
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Der Bund will Anreize dafür schaffen, dass Kantone und Gemeinden mehr in die familienergänzende Kinderbetreuung investieren, um so die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit weiter zu fördern. Zudem möchte der Bund auch Projekte unterstützen, die das Angebot besser auf die Bedürfnisse erwerbstätiger Eltern abstimmen.

Ausgangslage

Die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung stellt nach wie vor viele Eltern vor grosse Herausforderungen. Insbesondere sind im internationalen Vergleich die Betreuungskosten für die Eltern aufgrund der tiefen Kostenbeteiligung der öffentlichen Hand überdurchschnittlich hoch. In vielen Fällen lohnt sich deshalb die Erwerbstätigkeit beider Elternteile kaum oder gar nicht. Zudem entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung besonders im schulergänzenden Bereich nicht immer den Bedürfnissen berufstätiger Eltern. Dadurch wird die Erwerbstätigkeit zusätzlich erschwert. Diese negativen Erwerbsanreize sollen mit zwei zusätzlichen Massnahmen im Bereich Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung reduziert werden. Dies ist nicht nur ein familienpolitisches Anliegen, vielmehr wurde auch im Rahmen der Fachkräfteinitiative festgestellt, dass eine zentrale Massnahme zur Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials darin besteht, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu fördern und insbesondere negative Erwerbsanreize in diesem Bereich abzubauen.

Inhalt der Vorlage

Zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung soll das bestehende Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung revidiert und um zwei neue Arten von Finanzhilfen ergänzt werden. Einerseits sind Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung und andererseits Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern vorgesehen. Für die beiden neuen Arten von Finanzhilfen sowie für den Vollzug sollen 100 Millionen Franken zur Verfügung gestellt werden. Die Gesetzesgrundlage für diese Massnahmen soll auf fünf Jahre befristet werden.

Mit den Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung will der Bund Anreize schaffen, damit die Kosten erwerbstätiger oder sich in Ausbildung befindlicher Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung sinken. Kantone und Gemeinden, die künftig ihr finanzielles Engagement für die familienergänzende Kinderbetreuung erhöhen, sollen vom Bund unterstützt werden. Wie die Erhöhung der Subventionen erreicht werden soll, wird nicht vorgeschrieben. Deren langfristige Finanzierung muss jedoch gewährleistet sein. Die Ausrichtung der Finanzhilfen soll über die Zeit stark

degressiv ausgestaltet und auf drei Jahre begrenzt sein. Empfänger der Finanzhilfen sind ausschliesslich die Kantone.

Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern können für Projekte gewährt werden, die zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung beitragen. Unter anderem können Projekte für schulpflichtige Kinder unterstützt werden, bei denen zum einen eine ganztägige Betreuung bereitgestellt wird und die zum andern gemeinsam mit der Schule oder den Schulbehörden organisiert werden. Vorgesehen ist zudem die Förderung von Projekten für Betreuungsangebote ausserhalb der üblichen Öffnungszeiten der Betreuungseinrichtungen. Schliesslich können Projekte gefördert werden, die Betreuungsangebote für Schul- und Vorschulkinder bereitstellen, deren Eltern unregelmässige Arbeitszeiten haben. Die Finanzhilfen können nicht nur Kantonen, sondern auch Gemeinden sowie weiteren juristischen und natürlichen Personen gewährt werden, sofern die Projekte die kantonalen Qualitätsanforderungen an die Betreuung einhalten und eine gewisse territoriale Reichweite haben. Der Bund übernimmt höchstens die Hälfte der anrechenbaren Kosten.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	6
1.1 Ausgangslage	6
1.1.1 Familienpolitik in der Schweiz	6
1.1.2 Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung	7
1.2 Die beantragte Neuregelung	9
1.2.1 Senkung der Drittbetreuungskosten der Eltern	9
1.2.2 Bessere Abstimmung des Angebots auf die Bedürfnisse der Eltern	12
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	14
1.3.1 Änderung des Bundesgesetzes: Einführung zweier neuer Arten von Finanzhilfen	14
1.3.2 Zeitliche Befristung und degressive Ausgestaltung	15
1.3.3 Vernehmlassungsergebnis	16
1.3.4 Anpassungen in der Vorlage aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse	17
1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	17
1.4.1 Kostenschätzung für die Förderung der Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung	17
1.4.2 Kostenschätzung für die Förderung von Projekten zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern	18
1.4.3 Kostenrahmen	18
1.5 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	19
1.5.1 Einleitung	19
1.5.2 Subventionen für familienergänzende Kinderbetreuung	20
1.5.3 Abstimmung des Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern	22
1.6 Umsetzung auf Verordnungsstufe	23
1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	25
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	25
2.1 Bundesbeschluss über Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung und für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern	Erreuer ! Signet non défini.
2.2 Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung	25

3	Auswirkungen	37
3.1	Auswirkungen auf den Bund	37
3.1.1	Finanzielle Auswirkungen	37
3.1.2	Personelle Auswirkungen	38
3.2	Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	39
3.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	40
3.3.1	Wirtschaftliche Auswirkungen auf verschiedene Gesellschaftsgruppen	40
3.3.2	Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft	43
3.4	Auswirkungen auf die Gesellschaft	44
4	Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates	45
4.1	Verhältnis zur Legislaturplanung	45
4.2	Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates	46
5	Rechtliche Aspekte	46
5.1	Verfassungsmässigkeit	46
5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	47
5.3	Erlassform	47
5.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	48
5.5	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	48
5.5.1	Subsidiaritätsprinzip	48
5.5.2	Prinzip der fiskalischen Äquivalenz	49
5.5.3	Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone	49
5.6	Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz	49
5.6.1	Die Bedeutung der Finanzhilfen für die vom Bund angestrebten Ziele	49
5.6.2	Materielle und finanzielle Steuerung der Finanzhilfen	50
5.6.3	Verfahren der Beitragsgewährung	50
5.6.4	Befristung und degressive Ausgestaltung der Finanzhilfen	51
5.7	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	51
5.8	Datenschutz	51
	Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (Entwurf)	53
	Bundesbeschluss über Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung und für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern (Entwurf)	57

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Familienpolitik in der Schweiz

Die Familienpolitik umfasst alle Massnahmen und Einrichtungen, welche die Familien unterstützen und fördern. In der Schweiz sind hauptsächlich die Kantone und Gemeinden für die Familienpolitik zuständig. Der geltende Artikel 116 Absatz 1 der Bundesverfassung¹ (BV) gibt dem Bund die Kompetenz, Massnahmen zum Schutz der Familie zu unterstützen. Gestützt auf diese Bestimmung hat er verschiedene Massnahmen ergriffen. Die meisten haben den *Ausgleich der finanziellen Belastung der Familien und die Stärkung des Familienlebens* zum Ziel. Dazu gehören vor allem der Erwerbersatz bei Mutterschaft, die gesamtschweizerischen Mindestbeträge für die Familienzulagen, die familienfreundlichere Ausgestaltung der Steuern und die Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene bei der Krankenversicherung. Zur *Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung* hat das Parlament das bis zum 31. Januar 2019 befristete Impulsprogramm des Bundes zur Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen verabschiedet (vgl. auch Ziff. 1.1.2).

Am 20. März 2013 reichte Nationalrat Manuel Tornare das Postulat 13.3135 «Familienpolitik» ein. Der Postulant ersuchte den Bundesrat um einen Bericht zur Familienpolitik. Der Bundesrat wurde aufgefordert, in diesem Bericht insbesondere seine Ziele hinsichtlich der Finanzhilfen für die familienergänzende Kinderbetreuung und der Anreize zur Schaffung neuer Plätze in Kindertagesstätten darzulegen. Am 20. Mai 2015 hat der Bundesrat den Bericht «Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes» in Erfüllung des Postulats 13.3135 Tornare² sowie zwei weitere Berichte des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) zur steuerlichen Entlastung von Familien diskutiert und verabschiedet.³ Der Bundesrat hat in seiner Diskussion über die drei familienpolitischen Berichte den Fokus auf die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung gerichtet. Gestützt darauf hat er das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage zu einer auf fünf Jahre befristeten Gesetzesgrundlage zu zwei neuen Arten von Finanzhilfen zu erarbeiten:

¹ SR 101

² Kann abgerufen werden unter: www.bsv.admin.ch > Themen > Familie/Familienzulagen > Weitere familienpolitische Themen > Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

³ Machbarkeitsstudie «Übergang vom Prinzip der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit zum Prinzip der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten» und Zusatzbericht zur Machbarkeitsstudie mit dem Titel «Bisheriges Familienzulagensystem in Verbindung mit Steuergutschriften» in Erfüllung des Postulats 14.3292 «Finanzielle Entlastung von Familien mit Kindern» der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N). Können abgerufen werden unter: www.bsv.admin.ch > Themen > Familie/Familienzulagen > Weitere familienpolitische Themen > Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

- Finanzhilfen als Anreiz für Kantone und Gemeinden, dass sie die familienergänzende Kinderbetreuung allenfalls unter Einbezug der Arbeitgeber stärker subventionieren, um so die Drittbetreuungskosten der Eltern zu reduzieren;
- Finanzhilfen für Projekte, die vor allem im schulergänzenden Bereich das Betreuungsangebot noch besser auf die Bedürfnisse erwerbstätiger und sich in Ausbildung befindlicher Eltern abstimmen.

Für die Massnahmen sowie den Vollzug sollen 100 Millionen Franken zur Verfügung gestellt werden. Die neuen Finanzhilfen sollen in das bestehende Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung aufgenommen werden.

1.1.2 Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung

Das bestehende Impulsprogramm

Mit dem Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002⁴ über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung wird die Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder gefördert. Das Impulsprogramm ist seit dem 1. Februar 2003 in Kraft. Es war ursprünglich auf acht Jahre befristet, wurde aber zweimal verlängert und läuft somit bis am 31. Januar 2019.

Gemäss dem Gesetz können folgenden Einrichtungen Finanzhilfen gewährt werden:

- Kindertagesstätten;
- Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung von Kindern bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit;
- Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien.

Die Finanzhilfen müssen für die Schaffung von Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten oder schulergänzenden Einrichtungen verwendet werden. Es werden nur neue Einrichtungen oder bestehende Einrichtungen, die ihr Angebot wesentlich erhöhen, unterstützt. Bestehende Plätze können nicht subventioniert werden. Finanzhilfen an Kindertagesstätten werden während zweier Jahre ausgerichtet. Für ein Vollzeitangebot erhalten sie einen Pauschalbeitrag von 5000 Franken pro neuen Platz und Jahr. Finanzhilfen an Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung werden während dreier Jahre ausgerichtet, wobei der Pauschalbeitrag für ein Vollzeitangebot pro neuen Platz und Jahr 3000 Franken beträgt. Was die Betreuung in Tagesfamilien betrifft, so werden Finanzhilfen für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie für Projekte zur Verbesserung der Koordination oder der Qualität der Betreuung in Tagesfamilien gewährt. Weder die Eltern der Kinder noch die Tagesfamilien selbst werden subventioniert. Es wird höchstens ein Drittel der Kosten übernommen.

Im Weiteren führte die am 1. Februar 2011 in Kraft getretene Änderung vom 1. Oktober 2010⁵ des Gesetzes die Möglichkeit ein, Projekte mit Innovationscharak-

⁴ SR 861

⁵ AS 2011 307

ter, die zur Schaffung neuer Betreuungsplätze für Kinder im Vorschulalter beitragen, zu fördern. Die Finanzhilfen werden während höchstens dreier Jahre ausgerichtet und decken höchstens einen Drittel der Projektkosten. Der Bund begleitet die Pilotprojekte und deren Evaluation. Ausserdem macht er die daraus gewonnenen Erkenntnisse allgemein zugänglich.⁶

Der finanzielle Rahmen des Impulsprogramms war Gegenstand von vier Bundesbeschlüssen. Für den Zeitraum vom 1. Februar 2003 bis zum 31. Januar 2019 wurden vier Verpflichtungskredite von insgesamt 560 Millionen Franken gesprochen. Die Bilanz des Programms ist äusserst positiv. Bis zum 31. Januar 2016 wurde mit den Finanzhilfen die Schaffung von 50 601 Betreuungsplätzen unterstützt: 28 480 in Kindertagesstätten und 22 121 in Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung. Schätzungen gehen davon aus, dass sich das Platzangebot dabei verdoppelt hat. Der Bund hat sich in diesem Zeitraum mit rund 330 Millionen Franken beteiligt (inkl. Verwaltungs- und Durchführungskosten).⁷

Evaluation des Impulsprogramms

Das Programm wurde mehrmals evaluiert. Die jüngste Evaluation aus dem Jahr 2013⁸ untersuchte die Nachhaltigkeit der Finanzhilfen und die Frage der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung.⁹ Die Studie zeigt, dass die Nachhaltigkeit der Finanzhilfen nach wie vor sehr hoch ist: 98 Prozent der Kindertagesstätten und 95 Prozent der Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung waren zum Zeitpunkt der Untersuchung noch in Betrieb. Die Mehrheit der Einrichtungen konnte den Umfang und die Qualität ihres Angebots beibehalten oder zwischenzeitlich sogar erhöhen. Der Wegfall der Finanzhilfen des Bundes konnte in erster Linie dank gesteigerter Auslastung und damit höheren Einnahmen kompensiert werden.

Das Ziel, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung zu verbessern, wurde erreicht. Die grosse Mehrheit der befragten Eltern ist der Meinung, dass die Betreuungseinrichtungen viel bis sehr viel zur Vereinbarkeit beitragen. Die dank der institutionellen Kinderbetreuung gewonnene Zeit wird hauptsächlich für eine Erwerbstätigkeit oder Ausbildung eingesetzt. Ohne Betreuungs-

⁶ Interface (Hrsg.) (2012): Evaluation des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Luzern. Kann abgerufen werden unter: www.stadtluzern.ch/de/dokumente/publikationen/?action=info&pubid=57669&themenbereich_id=17&thema_id=21. Interface (Hrsg.) (2010): Evaluation Pilotprojekt Betreuungsgutscheine in der Gemeinde Horw 2010. Kann abgerufen werden unter: <https://secure.i-web.ch/gemweb/horw/de/aktuelles/reglemente/?action=info&pubid=37024>.

⁷ Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Bilanz nach dreizehn Jahren. Kann abgerufen werden unter: www.bsv.admin.ch > Praxis > Familienergänzende Kinderbetreuung > Publikationen.

⁸ Walker, Philippe / Baeriswyl, Annick / Schoch, Tobias / Rissi, Christof / Bischof, Tamara (2013): Evaluation «Anstossfinanzierung». Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung, in: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Nr. 15/13, BSV. Kann abgerufen werden unter www.bsv.admin.ch > Praxis > Forschung > Forschungspublikationen.

⁹ Sämtliche 1236 Institutionen, deren Gesuch bis zum 31. Dez. 2011 abgeschlossen war, wurden in die Untersuchung eingeschlossen. Zusätzlich wurde eine Elternbefragung durchgeführt.

einrichtung müssten zwei Drittel der Eltern, deren Kinder eine Kindertagesstätte besuchen, bzw. fast die Hälfte der Eltern, deren Kinder in einer schulergänzenden Einrichtung betreut werden, ihre Erwerbstätigkeit aufgeben oder zumindest reduzieren. 21 Prozent der Eltern von Kindern in Kindertagesstätten bzw. 34 Prozent der Eltern von Kindern in der schulergänzenden Betreuung könnten zwar auf eine andere Betreuungsform ausweichen, der Organisationsaufwand wäre aber viel grösser. Lediglich 7 Prozent der Befragten könnten die institutionelle Betreuung ohne grossen Aufwand ersetzen. Im Durchschnitt müssten die Eltern ihren Beschäftigungsgrad um 34 Stellenprozent (Kindertagesstätten) bzw. um 20 Stellenprozent (schulergänzende Betreuung) reduzieren. Hochgerechnet auf alle mit Finanzhilfen unterstützten Institutionen würde dies einen Beschäftigungsrückgang der Eltern im Umfang von 12 500 Vollzeitstellen (Kindertagesstätten) bzw. 5500 Vollzeitstellen (schulergänzende Betreuung) bedeuten.

1.2 Die beantragte Neuregelung

1.2.1 Senkung der Drittbetreuungskosten der Eltern

Die Kosten, die die Eltern für die Nutzung von familienergänzenden Betreuungsangeboten (Drittbetreuungskosten) zu tragen haben, sind hoch. So kostet ein Vollzeitplatz in einer Kindertagesstätte ohne Subventionen der öffentlichen Hand in der Regel mindestens 2400 Franken pro Monat. Zwar können diese Kosten bei den Einkommenssteuern in Abzug gebracht werden, der Maximalabzug ist jedoch bei der direkten Bundessteuer auf 10 100 Franken pro Kind und Jahr begrenzt. Bei den Kantons- und Gemeindesteuern liegt der Abzug zwischen 3000 Franken im Wallis und 19 200 Franken in Neuenburg; einzig Uri kennt keine Begrenzung. Bei subventionierten Betreuungsangeboten hängen die Tarife in der Regel vom steuerbaren Einkommen ab. Bei Haushalten mit hohen Erwerbsspenden reduziert sich dadurch das verfügbare Haushaltseinkommen über zwei Mechanismen: Die Eltern haben erwerbsbedingt höhere Drittbetreuungskosten zu tragen, die sie meist nur zu einem kleinen Teil vom steuerbaren Einkommen abziehen können. Gleichzeitig gelangen sie aufgrund des höheren Einkommens in eine höhere Tarifkategorie für die familienergänzende Kinderbetreuung, womit die Drittbetreuungskosten zusätzlich ansteigen.¹⁰

Verschiedene Studien haben aufgezeigt, dass sich ein Zweiteinkommen für Familien mit Kindern nicht immer lohnt. Nach Abzug der Drittbetreuungskosten und der zusätzlichen Steuern bleibt oft nur noch wenig vom zusätzlichen Verdienst übrig. Bei Familien mit zwei Kindern im Vorschulalter lohnt sich beispielsweise für die zweitverdienende Person häufig nur ein Erwerbsspendum von höchstens 60 Prozent;

¹⁰ Vgl. Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 19.06.2015. Kinderdrittbetreuungskosten und ihre steuerliche Abzugsfähigkeit. Erkenntnisse aus den Steuerdaten der Kantone Aargau und Bern. www.estv.admin.ch > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Berichte > 2015.

ein höheres Erwerbspensum führt dagegen zu einem finanziellen Verlust.¹¹ Bei einem Paarhaushalt mit mittlerem und höherem Einkommen lohnt sich die Erwerbstätigkeit häufig gar nur bis zu einem Pensum von 40 Prozent.¹²

Die Drittbetreuungskosten der Eltern sind auch im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch. Ein aktueller Forschungsbericht¹³ zeigt, dass dies nicht an den hohen Vollkosten der Betreuungsangebote liegt. So liegen die kaufkraftbereinigten Vollkosten für einen Krippenplatz in den Kantonen Zürich und Waadt im Rahmen der Vergleichsregionen in Deutschland, Frankreich und Österreich. Hingegen beteiligt sich die öffentliche Hand in den Nachbarländern deutlich stärker an den Drittbetreuungskosten als in der Schweiz. Die Eltern müssen in Zürich rund zwei Drittel der Kosten selber tragen, im Kanton Waadt im Durchschnitt 38 Prozent. In den ausländischen Vergleichsregionen beträgt der Elternanteil dagegen nur zwischen 14 und höchstens 25 Prozent. In den Nachbarländern werden grundsätzlich alle Plätze subventioniert, in der Schweiz wird dagegen häufig nur ein Teil der Krippenplätze subventioniert. Dieser Anteil variiert je nach Gemeinde. Der höchste Elterntarif, der in den subventionierten Krippen verlangt wird, entspricht in der Schweiz meistens in etwa den Vollkosten. In den Nachbarländern liegen die Maximaltarife bei lediglich 20–40 Prozent der Vollkosten, wodurch auch die Eltern mit hohen Einkommen subventioniert werden.

Die hohe finanzielle Belastung der Eltern in der Schweiz zeigt sich auch beim Anteil der Betreuungsausgaben am Bruttoeinkommen der Haushalte. So gibt beispielsweise ein verheiratetes Paar mit zwei Vorschulkindern, das an 3,5 Tagen pro Woche eine Krippenbetreuung beansprucht und dessen Bruttoeinkommen dem nationalen Durchschnitt entspricht, brutto zwischen 16 (Waadt) und 23 Prozent (Fehraltorf) seines Einkommens für die Kinderbetreuung aus. Netto, d. h. nach Abzug der Steuerersparnis infolge des Fremdbetreuungsabzugs bei den Kantons- und Bundessteuern, beträgt der Anteil immer noch zwischen 13 und 21 Prozent. In den ausländischen Vergleichsregionen beträgt der Anteil der Nettobetreuungsausgaben lediglich zwischen 3 und 6 Prozent.

Zudem hat der Forschungsbericht ergeben, dass sich die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung meist nicht verringern lassen. Im Rahmen der geltenden Regelungen und Vorschriften konnten keine Einsparmöglichkeiten aufgezeigt werden. Der Forschungsbericht weist darauf hin, dass vor allem in Bezug auf die Personalkosten ein gewisses Einsparpotenzial besteht. In seinem Bericht vom 1. Juli

¹¹ Vgl. Bütler, Monika / Ruesch, Martin (Conférence romande de l'égalité, Hrg.) (2009): *Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte. Impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes*, St. Gallen.

¹² Vgl. Schwegler, Regina / Stern, Susanne / Iten, Rolf (2012): *Familienfreundliche Steuer- und Tarifsysteme – Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zürich*, Schlussbericht, Zürich. Sowie Schwegler, Regina / Schultheiss, Andrea (2014): *Auswirkungen der Besteuerung und Kinderbetreuungskosten auf das verfügbare Einkommen erwerbstätiger Eltern*, Bern.

¹³ Stern, Susanne / Schultheiss, Andrea / Fliedner, Juliane / Iten, Rolf / Felfe, Christina (2015): *Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz*, Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 3/15, BSV. Kann abgerufen werden unter: www.bsv.admin.ch > Praxis > Forschung > Forschungspublikationen.

2015 in Erfüllung des Postulats 13.3259 Bulliard-Marbach¹⁴ kam der Bundesrat zum Schluss, dass es kontraproduktiv wäre, die Löhne in diesem Bereich zu senken. Die Löhne lägen bereits unter dem Schweizer Durchschnitt anderer Branchen und Berufe, weshalb eine Lohnsenkung den Fachkräftemangel noch verschärfen und die angestrebte Ausweitung des Betreuungsangebots in Frage stellen könnte.

In Erfüllung des Postulats 13.3980 Quadranti «Abbau von bürokratischen Hürden und Vorschriften bei der Kinderbetreuung im ausserfamiliären Bereich»¹⁵ hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) ein Forschungsbüro damit beauftragt, die geltenden nationalen, kantonalen und kommunalen Regulierungen für die Eröffnung einer Einrichtung der familienergänzenden Kinderbetreuung zu analysieren und Fallstudien zu erstellen. Es galt zu prüfen, welche Vorgaben in Bezug auf Brandschutz, Unfallverhütung, Hygiene, Lebensmittelsicherheit, baupolizeiliche Auflagen und wirtschaftliche Grundlagen bestehen. Der Expertenbericht wird in Kürze veröffentlicht. Er kommt zum Schluss, dass die verschiedenen einzuhaltenden Regelungen an sich kein Hindernis für die Eröffnung neuer Betreuungseinrichtungen darstellen. Daher ist es nicht erforderlich, das geltende Recht anzupassen. Dennoch erscheint es angezeigt, dass die kantonalen und kommunalen Behörden ihre Vorgaben und vor allem deren Umsetzung auf Vereinfachungsmöglichkeiten überprüfen.

Weiter hat der Bericht «Erwerbskompatibilität von Finanzierungsmodellen für Tagesstrukturen im Schulbereich», welcher 2015 im Auftrag des SECO im Rahmen der Fachkräfteinitiative (FKI) durch ein Forschungsbüro erstellt wurde, gezeigt, dass die negativen Erwerbsanreize noch nicht in allen Kantonen und Gemeinden mit einer passenden Tarifstruktur minimiert sind. Noch immer gibt es Kantone und Gemeinden, welche mit Stufentarifmodellen arbeiten und dadurch mit Schwelleneffekten negative Erwerbsanreize bewirken.¹⁶ Für den Bundesrat steht aus obengenannten Gründen nicht die Frage nach der Reduktion der Betreuungskosten, sondern die Frage nach deren Finanzierung im Zentrum. Um die Drittbetreuungskosten der Eltern zu senken, erachtet es der Bundesrat als nötig, dass die Kantone und Gemeinden mehr Mittel in die familienergänzende Kinderbetreuung investieren.¹⁷ Sei dies, indem sie mehr Betreuungsplätze subventionieren oder indem sie ihre Subventionskriterien so anpassen, dass einerseits mehr Eltern von den Subventionen profitieren können oder andererseits die Eltern durch höhere Subventionen stärker entlastet

¹⁴ Bericht des Bundesrates vom 1. Juli 2015 «Vollkosten und Finanzierung von Krippenplätzen im Ländervergleich» in Erfüllung des Postulats Bulliard-Marbach (13.3259) «Krippen vergünstigen und den Sektor dynamisieren» vom 22. März 2013, verfügbar unter: www.bsv.admin.ch > Praxis > Forschung > Forschungspublikationen.

¹⁵ Postulat 13.3980 «Abbau von bürokratischen Hürden und Vorschriften bei der Kinderbetreuung im ausserfamiliären Bereich», verfügbar unter: www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Curia Vista – Die Geschäftsdatenbank.

¹⁶ Ecoplan (Hrsg.) (2015): Erwerbskompatibilität von Finanzierungsmodellen für Tagesstrukturen im Schulbereich. Bern, S. 64. Kann abgerufen werden unter: www.seco.admin.ch > Arbeit > Fachkräfteinitiative.

¹⁷ Bericht des Bundesrates vom 1. Juli 2015 «Vollkosten und Finanzierung von Krippenplätzen im Ländervergleich» in Erfüllung des Postulats Bulliard-Marbach (13.3259) «Krippen vergünstigen und den Sektor dynamisieren» vom 22. März 2013, verfügbar unter: www.bsv.admin.ch > Praxis > Forschung > Forschungspublikationen.

werden. Weiter ist es wichtig, dass die Kantone und Gemeinden in der Tarifstruktur mittels stufenloser Modelle negative Erwerbsanreize minimieren¹⁸.

1.2.2 Bessere Abstimmung des Angebots auf die Bedürfnisse der Eltern

Schulergänzende Betreuung

Im schulergänzenden Bereich werden die Kinder in einigen Einrichtungen morgens vor Schulbeginn, in der Mittagspause und nach Schulschluss bis 18.00 oder 18.30 Uhr betreut. Diese ganztägige Betreuung deckt einen vollständigen Arbeitstag der Eltern ab. In der Praxis kann es aber vorkommen, dass nur ein Mittagstisch angeboten wird oder nur bestimmte Betreuungszeiten verfügbar sind. Zudem ist die Nachfrage für bestimmte Betreuungszeiten so hoch, dass bei einigen Einrichtungen Wartelisten bestehen. Dies betrifft vor allem die Betreuung über Mittag. Die Eltern befinden sich vor dem ersten Schultag des Kindes bzw. zu Beginn jedes Schuljahres in einer unsicheren Lage, da sie weder eine Garantie haben für einen schulergänzenden Betreuungsplatz noch für eine Betreuung in den Zeiten, in denen sie erwerbstätig sind. Bei ganztätiger Betreuung können sich für den Alltag noch weitere Schwierigkeiten ergeben: Es ist möglich, dass die Betreuung an verschiedenen Orten stattfindet, sodass das Kind für den Mittagstisch in der Schule bleibt, sich für die Betreuung morgens oder nachmittags hingegen in eine andere Einrichtung begeben muss. Diese Kombination aus mehreren Angeboten erschwert die Organisation sowohl für das Kind als auch für die Eltern, wobei diese Situation durch die oft fehlende Zusammenarbeit zwischen Schule und Betreuungseinrichtung zusätzlich verschärft wird.

Den Eltern müsste daher einerseits ein ganztägiger Betreuungsplatz für ihre Kinder angeboten werden,¹⁹ andererseits ist eine bessere Zusammenarbeit zwischen Schule und Betreuungseinrichtungen angezeigt. Projekte für Ganztageschulen zum Beispiel bieten Eltern die Garantie, dass ihre Kinder von morgens bis abends in geeigneten, oft im Schulgebäude untergebrachten Räumen betreut werden. Die Schule organisiert die Betreuung des Kindes selbst oder beteiligt sich aktiv daran. Das Kind muss nicht zwingend den ganzen Tag in der Tagesschule verbringen, es geht lediglich darum, den Eltern diese Möglichkeit anzubieten.

Die Betreuungsangebote hängen stark von den jeweiligen Gegebenheiten vor Ort ab, die sehr unterschiedlich sein können. In Regionen oder kleinen Gemeinden beispielsweise, in denen wenige Kinder leben, ist ein entsprechendes Betreuungsangebot nicht immer möglich. Es gibt allerdings Beispiele, bei denen sich mehrere Ortschaften zusammengeschlossen haben, um ein auf die Bedürfnisse der Eltern abgestimmtes Angebot einzurichten. Ein solches Angebot entspricht nicht nur den

¹⁸ Ecoplan (Hrsg.) (2015): Erwerbskompatibilität von Finanzierungsmodellen für Tagesstrukturen im Schulbereich. Bern, S. 64. Kann abgerufen werden unter: www.seco.admin.ch > Arbeit > Fachkräfteinitiative.

¹⁹ Ecoplan (Hrsg.) (2015): Erwerbskompatibilität von Finanzierungsmodellen für Tagesstrukturen im Schulbereich. Bern, S. 62. Kann abgerufen werden unter: www.seco.admin.ch > Arbeit > Fachkräfteinitiative.

Bedürfnissen der Eltern, es trägt auch zum langfristigen Schulbetrieb bei und macht die Gemeinde oder Region attraktiver für Familien.

Schulferien stellen für die schulergänzende Betreuung eine besondere Herausforderung dar.²⁰ Für erwerbstätige Eltern ist es schwierig, die Kinder mit den betrieblich gewährten Ferien (vier bis fünf Wochen Ferien pro Jahr) während der gesamten Ferienzeit (rund 12–13 Wochen Schulferien) zu betreuen. In den Schulferien beschränkt sich das Angebot der Betreuungseinrichtungen teilweise auf ein paar Wochen, andere sind während der gesamten Schulferien geschlossen. Während der Schulferien müssen Kinder ganztags – und nicht nur stundenweise frühmorgens, mittags oder spätnachmittags – betreut werden können. Entsprechend muss die Arbeitszeit des Personals angepasst oder für die Dauer der Schulferien zusätzliches Personal eingestellt werden. Dies bringt Herausforderungen für die Personalplanung mit sich. Da die Nachfrage nach Betreuung in den Schulferien erfahrungsgemäss tiefer ist, lohnt es sich nicht, alle Einrichtungen geöffnet zu halten. Diese könnten sich zusammenschliessen oder mit Tagesfamilien zusammenarbeiten, um während der Schulferien ein gemeinsames Betreuungsangebot anbieten zu können.

Betreuungsangebote für Schul- und Vorschulkinder: unregelmässige, flexible und atypische Arbeitszeiten

Arbeitnehmende müssen heute flexibler sein, und auch die Arbeitsweisen und -zeiten sind vielfältiger geworden. Unregelmässige Arbeitszeiten, Arbeit auf Abruf oder Temporärarbeit sind keine Seltenheit. In den meisten vorschulischen und schulergänzenden Betreuungseinrichtungen ist die Betreuung an feste Tage und Zeiten gebunden. Den Tag zu wechseln oder zusätzliche Betreuungszeiten zu erhalten, ist schwierig. Betreuungsplätze mit flexiblen Zeiten werden nur in wenigen Einrichtungen angeboten und manchmal auch nur für eine beschränkte Anzahl Kinder. Bei einigen Arbeitgebern, zum Beispiel in Spitälern, wird diesem Bedürfnis mit einem passenden Angebot entsprochen. In bestimmten Tätigkeitsbereichen wird an sieben Tagen pro Woche rund um die Uhr gearbeitet, so zum Beispiel in medizinischen Berufen und in der Industrie. Ein Elternteil, der Schichtarbeit leistet, findet für sein Kind vor 6 Uhr morgens, nach 20 Uhr abends, nachts oder am Wochenende kein Betreuungsangebot. In der Schweiz existieren in Kindertagesstätten und schulergänzenden Betreuungseinrichtungen so gut wie keine Angebote für dieses spezifische Bedürfnis. Zudem bietet nur eine beschränkte Anzahl Kindertagesstätten oder schulergänzende Betreuungseinrichtungen die Möglichkeit, Kinder für eine befristete Zeit bzw. so lange zu betreuen, bis eine langfristige Lösung gefunden wurde. Eine solche kurzfristige Betreuungsmöglichkeit ist beispielsweise aufgrund einer plötzlichen Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit, eines von der Arbeitslosenversicherung organisierten Kurses oder Praktikums, des Wegfalls des bisherigen Betreuungssystems, gesundheitlicher Probleme eines Elternteils oder einer kritischen Familiensituation notwendig.

Es wäre notwendig, dass vermehrt Plätze für die flexible Nutzung (wechselnde Betreuungstage, Betreuung ausserhalb der üblichen Öffnungszeiten, kurzfristig

²⁰ Ecoplan (Hrsg.) (2015): Erwerbskompatibilität von Finanzierungsmodellen für Tagesstrukturen im Schulbereich. Bern, S. 62. Kann abgerufen werden unter: www.seco.admin.ch > Arbeit > Fachkräfteinitiative.

benötigte Betreuung) zur Verfügung gestellt werden. Denkbar sind auch gemeinsame Angebote von Anbietern verschiedener Betreuungsformen (z. B. Zusammenarbeit von Kindertagesstätten oder schulergänzenden Betreuungseinrichtungen mit Tagesfamilien).

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

1.3.1 Änderung des Bundesgesetzes: Einführung zweier neuer Arten von Finanzhilfen

Um die vorgängig beschriebenen Zielsetzungen zu erreichen, soll das bestehende Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung um zwei neue befristete Arten von Finanzhilfen ergänzt werden. Einerseits sollen Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung eingeführt werden. Unter familienergänzender Kinderbetreuung ist die Betreuung in Kindertagesstätten, in Einrichtungen der schulergänzenden Betreuung sowie in Tagesfamilien zu verstehen. Andererseits sollen Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern eingeführt werden. Die Eckwerte und Voraussetzungen dieser neuen Finanzhilfen lassen sich wie folgt zusammenfassen (vgl. auch die detaillierten Erläuterungen im 2. Kap.):

Mit den *Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung* will der Bund Anreize schaffen, damit die Kosten erwerbstätiger oder sich in Ausbildung befindlicher Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung sinken. Er möchte deshalb mit Finanzhilfen eine stärkere Beteiligung der Kantone und Gemeinden an den Drittbetreuungskosten der Eltern fördern. Um dies zu erreichen, ist er bereit, während einer befristeten Zeit einen Teil der Mehrkosten zu übernehmen, welche die Kantone und Gemeinden unter allfälligem Einbezug der Arbeitgeber künftig in diesem Bereich zusätzlich auf sich nehmen. Im betreffenden Kanton muss die Gesamtsumme der von Kanton und Gemeinden ausgerichteten Subventionen sowie der allenfalls von den Arbeitgebern geleisteten Beiträge erhöht werden. Wie diese Erhöhung erreicht wird, wird nicht vorgeschrieben. Die langfristige Finanzierung (mindestens 6 Jahre) muss jedoch gewährleistet sein. Empfänger der Finanzhilfen sind ausschliesslich die Kantone. Sie zeigen in einem Gesamtkonzept auf, wie die Subventionen durch den Kanton und gegebenenfalls die Gemeinden erhöht und die Finanzhilfen verwendet werden sollen. Damit gewährleistet ist, dass die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie verbessert wird, müssen die Kantone darlegen, dass erwerbstätige, stellensuchende oder sich in Ausbildung befindende Eltern in den Genuss der zusätzlichen Subventionen kommen. Die Tarife sind so auszugestalten, dass negative Erwerbsanreize minimiert und die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit effektiv erleichtert werden. Die Ausrichtung der Finanzhilfen ist über die Zeit stark degressiv ausgestaltet und auf drei Jahre begrenzt. Nach Ablauf der Bundesbeteiligung stehen die Kantone und Gemeinden wieder vollumfänglich alleine in der Pflicht. Einem

Kanton können während der Laufzeit des Gesetzes nur einmal Finanzhilfen ausgerichtet werden.

Die zweite Art von Finanzhilfen wird für *Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern* gewährt, die zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung beitragen. So können beispielsweise Projekte für schulpflichtige Kinder, bei denen eine ganztägige, von der Schule oder den Schulbehörden organisierte Betreuung bereitgestellt wird, unterstützt werden. Vorgesehen ist zudem die Förderung von Projekten für Betreuungsangebote ausserhalb der üblichen Öffnungszeiten der Betreuungseinrichtungen. Schliesslich können Projekte gefördert werden, die Betreuungsangebote für Schul- und Vorschulkinder bereitstellen, deren Eltern unregelmässige Arbeitszeiten haben. Um in den Genuss von Finanzhilfen zu kommen, müssen die Projekte neben ihrem dem Gesetzeszweck entsprechenden Ziel auch eine gewisse territoriale Reichweite haben und kantonale, regional oder kommunal auf die Anpassung des Betreuungsangebots an die Bedürfnisse der Eltern ausgerichtet sein. Mit Blick auf das Kindeswohl müssen die Projekte zudem die kantonalen Qualitätsanforderungen an die Betreuung einhalten. Die Finanzhilfen können nicht nur Kantonen, sondern auch Gemeinden sowie weiteren juristischen und natürlichen Personen gewährt werden, sofern die Projekte die kantonalen Qualitätsanforderungen an die Betreuung einhalten. Die Gewährung von Finanzhilfen setzt zudem voraus, dass das Gesuch vor Beginn des Projekts eingereicht wird und dass eine Stellungnahme der zuständigen Kantone vorliegt, sofern es sich nicht um ein Gesuch eines Kantons handelt. Der Bund übernimmt höchstens die Hälfte der anrechenbaren Projektkosten.²¹

1.3.2 Zeitliche Befristung und degressive Ausgestaltung

Die neuen gesetzlichen Bestimmungen sowie der damit verbundene Verpflichtungskredit sind auf fünf Jahre befristet. Eine Laufzeit von fünf Jahren erscheint deshalb als zielführend, weil solche Anreizsysteme erfahrungsgemäss eine gewisse Anlaufzeit benötigen, bis sie ihre volle Wirksamkeit entfalten können. Dies hat sich gerade auch bei der Einführung der Anstossfinanzierung gezeigt, als vom ersten vierjährigen mit 200 Millionen Franken ausgestatteten Verpflichtungskredit lediglich 68 Millionen Franken verwendet werden konnten. Die Zahlungen des Bundes auf der Grundlage eines Verpflichtungskredits würden sich auf acht Jahre verteilen: fünf Jahre während der Laufzeit der gesetzlichen Bestimmungen, zusätzliche drei Jahre für die im letzten Jahr bewilligten Gesuche. Mit der degressiven Ausgestaltung der Bundesbeteiligung für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen wird ermöglicht, dass die Kantone und Gemeinden ihr Engagement schrittweise ausbauen und dennoch von Beginn weg das volle Subventionsvolumen für die Entlastung der Eltern zur Verfügung stellen.

Für die neuen Bestimmungen über die beiden zusätzlichen Arten von Finanzhilfen muss die Geltungsdauer des Gesetzes verlängert werden, und zwar um fünf Jahre ab

²¹ Für weitergehende Informationen vgl. auch das 2. Kap., Erläuterungen zu Art. 3b.

Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Bestimmungen. Zusätzlich ist eine neue Regelung nötig, welche die Gewährung von Finanzhilfen zur Schaffung von neuen familienergänzenden Betreuungsplätzen bis zum 31. Januar 2019 befristet.

1.3.3 Vernehmlassungsergebnis

Das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf wurde vom Bundesrat am 18. September 2015 eröffnet und dauerte bis zum 22. Januar 2016. Zum Vorentwurf nahmen 26 Kantonsregierungen, sieben Parteien, drei Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, sieben gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft, zehn Organisationen sowie 50 nicht offiziell angeschriebene Organisationen und Interessierte Stellung. Insgesamt sind 103 Stellungnahmen eingegangen. Die Vernehmlassungsunterlagen, der Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung²² und die einzelnen Stellungnahmen²³ können im Internet konsultiert werden.

Die Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen hat gezeigt, dass die Vorlage von drei Vierteln der Vernehmlassungsteilnehmenden grundsätzlich begrüsst wird. Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung sowie die damit einhergehende zusätzliche bedarfs- und bedürfnisgerechte Anpassung des familienergänzenden Betreuungsangebotes wird als zentrales und aktuelles familienpolitisches Anliegen angesehen. Sieben Teilnehmende lehnen die Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung ab, begrüssen hingegen die Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern. Dreizehn Teilnehmende lehnen die ganze Vorlage ab. Die Gegner der Vorlage bringen hauptsächlich vor, der Bund solle sich im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung, der in der ausschliesslichen Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden liege, nicht weiter engagieren.

Rund vier Fünftel der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüssen die neuen Finanzhilfen für die kantonalen und kommunalen Subventionserhöhungen grundsätzlich. Unter einzelnen Befürwortern dieser neuen Finanzhilfen ist umstritten, dass Gesuche um Finanzhilfen nur von Kantonen und nicht auch von einzelnen Gemeinden eingereicht werden können. Einige Vernehmlassungsteilnehmende fordern bzw. regen an, generell auf das Erfordernis der Regelung auf Gesetzesstufe zu verzichten. Gegner der neuen Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung sprechen sich v. a. dagegen aus, dass die Kantone die Arbeitgeber gesetzlich zur Mitfinanzierung verpflichten können. Knapp ein Drittel der Vernehmlassungsteilnehmenden ist der Ansicht, dass auf die degressive Ausgestaltung der Finanzhilfen verzichtet oder dass sie abgeschwächt werden solle.

²² www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2015 > EDI.

²³ www.bsv.admin.ch > Aktuell > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung.

Knapp neun Zehntel der Vernehmlassungsteilnehmenden spricht sich grundsätzlich oder mit Vorbehalten für die Finanzhilfen für die Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern aus. Wer sich nur mit Vorbehalten für diese Art von Finanzhilfen ausspricht, führt insbesondere den Grund an, dass die Einhaltung von Qualitätsanforderungen keine Voraussetzung für die Gewährung von Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern sei. Die Finanzhilfen seien nur auf die Bedürfnisse der Eltern ausgerichtet, das Kindeswohl werde hingegen nicht beachtet. Zehn Kantone sowie die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) stellen den Antrag, dass zu allen Gesuchen um Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern ausschliesslich eine Stellungnahme der betroffenen Kantone eingeholt werden solle, anstatt teilweise eine der Kantone und teilweise eine der Gemeinden.

Ein Fünftel der Vernehmlassungsteilnehmenden fordert eine Erhöhung des Kredites von 100 Millionen Franken, zwei Teilnehmende verlangen hingegen explizit eine Reduktion des Kredites. Fünf Vernehmlassungsteilnehmende fordern bzw. schlagen eine Verlängerung der bestehenden Anstossfinanzierung vor. Schliesslich verlangen vierzehn Vernehmlassungsteilnehmende Anpassungen im Bereich der Familienbesteuerung (Anpassung des Fremdbetreuungskostenabzugs und der zu hohen Grenzsteuersätze für Zweitverdienende).

1.3.4 Anpassungen in der Vorlage aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse

Aufgrund der Stellungnahmen einer Vielzahl der Vernehmlassungsteilnehmenden wurden folgende Punkte der Vorlage angepasst:

Finanzhilfen für Projekte werden nur bewilligt, wenn die Kantone bestätigen, dass die Projekte den kantonalen Qualitätsanforderungen an die Kinderbetreuung genügen (neuer Abs. 3 in Art. 3b des Entwurfs).

Sofern es sich nicht um ein Gesuch eines Kantons handelt, sondern um eines von Gemeinden, weiteren juristischen oder natürlichen Personen, ist dem Gesuch in jedem Fall eine Stellungnahme der betreffenden Kantone beizulegen (Änderung von Art. 6 Abs. 6 des Entwurfs).

1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

1.4.1 Kostenschätzung für die Förderung der Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung

Ein zusätzliches Engagement von Kantonen und Gemeinden im Bereich der familienergänzenden Betreuung hängt von verschiedenen Faktoren ab, insbesondere von den bisherigen Bestrebungen in diesem Bereich, der politischen Priorität eines

zusätzlichen Engagements und der Finanzlage. Die Kostenschätzung beruht auf folgenden Annahmen:

Der Bund beteiligt sich während dreier Jahre an den Subventionserhöhungen von Kantonen und Gemeinden sowie gegebenenfalls an Beiträgen der Arbeitgeber zugunsten der familienergänzenden Kinderbetreuung. Im ersten Jahr übernimmt der Bund 65, im zweiten Jahr 35 und im dritten Jahr 10 Prozent der zusätzlich ausgerichteten Subventionen, d. h. der Bund beteiligt sich über drei Jahre hinweg mit einem durchschnittlichen Anteil von 37 Prozent an der Erhöhung der Subventionen.

Kantone und Gemeinden unterstützen heute die familienergänzende Kinderbetreuung gesamtschweizerisch pro Jahr mit schätzungsweise rund 750 Millionen Franken.²⁴ Es ist damit zu rechnen, dass Kantone und Gemeinden auf die Unterstützung durch den Bund reagieren und ihre Subventionen erhöhen werden. Ein Anstieg der kantonalen und kommunalen Subventionen um durchschnittlich 10 Prozent wird als realistisch und nachhaltig eingeschätzt. Bei einem Anstieg der Subventionen in dieser Grössenordnung, also um 75 Millionen Franken, ist mit einer Bundesbeteiligung von rund 82,5 Millionen Franken über die gesamte Gültigkeitsdauer des Gesetzes zu rechnen: 49 Millionen Franken für die Bundesbeteiligung im ersten Jahr (65 % von 75 Mio. CHF), 26 Millionen Franken im zweiten Jahr (35 % von 75 Mio. CHF) und 7,5 Millionen Franken im dritten Jahr nach der Erhöhung (10 % von 75 Mio. CHF).

1.4.2 Kostenschätzung für die Förderung von Projekten zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern

Der Bundesrat rechnet mit einer Vielzahl an Gesuchen, da insbesondere im schulischen Bereich ein grosser Bedarf an neuen Lösungen besteht (vgl. auch Ziff. 3.1.1). Gesuche dürften v. a. für Projekte eingereicht werden, deren Gesamtkosten sich im Rahmen von mehreren Tausend bis zu einer Million Franken bewegen. Die Bundesbeteiligung wird auf höchstens 15 Millionen Franken geschätzt.

1.4.3 Kostenrahmen

Insgesamt soll ein Betrag von 100 Millionen Franken zur Verfügung gestellt werden. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus den geschätzten Kosten von rund 82,5 Millionen Franken für die Förderung der Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung und höchstens 15 Millionen Franken für die Förderung von Projekten zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern. Dazu kommen 3,2 Millionen Franken für die Personal- und Sachkosten, die im BSV bei

²⁴ Genaue Zahlen sind nicht verfügbar. Es handelt sich um eine Schätzung gestützt auf die «Statistik der Staatsausgaben nach Ausgabenbereichen», EFV 2012. Dazu kommen für das Jahr 2012 ca. 40 Mio. CHF an Finanzhilfen des Bundes zur Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen, die in der Statistik EFV nicht enthalten sind.

der Umsetzung der neuen Massnahmen anfallen (vgl. auch Ziff. 3.1.2). Weil der Bund bei der Vergabe der Finanzhilfen überjährige Verpflichtungen eingeht, ist ein Verpflichtungskredit von 96,8 Millionen Franken notwendig. Die 3,2 Millionen Franken für Personal- und Sachkosten werden im Globalbudget des BSV verbucht.

1.5 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

1.5.1 Einleitung

Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung ist ein internationaler Vergleich nur in beschränktem Ausmass möglich. Die Rahmenbedingungen unterscheiden sich von Land zu Land stark, insbesondere in Bezug auf die Dauer des Mutterschafts- und des Elternurlaubs, das Einschulungsalter sowie die Erwerbsbeteiligung und den Beschäftigungsgrad der Frauen. Auch innerhalb eines Landes bestehen grosse Unterschiede zwischen den Regionen, beispielsweise hinsichtlich der Organisation, der Finanzierung und vor allem der Tarife für die Kinderbetreuung. Ausserdem verfügen nur wenige Staaten über landesweit vollständige Daten zu den vergleichsrelevanten Fragen, was in einigen Ländern auf die Staatsstruktur und die meist dezentralisierte Kompetenzverteilung in diesem Bereich zurückzuführen ist.

Spezifisch für die familienergänzende Kinderbetreuung haben die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten 2002 gemeinsame Ziele im Bereich Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder verabschiedet.²⁵ Diese sogenannten Barcelona-Ziele sehen vor, dass die Mitgliedstaaten bis 2010 für mindestens 90 Prozent der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter und für mindestens 33 Prozent der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung stellen. Trotz der Fortschritte, die seit 2002 gemacht wurden, hatte die EU diese Ziele bis ins Jahr 2010 nicht erreicht. Es schien daher angezeigt, die Bedeutung der Betreuungseinrichtungen zu stärken, um die Ziele der EU zu erreichen. Im März 2011 haben deshalb die Mitgliedstaaten ihr Engagement für diese Ziele im Europäischen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter (2011–2020) erneut bekräftigt.²⁶

Sowohl die internationale Arbeitsorganisation als auch UNICEF empfehlen, dass für die frühkindliche Betreuung und Bildung mindestens 1 Prozent des Bruttoinlandproduktes ausgegeben werden sollte.²⁷ In der Schweiz beliefen sich die Ausgaben für frühkindliche Betreuung und Bildung im Jahr 2009 auf 0,2 Prozent des Brutto-

²⁵ Kann abgerufen werden unter: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130531_barcelona_de.pdf.

²⁶ Kann abgerufen werden unter: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525\(01\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011XG0525(01)&from=DE).

²⁷ ILO Policy Guidelines on the Promotion of Decent Work for Early Childhood Education Personal (2014), Final Report, MECE/2013/10, S. 9, Ziff. 29. Kann abgerufen werden unter: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/normativeinstrument/wcms_236528.pdf. The child care transition, A league table of early childhood education and care in economically advanced countries (2008), UNICEF, Report Card 8, S. 14.

inlandproduktes, was einem Drittel der Ausgaben der OECD-Mitgliedstaaten entspricht.²⁸

1.5.2 Subventionen für familienergänzende Kinderbetreuung

In diesem sowie im nachfolgenden Unterkapitel wird aufgezeigt, welche Lösungen für die familienergänzende Kinderbetreuung in anderen europäischen Ländern bestehen, welche Subventionierungsmöglichkeiten es gibt und wie flexibel das Angebot ist.

Kompetenzen und Finanzierung der Betreuungseinrichtungen

In den Bundesstaaten **Deutschland** und **Österreich** sowie in **Italien** ist die familienergänzende Kinderbetreuung Sache der Bundesländer oder Provinzen bzw. der Regionen oder sogar der Gemeinden. Dennoch beteiligt sich der Bundesstaat beziehungsweise Einheitsstaat an der Finanzierung der Einrichtungen für familienergänzende Kinderbetreuung und setzt dabei grundsätzlich den Schwerpunkt auf einzelne Massnahmen. In **Deutschland** beispielsweise unterstützt der Staat die Bundesländer über das Investitionsprogramm «Kinderbetreuungsfinanzierung» bereits seit mehreren Jahren bei der Finanzierung von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren. Auch in **Österreich** beteiligt sich der Staat an der Finanzierung von bestimmten Massnahmen wie der Entwicklung neuer Einrichtungen. In **Italien** wurde 2007 ein Sonderplan für sozio-educative Einrichtungen für Kleinkinder (*piano straordinario dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*²⁹) lanciert und seither mehrmals verlängert, um die Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder weiterzuentwickeln und deren Qualität zu sichern. Zudem sollte mit dem Sonderplan das grosse Ungleichgewicht zwischen dem Norden und dem Süden des Landes abgeschwächt werden und es Italien ermöglichen, die Barcelona-Ziele zu erreichen. Im zentralistisch organisierten **Frankreich** präsentiert sich die Situation anders: Hier wird die familienergänzende Kinderbetreuung von einem Nationalfonds³⁰ finanziert. Verwaltet wird dieser von der nationalen Familienausgleichskasse (*Caisse Nationale d'Allocations familiales, CNAF*), die ein Netz von 102 Regionalkassen (*Caisses d'allocations familiales, CAF*) unter sich hat. Über den Fonds wird ein Teil der Investitionen und Betriebskosten finanziert. Den Rest übernehmen die Gemeinden und Gebietskörperschaften. In den **Niederlanden** ist die familienergänzende Kinderbetreuung in einem nationalen Gesetz, dem *Dutch Childcare Act* aus dem Jahr 2005, geregelt. Dieses enthält Bestimmungen betreffend Finanzierung, Qualität und Aufsicht. Gestützt auf dieses Gesetz kommen Eltern, Arbeitgeber und Staat gemeinsam für die Betreuungskosten auf.

²⁸ OECD Economic Surveys: Switzerland 2013, S. 108.

²⁹ Kann abgerufen werden unter: www.politichefamiglia.it/infanzia/azioni-e-progetti/2015/piano-straordinario-infanzia/.

³⁰ Nationalfonds für Sozialleistungen (*Le Fonds National d'Action Sociale, FNAS*).

Subventionierung: Beträge und Formen

Grundsätzlich leistet der Bundes- oder Einheitsstaat einen Beitrag an die Bundesländer bzw. Provinzen, Regionen oder Gemeinden, welche die Betreuungsstrukturen direkt subventionieren. In **Deutschland** unterstützt der Bundesstaat massgeblich die Schaffung neuer Betreuungsplätze. Seit 2015 beteiligt er sich auch an den Betriebskosten der Einrichtungen in der Höhe von 845 Millionen Euro pro Jahr. Dank einem neuen Gesetz,³¹ das seit dem 1. Januar 2015 in Kraft ist, wird er seinen Betrag in den Jahren 2017 und 2018 nochmals um 100 Millionen Euro erhöhen. In **Österreich** wendete die öffentliche Hand 2012 insgesamt rund 2 Milliarden Euro für die familienergänzende Kinderbetreuung auf. In einigen österreichischen Bundesländern erhalten Eltern ausserdem direkte staatliche Beihilfen. In **Frankreich** beliefen sich die Finanzhilfen der nationalen Familienausgleichskasse (*CNAF*) für Betreuungsstrukturen im Jahr 2013 auf 2,6 Milliarden Euro.³² Ausserdem entrichten die Regionalkassen (*CAF*) Direktbeihilfen an Familien in Form von Zuschüssen für die frei wählbare Kinderbetreuung (*complément de libre choix du mode de garde*). In **Italien** wurden zwischen 2007 und 2012 in Zusammenhang mit dem oben erwähnten Sonderplan mehr als 616 Millionen Euro an die Regionen und Provinzen entrichtet. In den **Niederlanden** bezahlt der Staat den erwerbstätigen Eltern einen Teil der Betreuungskosten für ihre Kinder direkt.

Beteiligung der Arbeitgeber

In **Deutschland** will das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend mit dem Programm «Betriebliche Kinderbetreuung» Anreize zur Schaffung von Betreuungsplätzen in Betrieben setzen: Die Arbeitgeber erhalten während höchstens zweier Jahre Subventionen für die Betriebskosten neu geschaffener Betreuungsplätze für die unter 3-jährigen Kinder ihrer Mitarbeitenden. Die Finanzhilfe beträgt 400 Euro pro Monat und Vollzeitbetreuungsplatz. In **Frankreich** beteiligen sich die Arbeitgeber über Sozialbeiträge am Nationalfonds zur Finanzierung von Betreuungsstrukturen. Ausserdem können Unternehmen, die Ausgaben tätigen,³³ um ihren Angestellten eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung zu ermöglichen, sogenannte Familiensteuergutschriften (*Crédit d'impôt familial, CIF*) gewährt werden. In den **Niederlanden** wird zur Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung seit 2007 ein Arbeitgeberbeitrag auf den Löhnen erhoben.

³¹ Gesetz zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen ab 2015 und zum quantitativen und qualitativen Ausbau der Kindertagesbetreuung.

³² Vgl. Observatoire national de la petite enfance (Hrsg.) (2014): L'accueil du jeune enfant. Données statistiques 2013, S. 51. Kann abgerufen werden unter: www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/observatoire_petite_enfance/AccueilJeuneEnfant2013_bd.pdf.

³³ Die Ausgaben können in der Finanzierung einer Kita oder Krippe für die unter 3-jährigen Kinder der Angestellten bestehen oder in Direktzahlungen des Unternehmens an öffentliche oder private Kita-Betreiber für die Betreuung der unter 3-jährigen Kinder der Angestellten.

Beteiligung der Eltern

Der Bundesrat hat in Beantwortung des Postulats 13.3259 Bulliard-Marbach «Krippen vergünstigen und den Sektor dynamisieren» einen Bericht veröffentlicht.³⁴ Dieser zeigt, dass sich die kaufkraftbereinigten Vollkosten für einen Krippenplatz in der Schweiz im selben Rahmen bewegen wie in den anderen untersuchten Regionen in Deutschland, Österreich und Frankreich. Allerdings beteiligt sich in diesen Ländern die öffentliche Hand deutlich stärker an den Krippenkosten. Entsprechend fällt der Anteil der Betreuungskosten, den die Eltern selber zu tragen haben, in der Schweiz im Vergleich zu Deutschland, Österreich und Frankreich viel höher aus. Ausserdem gibt es in der Schweiz erheblich weniger subventionierte Krippenplätze. Der Höchstarif entspricht in der Schweiz mehr oder weniger den Vollkosten eines Krippenplatzes. Hingegen ist der Höchstarif in den Nachbarländern, in denen auch Eltern mit hohem Einkommen Subventionen erhalten, deutlich niedriger (vgl. auch Ziff. 1.2.1).

1.5.3 Abstimmung des Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern

In **Deutschland** konnte das Ganztagsangebot bzw. die Ganztagsbetreuung im schulischen Rahmen deutlich erweitert werden (Verfünffachung gegenüber 2002).³⁵ Das Angebot ist sehr breit gefächert: Es gibt die freiwillige (offene Form) und die obligatorische Teilnahme (voll gebundene Form), unterschiedliche Öffnungszeiten, Betreuung im schulischen Umfeld sowie in der Freizeit usw. Häufig lassen die Eltern ihre schulpflichtigen Kinder in einem Kinderhort betreuen, da diese die grösste Flexibilität bieten (Öffnungszeiten, Ferien). Einige Schulen arbeiten mit Horten zusammen, um die Betreuung nach Schulschluss bereitzustellen. Das staatliche Investitionsprogramm unterstützt jene Einrichtungen, die eine Ganztagsbetreuung anbieten.

In **Österreich** besteht für schulpflichtige Kinder die Möglichkeit, eine Ganztagschule zu besuchen, die von 8.00 bis 15.30 Uhr dauert. Oder sie können nach der Schule, mittags und teilweise auch schon vor Schulbeginn in einem Hort betreut werden. Im Rahmen einer 2008 in Kraft getretenen Ausbauinitiative wird die Schaffung neuer Betreuungsplätze auf staatlicher Ebene gefördert. Besonders unterstützt werden Einrichtungen, deren Öffnungszeiten mit der Ausübung einer Vollzeitbeschäftigung beider Eltern vereinbar sind (mind. 45 Stunden pro Woche und 47 Wochen im Jahr).³⁶

³⁴ Bericht des Bundesrates vom 1. Juli 2015 «Vollkosten und Finanzierung von Krippenplätzen im Ländervergleich» in Erfüllung des Postulats Bulliard-Marbach (13.3259) «Krippen vergünstigen und den Sektor dynamisieren» vom 22. März 2013, verfügbar unter: www.bsv.admin.ch > Praxis > Forschung > Forschungspublikationen.

³⁵ Während in der Schweiz im gleichen Zeitraum lediglich eine Verdoppelung des Angebots an schulergänzender Kinderbetreuung festzustellen ist.

³⁶ Vgl. Vereinbarung gemäss Artikel 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots. Kann abgerufen werden unter: www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01406/fname_231491.pdf.

In **Frankreich** umfasst die Schule in der Regel 24 Stunden pro Woche, die auf neun Halbtage verteilt sind. Ein Schultag dauert normalerweise von 8.30 bis 16.30 Uhr. Mittags können die Kinder in der Schulkantine essen. Diese Möglichkeit wird von mehr als jedem zweiten Kind wahrgenommen. Vor und nach der Schule stehen den Kindern betreute ausserschulische Freizeitaktivitäten oder Freizeitzentren zur Verfügung. Die Freizeiteinrichtungen betreuen die Kinder auch während der Schulferien. Die verschiedenen Einrichtungen werden häufig von Verbänden oder Gebietskörperschaften (Gemeinden oder Gemeindeverbände) organisiert. Unter gewissen Voraussetzungen kommen die Familienausgleichskassen auch für Ferienlager auf.

Für Kinder, insbesondere jene im Vorschulalter, sind sogenannte Familienkrippen am flexibelsten auf die spezifischen Bedürfnisse von Familien ausgerichtet (namentlich bei Notfällen, für die Betreuung kranker Kinder sowie die Betreuung zu atypischen Uhrzeiten). Dabei handelt es sich um eine Zwischenform aus Kindertagesstätte (Krippe) und zugelassenen Tagesmüttern, die bei sich zu Hause bis zu drei Kinder betreuen. Die Tagesmütter, die in einer Familienkrippe arbeiten, werden durch ein Team qualifizierter Fachpersonen unterstützt: Der Betreuungseinrichtung gehören eine Ärztin oder ein Arzt und teilweise auch eine Kleinkinderzieherin oder ein Kleinkinderzieher an.

An dieser Stelle anzumerken ist, dass das Kostendach des Zuschusses (vgl. Ziff. 1.5.2) für die von den Eltern frei wählbare Kinderbetreuung im Falle von Betreuung zu ausserordentlichen Zeiten, d. h. zwischen 22 und 6 Uhr, am Wochenende oder an Feiertagen, um 10 Prozent erhöht wurde.

In **Italien** können die Eltern für Primarschulkinder zwischen verschiedenen Modulen (27–30 Stunden pro Woche) und der Vollzeitschule (40 Stunden pro Woche) wählen. Die Sekundarschule umfasst in der Regel 30 Stunden pro Woche, die auf 5 oder 6 Tage verteilt sind. Die meisten Schulen bieten ausserhalb der Schulstunden Sport- oder Kunstaktivitäten an. Ausserdem bestehen Betreuungsangebote vor Schulbeginn und nach Schulschluss.

In den **Niederlanden** werden viele Kinder nach Schulschluss zwischen 14 und 15 Uhr in schulergänzenden Einrichtungen betreut. Für diese gelten dieselben Bestimmungen wie für die Betreuung von Kleinkindern (vgl. Ziff. 1.5.2).

1.6 Umsetzung auf Verordnungsstufe

Die gesetzlichen Bestimmungen zu den zwei neuen Finanzhilfen sollen in der Verordnung vom 9. Dezember 2002³⁷ über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung konkretisiert werden. In die Erarbeitung dieser Ausführungsbestimmungen werden die Kantone über ihre Konferenzen einbezogen.

Insbesondere wird festzulegen sein, was als kantonale und kommunale Subventionen in der familienergänzenden Kinderbetreuung und was als Projektkosten gilt. Daneben muss das Verfahren für die zwei neuen Finanzhilfen geregelt werden. Dieses soll in Anlehnung an das bereits existierende Verfahren des bestehenden

³⁷ SR 861.1

Impulsprogramms ausgestaltet werden. Wie die Gesuche um Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder sind auch die Gesuche um Finanzhilfen zur Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung und für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern an das BSV zu richten. Die Gesuche müssen für beide Arten von Finanzhilfen vor Erhöhung der Subventionen respektive vor Projektbeginn eingereicht werden (vgl. Art. 6 Abs. 5 und 6 des Entwurfs). Das Beitragsgesuch für Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung hat u. a. eine genaue Beschreibung des zu unterstützenden Vorhabens, eine Zusammenstellung aller Beiträge von Kantonen und Gemeinden und allenfalls gesetzlich vorgeschriebenen Arbeitgeberbeiträge vor und nach der geplanten Erhöhung sowie eine Finanzplanung über mindestens sechs Jahre zu enthalten.

Bei den Finanzhilfen für die Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern müssen u. a. ein Projektbeschrieb und eine Finanzplanung für die Projekt- und Betriebsphase eingereicht werden. Zudem bedarf es einer Stellungnahme der betreffenden Kantone, sofern es sich nicht um ein Gesuch eines Kantons handelt. In der Stellungnahme haben sich die betreffenden Kantone insbesondere dazu zu äussern, wie diese das entsprechende Projekt grundsätzlich beurteilen, ob aus Sicht der Kantone für das entsprechende Projekt ein Bedarf besteht und ob mit Blick auf das Kindeswohl die kantonalen Qualitätsanforderungen an die Betreuung erfüllt sind. Das BSV prüft das Gesuch, trifft die nötigen Abklärungen, entscheidet mittels Verfügung über die Gewährung der Finanzhilfen, berechnet den Betrag und erstellt die Abrechnungen.

Die Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung werden jährlich nach Eingang der Abrechnung für das Beitragsjahr nachschüssig ausgerichtet. In der Regel sollen die Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung der familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern ebenfalls nachschüssig nach Überprüfung der Schlussabrechnung des Projektes ausgerichtet werden. Bei Projekten, die sich über einen längeren Zeitraum erstrecken (höchstens 3 Jahre), können die Finanzhilfen hingegen jährlich nach Eingang einer Zwischenabrechnung ausbezahlt werden. Die gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen bei den Finanzhilfen für Projekte werden durch das BSV aufbereitet und publiziert, sodass sie für andere Projekte in der Schweiz als Hilfestellung dienen können. Darüber hinaus sollen die zwei neuen Arten von Finanzhilfen evaluiert werden.

Das BSV prüft gemäss Artikel 25 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990³⁸ (SuG) ausserdem, ob der Empfänger der Finanzhilfen seine Aufgabe erfüllt, und entscheidet gemäss Artikel 28 SuG über die Konsequenzen im Falle von Nichterfüllung oder mangelhafter Erfüllung.

³⁸ SR 616.1

1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Gegenwärtig sind keine parlamentarischen Vorstösse hängig, welche mit der Verabschiedung des vorliegenden Gesetzesentwurfs abgeschlossen werden könnten.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

2.1 Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung

Zur Systematik

Die neuen Bestimmungen zu den zusätzlichen Finanzhilfen zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung werden in das bestehende Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002³⁹ über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung eingefügt, das die Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder regelt. Mit der Teilrevision wird insbesondere die Zweckbestimmung erweitert und ein neuer Abschnitt zu den Empfängerinnen und Empfängern sowie den Voraussetzungen für die Gewährung der zusätzlichen Finanzhilfen eingefügt. Im Weiteren werden die bestehenden Bestimmungen betreffend verfügbare Mittel, Bemessung und Dauer der Finanzhilfen sowie die Verfahrensbestimmungen mit Regelungen zu den zusätzlichen Finanzhilfen ergänzt. Überdies werden Schlussbestimmungen zur Geltungsdauer der geltenden und neuen Gesetzesbestimmungen formuliert.

Titel

Von Gerichten, Behörden und Privaten werden immer wieder inoffizielle Abkürzungen für den Titel des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung verwendet. Um einen gewissen Wildwuchs und Verwechslungsgefahren zu reduzieren, wird die Abkürzung KBFHG eingeführt.

Gliederungstitel vor Art. 1

Der neue Gliederungstitel entspricht dem erweiterten Inhalt von Artikel 1.

Art. 1 Zweck und Massnahmen

Der bisherige Artikel 1 Absatz 1 wird in einen Absatz 1 und einen Absatz 2 aufgeteilt und so umformuliert, dass er eine gemeinsame Zweckbestimmung für alle drei Arten von Finanzhilfen bildet. Alle Finanzhilfen sollen auf unterschiedliche Weise dafür sorgen, dass Eltern Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung besser vereinbaren können.

³⁹ SR 861

Die neue Bestimmung umfasst zum einen die bisherigen Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen. Zum andern werden die beiden neuen Arten von Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen durch Kantone und Gemeinden für die familienergänzende Kinderbetreuung sowie für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern genannt. Die drei Arten von Finanzhilfen können an unterschiedliche Empfängerinnen und Empfänger sowie unter verschiedenen Voraussetzungen gewährt werden.

Indem der Bund auch mit den neuen Finanzhilfen ausschliesslich das Engagement von Kantonen, Gemeinden und anderen Dritten unterstützt, handelt er im Einklang mit der Kompetenzordnung in Artikel 116 Absatz 1 BV.

Der bisherige Artikel 1 Absatz 2 wird inhaltlich unverändert als neuer Absatz 4 in Artikel 3 eingefügt, da er keine eigentliche Zweckbestimmung darstellt, sondern eine der Voraussetzungen zum Bezug von Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder regelt.

Abs. 1

Diese Bestimmung legt den Zweck der bisherigen Finanzhilfen auch für die neuen Finanzhilfen fest. Alle Finanzhilfen dienen dazu, dass die Eltern Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung besser vereinbaren können.

Abs. 2

Die Formulierung «im Rahmen der bewilligten Kredite» bringt zum Ausdruck, dass lediglich ein begrenzter Kredit zur Verfügung steht. Finanzhilfen können folglich nur solange gewährt werden, wie Geld vorhanden ist. Sind die Kredite ausgeschöpft, so können keine Finanzhilfen mehr gewährt werden, auch wenn alle Voraussetzungen erfüllt werden, d. h. es besteht kein Rechtsanspruch auf die Finanzhilfen. Übersteigen die Gesuche die zur Verfügung stehenden Mittel, wird das EDI eine Prioritätenordnung erlassen.

Unter das familienergänzende Betreuungsangebot fallen Angebote für Kinder bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit in Kindertagesstätten, Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung sowie Tagesfamilien. Nicht dazu gehören Einrichtungen wie beispielsweise Spielgruppen, da diese nicht in erster Linie dazu dienen, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung zu ermöglichen.

Bst. a

Hier werden die bisherigen Finanzhilfen zur Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder inhaltlich unverändert aufgeführt. Die diesbezüglichen Regelungen im bestehenden Gesetz bleiben unverändert.

Bst. b

Diese neuen Finanzhilfen zielen auf die Reduktion der Drittbetreuungskosten von denjenigen Eltern ab, die erwerbstätig, stellensuchend oder in Ausbildung sind. Sie sollen Kantonen und Gemeinden einen Anreiz bieten, ihre Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung (Kindertagesstätten, Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung, Tagesfamilien) zu erhöhen, um die Elternbeiträge zur

reduzieren (vgl. Art. 3a und Art. 5 Abs. 3^{bis} des Entwurfs). Nicht angerechnet werden die Kosten für die Schaffung neuer Betreuungsplätze (vgl. Art. 5 Abs. 3^{bis} des Entwurfs), da hierfür über das bestehende System der Anstossfinanzierung Finanzhilfen beantragt werden können.

Bst. c

Diese neuen Finanzhilfen sollen Projekte von Kantonen, Gemeinden, weiteren juristischen (z. B. private Trägerschaften familienergänzender Betreuungsangebote) und natürlichen Personen unterstützen. Diese Projekte müssen dazu beitragen, familienergänzende Betreuungsangebote besser auf die Bedürfnisse erwerbstätiger oder sich in Ausbildung befindlicher Eltern abzustimmen (vgl. Art. 3b des Entwurfs). Anrechenbar sind die finanziellen Aufwendungen für die Konzeptionierung, Realisierung sowie Evaluation des Projekts. Nicht berücksichtigt werden die Kosten infolge neu entstehender Betreuungsplätze, da hierfür über das bestehende System der Anstossfinanzierung Finanzhilfen beantragt werden können (vgl. Art. 5 Abs. 3^{ter} des Entwurfs).

Gliederungstitel vor Art. 2

Die Präzisierung dieses Gliederungstitels ist durch die Einführung der neuen Bestimmungen zu den zusätzlichen Finanzhilfen des Bundes bedingt, welche unter dem neuen 2a. Abschnitt eingefügt werden.

Art. 3 Voraussetzungen

Abs. 4

Übernahme des bisherigen Artikels 1 Absatz 2 mit gleichem Wortlaut, da diese Bestimmung eine der Voraussetzungen zum Bezug von Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder regelt.

Gliederungstitel vor Art. 3a

Unter diesem neuen Gliederungstitel werden die Bestimmungen zu den zusätzlichen Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen durch Kantone und Gemeinden für die familienergänzende Kinderbetreuung sowie für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern eingefügt.

Art. 3a Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung

Abs. 1

Die Formulierung «Die Finanzhilfen ... können Kantonen gewährt werden» wurde von Artikel 3 übernommen. Sie entspricht dem Grundsatz, dass kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfen besteht. Diese werden nur innerhalb der bewilligten Kredite gewährt. Das BSV verfügt zudem bei der Gewährung von Finanzhilfen über einen gewissen Ermessensspielraum.

Der Bund will Anreize schaffen, damit die Kosten erwerbstätiger und sich in Ausbildung befindlicher Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung sinken (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. b des Entwurfs). Er möchte deshalb mit Finanzhilfen eine stärkere Beteiligung der Kantone und Gemeinden an den Betreuungskosten im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung fördern. Um dies zu erreichen, ist er bereit, während einer befristeten Zeit einen Teil der Mehrkosten zu übernehmen, welche Kantone und Gemeinden unter allfälligem Einbezug der Arbeitgeber künftig zusätzlich in diesem Bereich auf sich nehmen.

Empfänger der Finanzhilfen sind ausschliesslich die Kantone. Sie zeigen in einem Gesamtkonzept auf, wie die Subventionen durch den Kanton und gegebenenfalls die Gemeinden erhöht und die Finanzhilfen verwendet werden sollen. Damit gewährleistet ist, dass die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie verbessert wird, müssen die Kantone darlegen, dass erwerbstätige, stellensuchende oder sich in Ausbildung befindende Eltern in den Genuss der zusätzlichen Subventionen kommen. Die Tarife sind so auszugestalten, dass negative Erwerbsanreize minimiert und die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit effektiv erleichtert werden.

Im betreffenden Kanton muss die Gesamtsumme der von Kanton und Gemeinden ausgerichteten Subventionen sowie der allenfalls gesetzlich vorgeschriebenen Arbeitgeberbeiträge erhöht werden. Wie diese Erhöhung zu erreichen ist, wird nicht vorgeschrieben. Somit können die Kantone ihre Subventionen alleine, gemeinsam mit einer oder mehreren Gemeinden sowie gegebenenfalls zusammen mit den Arbeitgebern erhöhen. Es genügt auch, wenn nur einzelne Gemeinden ihre Subventionen erhöhen oder wenn die Arbeitgeber neu oder verstärkt zur Mitfinanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung gesetzlich verpflichtet werden und damit die Gesamtsumme an Beiträgen im betreffenden Kanton steigt. Müssten die Gesuche nicht in jedem Fall von den Kantonen eingereicht und müsste nicht darin nachgewiesen werden, dass durch die Subventionserhöhungen die Gesamtsumme der Subventionen von Kantonen und Gemeinden steigt, so könnten in einem Kanton sogar Finanzhilfen beantragt werden, obwohl die Subventionen des Kantons und der Gemeinden insgesamt gleich bleiben oder gar sinken.

Als Referenz für die Berechnung der Erhöhung der Subventionen gilt das Kalenderjahr vor Beginn der dreijährigen Beitragsdauer. Für die Bemessung der Finanzhilfen des Bundes werden Geldmittel angerechnet, die durch Kantone oder Gemeinden für die Reduzierung der Elternbeiträge ausgerichtet werden. Falls Kantone oder Gemeinden die Arbeitgeber gesetzlich dazu verpflichten, sich an der Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung neu oder zusätzlich zu beteiligen, so werden diese Arbeitgeberbeiträge an die Erhöhung der Subventionen angerechnet. Freiwillige Leistungen der Arbeitgeber an ihre Mitarbeitenden, die nicht gestützt auf kantonale oder kommunale Vorgaben gewährt werden, werden hingegen nicht miteingerechnet. Bei freiwilligen Leistungen besteht keine Garantie, dass diese auf Dauer erfolgen. Zudem handelt es sich oft um eine Beteiligung an den Kosten der Angestellten der einzelnen Firmen. Ein Einbezug sämtlicher freiwilliger Leistungen der Arbeitgeber wäre überdies administrativ kaum durchführbar. Die Beiträge an die Kosten für die Schaffung von neuen Betreuungsplätzen werden ebenfalls nicht angerechnet. Dafür können die Betreuungseinrichtungen über das bestehende

System der Anstossfinanzierung Finanzhilfen gemäss den Artikeln 2 und 3 beantragen.

Abs. 2

Die langfristige Finanzierung muss gewährleistet sein. Damit soll vermieden werden, dass das Engagement im Kanton nach Ablauf der dreijährigen Finanzhilfe des Bundes wieder reduziert wird. Um die langfristige Finanzierung glaubhaft zu machen, wird der Kanton anhand seiner Finanzplanung aufzeigen müssen, wie er die Subventionserhöhung finanzieren sowie die abnehmende, nach drei Jahren wegfallende Bundeshilfe kompensieren will. Infolge der jährlich wiederkehrenden Budgetierungsprozesse kann für die langfristige Finanzierung jedoch kein Nachweis verlangt werden. Es genügt deshalb, dass im Gesuch glaubhaft dargelegt wird, wie die Finanzierung langfristig, jedoch mindestens während sechs Jahren erfolgen wird. Die sechs Jahre entsprechen der doppelten Länge der Laufzeit der Finanzhilfen.

Abs. 3

Einem Kanton können während der Laufzeit des Gesetzes nur einmal Finanzhilfen ausgerichtet werden. Dies ergibt sich aus der kurzen Laufzeit des Gesetzes und den beschränkten finanziellen Mitteln.

Die hier umschriebenen Eckwerte zum Bezug von Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung werden in den Ausführungsbestimmungen konkretisiert (vgl. Art. 9 des Entwurfs).

Art. 3b Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern

Abs. 1

Die Formulierung «Die Finanzhilfen *können* ... gewährt werden» wurde von Artikel 3 übernommen. Sie entspricht dem Grundsatz, dass kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfen besteht. Diese werden nur innerhalb der bewilligten Kredite gewährt. Das BSV verfügt zudem bei der Gewährung von Finanzhilfen über einen gewissen Ermessensspielraum.

Im Gegensatz zu den Finanzhilfen gemäss Artikel 3a können die Finanzhilfen nicht nur den Kantonen, sondern auch Gemeinden sowie juristischen und natürlichen Personen gewährt werden, die im Rahmen dieses Gesetzes ein Projekt umsetzen. Initiativen, die eine Abstimmung des Betreuungsangebots auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Eltern anstreben, gehen nicht zwangsläufig von der öffentlichen Hand aus, deren Handlungsspielraum zuweilen eingeschränkter ist.

Abs. 2

Um Finanzhilfen zu erhalten, müssen Projekte, die auf eine bessere Abstimmung des Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern abzielen, den Sinn und Zweck des Gesetzes respektieren und zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung beitragen. Projekte, die hingegen eine Verbesserung der Leistungen und der Betreuungsqualität (Lokalitäten, Mahlzeiten, Beschäftigungsangebot für Kinder, Integration und Förderung von Kindern mit besonderem Förderbedarf, Sprachförderung usw.) anstreben, sollen in diesem Rahmen nicht unterstützt werden.

Um in den Genuss von Finanzhilfen zu kommen, müssen die Projekte neben ihrem dem Gesetzeszweck entsprechenden Ziel auch eine gewisse territoriale Reichweite haben und kantonal, regional oder kommunal auf die Anpassung des Betreuungsangebots an die Bedürfnisse der Eltern ausgerichtet sein. Dies setzt voraus, dass sich die Akteure vor Ort untereinander koordinieren, um den Eltern konkrete Verbesserungen anzubieten. Die Anpassung des Angebots kann eine einzelne Einrichtung betreffen; diese muss jedoch einem erweiterten Benutzerkreis zur Verfügung stehen, d. h. zumindest allen Einwohnerinnen und Einwohnern einer Gemeinde.

Diese Art der Finanzhilfen ist von den Finanzhilfen zur Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen zu unterscheiden. Mitfinanziert werden nur die Projektkosten von Projekten zur Abstimmung des Angebots auf die Bedürfnisse der Eltern in den verschiedenen Etappen und nicht der Betrieb von Einrichtungen, die aufgrund eines unterstützten Projekts zustande kommen. Entsprechend niedrig ist der Anteil des anrechenbaren Aufwands für diese Finanzhilfen am gesamten Finanzbedarf (vgl. Art. 5 des Entwurfs).

Absatz 2 präzisiert, welche Projekttypen vom Bund unterstützt werden können. Der Begriff «insbesondere» verweist darauf, dass es sich nicht um eine abschliessende Aufzählung handelt. Es können auch andere Initiativen unterstützt werden, wenn diese dem Gesetzeszweck entsprechen und sie auf kantonaler, regionaler oder kommunaler Ebene tatsächlich eine bessere Ausrichtung des Angebots auf die Bedürfnisse der Eltern anstreben.

- *Buchstabe a* bezieht sich auf Projekte für schulpflichtige Kinder, bei denen zum einen eine ganztägige Betreuung bereitgestellt wird und die zum andern gemeinsam mit der Schule oder den Schulbehörden organisiert werden. Heute ist das Angebot an schulergänzender Betreuung sehr unterschiedlich ausgestaltet. Besteht ein solches Angebot, melden die Eltern ihr Kind für die von ihnen benötigten Zeitspannen an, beispielsweise für das Mittagessen oder für die Betreuung vor der Schule an bestimmten Tagen. An bestimmten oder allen Tagen wird das Kind nach der Schule in einer schulergänzenden Einrichtung betreut, bis ein Elternteil es nach der Arbeit dort abholt. Diese modulare Betreuung wird in den Schulgebäuden oder in anderen Lokalitäten angeboten. Den Eltern kann für ihr Kind kein Platz in der von ihnen benötigten Zeitspannen zugesichert werden. Je nach gewünschtem Wochentag können Wartelisten bestehen. Das schulergänzende Angebot besteht zudem oft nur in der Betreuung über die Mittagszeit und ist damit nicht an die Arbeitszeiten der meisten Erwerbstätigen angepasst. Auch erweisen sich die Koor-

dination und Zusammenarbeit zwischen den Schulbehörden und den für die schulergänzende Betreuung zuständigen Stellen als schwierig, denn für die schulergänzende Betreuung und den Unterricht sind häufig unterschiedliche Stellen verantwortlich. Die Eltern wirken dann als Verbindungsglied zwischen den beiden Stellen und leiten die nötigen Informationen weiter, was ihren Alltag nicht vereinfacht.

Eine echte Verbesserung für die Eltern brächten daher Projekte, die eine Ganztagesbetreuung und eine effektive Einbindung der Schule in die Organisation anstreben. Denkbar sind hier verschiedene Modelle: Die Schule selber bietet Betreuung durch ihr Lehrpersonal oder weiteres Personal ausserhalb der Unterrichtszeiten an. Oder eine andere Stelle bietet diese Betreuung an, wobei die Schule in deren Organisation einzubinden ist. Damit wird eine effiziente und alltagstaugliche Betreuung bereitgestellt.

Mit Finanzhilfen des Bundes könnten somit Projekte unterstützt werden, die eine Ganztagesbetreuung und eine effektive Einbindung der Schule in die Organisation der Betreuung beabsichtigen.

- *Buchstabe b* bezieht sich auf Betreuungsangebote für Schul- und Vorschulkinder, deren Eltern unregelmässige Arbeitszeiten haben. Bei einigen Eltern wechselt die Arbeitszeit von Woche zu Woche oder von Tag zu Tag, andere arbeiten auf Abruf. Für Eltern, die in Bezug auf die Arbeitszeiten sehr flexibel sein müssen, bestehen bislang keine passenden familienergänzenden Betreuungsangebote. Manchmal steht zwar eine begrenzte Anzahl Plätze mit flexiblen Zeiten zur Verfügung, in der Regel bedingt die Anmeldung in Kindertagesstätten oder Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung aber fix festgelegte Tage.

Projekte zur Bereitstellung von Betreuungsangeboten (in Einrichtungen oder Tagesfamilien), die den spezifischen Bedürfnissen dieser Eltern entsprechen, könnten Finanzhilfen des Bundes in Anspruch nehmen.

- *Buchstabe c* betrifft das Ziel, Eltern von Schul- und Vorschulkindern Betreuung ausserhalb der üblichen Öffnungszeiten der Betreuungseinrichtungen anzubieten. Hier geht es einerseits um die Betreuung früh morgens, abends oder auch nachts sowie am Wochenende, um den spezifischen Bedürfnissen der Eltern mit atypischen Arbeitszeiten zu entsprechen. In bestimmten Tätigkeitsbereichen, insbesondere in medizinischen oder paramedizinischen Berufen in Spitälern oder Institutionen, in der Industrie oder im Dienstleistungssektor, wird rund um die Uhr gearbeitet. Andererseits geht es auch um die Schulferien, in denen oft keine schulergänzende Betreuung angeboten wird. Die 4–5 Wochen Ferien pro Jahr, die erwerbstätige Eltern in der Regel haben, decken die mindestens 12 Wochen Ferien der schulpflichtigen Kinder längst nicht ab.

Projekte zur Verbesserung der Betreuung ausserhalb der üblichen Öffnungszeiten der Betreuungseinrichtungen und während den Schulferien sind ebenfalls beitragsberechtigt.

Die hier umschriebenen Eckwerte zum Bezug von Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die

Bedürfnisse der Eltern werden in den Ausführungsbestimmungen konkretisiert (vgl. Art. 9 des Entwurfs).

Abs. 3

Die Projekte müssen den kantonalen Qualitätsanforderungen genügen. Damit wird sichergestellt, dass die Durchführung der Projekte nicht nur auf die Bedürfnisse der Eltern ausgerichtet wird, sondern auch mit dem Kindeswohl vereinbar ist. Ein Minimalstandard auf Bundesebene wird bereits in der Pflegekinderverordnung vom 19. Oktober 1977⁴⁰ statuiert. Eine Bewilligung nach der Pflegekinderverordnung wird jedoch nicht verlangt, weil dort in Artikel 13 Absatz 2 Ausnahmen für Einrichtungen vorgesehen sind, die nach der kantonalen Gesetzgebung einer besonderen Aufsicht unterstehen. Es ist Sache der Kantone, die Mindestanforderungen der Pflegekinderverordnung im kantonalen Recht zu konkretisieren und insbesondere Vorschriften zum Betreuungspersonal und dessen Ausbildung, zu Betreuungsintensität, Öffnungszeiten, Raumangebot, sanitären Einrichtungen, Hygiene und Verpflegung, pädagogischem Material, Sicherheit und Aufsicht zu erlassen. Zudem müssen sie die Einhaltung dieser Vorschriften gewährleisten.

Gliederungstitel vor Art. 4

Die Einführung dieses Gliederungstitels ist erforderlich, da die Bestimmungen zu den verfügbaren Mitteln, der Bemessung und der Dauer der Finanzhilfen für die bisherigen Finanzhilfen nach dem 2. Abschnitt sowie für die neuen nach dem 2a. Abschnitt gelten.

Art. 4 *Verfügbare Mittel*

Abs. 1

Für die Einführung von Finanzhilfen zur Erhöhung von Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung und die Unterstützung von Projekten zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern braucht es neue Finanzmittel. Weil der Bund bei der Verfügung von Finanzhilfen mehrjährige Verpflichtungen gegenüber den Subventionsberechtigten eingetht, ist dazu ein Verpflichtungskredit nach Artikel 21 des Finanzhaushaltgesetzes vom 7. Oktober 2005⁴¹ (FHG) notwendig. Mit diesem erhält die zuständige Verwaltungseinheit (das BSV) die Ermächtigung, finanzielle Verpflichtungen über mehrere Jahre einzugehen. Absatz 1 wird der Tatsache angepasst, dass es künftig zwei verschiedene Verpflichtungskredite geben wird. Der Umfang der Verpflichtungskredite wird nicht im Gesetz festgelegt, sondern darüber entscheidet die Bundesversammlung separat mit einfachem Bundesbeschluss (Art. 163 Abs. 2 BV). Die Mittel, die für die Auszahlung der Finanzhilfen notwendig sind, werden vom Parlament jährlich im Rahmen der Verabschiedung des Budgets gesprochen und unterliegen den Anforderungen der Schuldenbremse (Art. 126 BV).

⁴⁰ SR 211.222.338

⁴¹ SR 611.0

Abs. 2

Diese Bestimmung wird aufgehoben, da für den Vollzugaufwand beim BSV (in erster Linie Personalaufwand) kein Verpflichtungskredit notwendig ist (Art. 11 Bst. b Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006⁴²). Zudem wird es mit Einführung des neuen Führungsmodells für die Bundesverwaltung (NFB) ab 2017 nicht mehr möglich sein, den Eigenaufwand des Bundes über einen Subventionskredit zu verbuchen (Art. 30a FHG). Dieser Eigenaufwand wird deshalb ab 2017 sowohl für die Finanzhilfen nach dem 2. Abschnitt wie ab Inkrafttreten der neuen Bestimmungen zu den Finanzhilfen nach dem 2a. Abschnitt im Globalkredit der zuständigen Verwaltungseinheit (BSV) eingestellt werden.

Abs. 2^{bis}

Da es zwei verschiedene Verpflichtungskredite gleichzeitig geben wird, muss präzisiert werden, auf welchen Verpflichtungskredit sich die in Absatz 2^{bis} genannte Begrenzung von 15 Prozent bezieht. Es handelt sich dabei um den Kredit, der für die Finanzierung der Finanzhilfen gemäss dem 2. Abschnitt vorgesehen ist.

Art. 5 Bemessung und Dauer der Finanzhilfen

Artikel 5 regelt die Eckwerte der Bemessung und der Dauer der Finanzhilfen. Die Einzelheiten der Bemessung sind in den Ausführungsbestimmungen zu regeln (vgl. Art. 9 des Entwurfs).

Auch die beiden neuen Arten von Finanzhilfen des Bundes sollen lediglich Anreize schaffen, damit Kantone, Gemeinden und Dritte ihr Engagement für die familienergänzende Kinderbetreuung verstärken. Das Anreizsystem soll bewirken, dass die zuständigen Akteure möglichst rasch ihre Subventionen erhöhen oder Projekte lancieren. Aus diesem Grund ist das Zeitfenster, in dem Gesuche um Finanzhilfen eingereicht werden können, auf fünf Jahre begrenzt (vgl. Art. 10 Abs. 6 des Entwurfs). Die Limitierung der Dauer von Finanzhilfen auf drei Jahre ist eine Konsequenz der kurzen Laufzeit des Gesetzes sowie des dafür zur Verfügung stehenden Finanzrahmens. Sie entspricht zudem der Dauer der bestehenden Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen.

Abs. 3^{bis}

Bemessungsgrundlage für die jährlichen Finanzhilfen des Bundes bilden die Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung, die in einem Kanton von Kanton und Gemeinden, gegebenenfalls unter gesetzlichem Einbezug der Arbeitgeber, im Kalenderjahr vor Beginn der Finanzhilfen ausgerichtet wurden. Die im Gesuch des Kantons vorgesehenen Subventionserhöhungen in den drei folgenden Jahren werden darauf basierend geprüft und gegebenenfalls verfügt. Nach jedem Beitragsjahr wird aufgrund der Rechnungsabschlüsse der Kantone und Gemeinden die effektive Erhöhung ermittelt und entsprechend verrechnet.

Als Subventionserhöhungen gelten jene Geldmittel, die auf Stufe Kantone oder Gemeinden für die Reduzierung der Elternbeiträge ausgerichtet werden. Leistungen

von Arbeitgebern, die diese aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung von Kantonen oder Gemeinden zu erbringen haben – beispielsweise analog der Regelung in den Kantonen Waadt, Neuenburg und Freiburg – werden als Teil der Subventionserhöhung miteinberechnet. Hingegen gelten freiwillige Leistungen der Arbeitgeber nicht als Subventionen. Nicht angerechnet werden zudem die Kosten für neu entstehende Betreuungsplätze. Für diese neuen Plätze können von den betroffenen Betreuungseinrichtungen über das bestehende System der Anstossfinanzierung Finanzhilfen gemäss den Artikeln 2 und 3 beantragt werden.

Die Finanzhilfen für die Erhöhung von Subventionen werden über die Zeit degressiv ausgerichtet. Im ersten Jahr betragen sie 65, im zweiten Jahr 35 und im dritten Jahr 10 Prozent der anrechenbaren Subventionserhöhung. Die degressive Ausgestaltung der Finanzhilfen über die Zeit ermöglicht den Kantonen und Gemeinden, ihre Budgets schrittweise zu erhöhen und dennoch von Beginn weg das volle Subventionsvolumen zur Verfügung zu stellen. Zudem fällt das Auslaufen der Bundessubventionen im vierten Jahr in den kantonalen und kommunalen Budgets nicht mehr erheblich ins Gewicht, sodass davon ausgegangen werden kann, dass sie die Subventionserhöhung vollständig aus eigenen Mitteln finanzieren können und das Subventionsniveau nicht wieder senken.

Die Auszahlungs- und Rückforderungsmodalitäten der Finanzhilfen werden in den Ausführungsbestimmungen näher zu umschreiben sein. Die Bestimmungen des 3. Abschnitts des Subventionsgesetzes sind grundsätzlich anwendbar.

Abs. 3^{ter}

Der Bund übernimmt höchstens die Hälfte der Kosten für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern. Zu den anrechenbaren Kosten gehören die finanziellen Aufwendungen der am Projekt beteiligten Kantone, Gemeinden, weiteren juristischen und natürlichen Personen für die konzeptionellen Vorarbeiten, die Realisierung (bspw. Systemumstellungskosten für Personalschulung, nicht jedoch bauliche Massnahmen) sowie die Evaluation des Projektes. Nicht berücksichtigt werden die effektiven Betriebskosten wie z. B. die zusätzlichen Personalkosten infolge des Ausbaus des familienergänzenden Betreuungsangebotes. Für die im Rahmen des Projekts neu geschaffenen Betreuungsplätze können die betroffenen Betreuungseinrichtungen Finanzhilfen gemäss den Artikeln 2 und 3 beantragen.

Art. 6 Gesuche um Finanzhilfen

Das Verfahren gemäss Absatz 1 stellt eine einfache und effiziente Lösung dar, die auch für die neuen Finanzhilfen angewendet wird.

Abs. 5

Die Gesuche der Kantone um Finanzhilfen zur Erhöhung von Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung sind dem BSV vor der Erhöhung der Subventionen einzureichen. Diese Anforderung ergibt sich aus der Zielsetzung der Gesetzesänderung, den Kantonen einen Anreiz zu bieten, ihre Subventionen zu erhöhen. Bestehende Subventionen dagegen sollen vom Bund nicht mitfinanziert werden.

Die Finanzhilfesuche der Kantone müssen alle für den Entscheid erforderlichen Dokumente enthalten, insbesondere einen Projektbeschrieb, ein detailliertes Budget und eine Finanzplanung über mindestens sechs Jahre (vgl. Art. 3a Abs. 2 des Entwurfs).

Damit die Kantone ihre Gesuche bestmöglich planen können, werden die Fristen für die Entscheide des BSV in den Ausführungsbestimmungen festgelegt. Denkbar ist eine Frist von vier Monaten ab dem Zeitpunkt, in dem das BSV über ein vollständiges Gesuchsdossier verfügt.

Abs. 6

Die Gesuche der Kantone, Gemeinden sowie anderer juristischer oder natürlicher Personen um Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern sind vor Beginn des Projekts direkt beim BSV einzureichen.

Die Finanzhilfesuche müssen alle für den Entscheid erforderlichen Dokumente enthalten, insbesondere einen Projektbeschrieb, eine Finanzplanung für die Projekt- wie auch für die Betriebsphase sowie ein Evaluationskonzept. Sofern es sich nicht um ein Gesuch eines Kantons handelt, ist dem Gesuch die Stellungnahme der vom Projekt betroffenen Kantone beizulegen. Je nach Projekt und seiner territorialen Reichweite sind ein oder mehrere Kantone betroffen. Die Gesuchstellenden sind für die umfassende Dokumentation des Dossiers zuständig.

Im Gegensatz zu den Finanzhilfen für die Schaffung von Betreuungsplätzen ist es an den Gesuchstellenden, eine Stellungnahme der betreffenden Kantone beizulegen. Diese Stellungnahme gibt Auskunft über die Einhaltung der kantonalen Qualitätsanforderungen (Art. 3b Abs. 3 des Entwurfs) und liefert dem BSV nützliche Informationen der Akteure, die mit der jeweiligen Realität vor Ort besser vertraut sind als der Bund. Sie ist für das BSV nicht verbindlich; es kann davon abweichen.

Art. 7 Entscheid und Leistungsverträge

Abs. 3

Die zwei neuen Arten von Finanzhilfen werden durch Verfügung gewährt.

Art. 8 Evaluation

Dieser Artikel ist auch bei den neuen Bestimmungen anwendbar und legt fest, dass die Auswirkungen dieses Gesetzes evaluiert werden.

Art. 9 Ausführungsbestimmungen

Beim Erlass der Ausführungsbestimmungen zu den zusätzlichen Finanzhilfen zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung verzichtet der Bundesrat auf die Anhörung der Fachorganisationen, da er bereits über langjährige Erfahrung bei der Durchführung der bisherigen Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen verfügt. Die Fachorganisationen konnten bereits während des Vernehmlassungsverfahrens ihre Anregungen im Hinblick auf die zu erlassenden

den Ausführungsbestimmungen anbringen. Hingegen sollen die Kantone über ihre Konferenzen in die Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen einbezogen werden. Es wird insbesondere darauf zu achten sein, dass der administrative Aufwand für die Gesuchstellenden möglichst gering gehalten werden kann.

Art. 9a Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Gemäss aktueller Bestimmung, d. h. nach Artikel 10 Absatz 5, werden die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung bis zum 31. Januar 2019 gewährt. Die Geltungsdauer der neuen Finanzhilfen für die Erhöhung von Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung sowie für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern geht jedoch über dieses Datum hinaus. In einer Übergangsbestimmung ist daher festzuhalten, dass die Frist vom 31. Januar 2019 für die Gewährung von Finanzhilfen ausschliesslich den 2. Abschnitt dieses Gesetzes und damit nur die bereits bestehenden Finanzhilfen betrifft.

Art. 10 Geltungsdauer

Abs. 6

Die neuen gesetzlichen Bestimmungen sowie der damit verbundene Verpflichtungskredit werden auf fünf Jahre befristet. Eine Laufzeit von fünf Jahren erscheint deshalb als zielführend, weil solche Anreizsysteme erfahrungsgemäss eine gewisse Anlaufzeit benötigen, bis sie ihre volle Wirksamkeit entfalten können. Dies hat sich gerade auch bei der Einführung der Finanzhilfen für die Schaffung familienergänzender Betreuungsplätze gezeigt, als vom ersten 4-jährigen mit 200 Millionen Franken ausgestatteten Verpflichtungskredit lediglich 68 Millionen Franken verwendet werden konnten.

Die Zahlungen des Bundes auf der Grundlage des Verpflichtungskredits werden sich auf acht Jahre verteilen: fünf Jahre während der Laufzeit der gesetzlichen Bestimmungen, zusätzliche drei Jahre für die im letzten Jahr bewilligten Gesuche.

Da die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung nach geltendem Recht bis zum 31. Januar 2019 gewährt werden (vgl. Kommentar zu Art. 9a des Entwurfs), muss die Geltungsdauer des Gesetzes für Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung sowie für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern um fünf Jahre ab Inkrafttreten der Gesetzesrevision verlängert werden.

2.2 **Bundesbeschluss über Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung und für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern**

Art. 1

Diese Bestimmung legt die Höhe der finanziellen Mittel für die beiden neuen Formen von Finanzhilfen fest.

Art. 2

Der Verpflichtungskredit wird in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses, der nicht dem Referendum untersteht, beschlossen.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen auf den Bund lassen sich nicht mit Sicherheit beziffern, da deren Umfang davon abhängt, in welchem Ausmass die Finanzhilfen des Bundes von den Kantonen bzw. von den zu einer Förderung berechtigten Institutionen in Anspruch genommen werden. Insgesamt ist für die neuen Finanzhilfen einschliesslich der Vollzugskosten ein Betrag von höchstens 100 Millionen Franken vorgesehen. Die Festlegung dieses Betrags stützt sich auf folgende Annahmen:

- Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung: Gesamtschweizerisch wird die familienergänzende Kinderbetreuung derzeit von Kantonen und Gemeinden mit rund 750 Millionen Franken subventioniert. Eine Subventionserhöhung von durchschnittlich 10 Prozent (75 Mio. CHF) wird als realistisch erachtet. Infolge der degressiven Ausgestaltung der Finanzhilfen über drei Jahre hinweg (65 % im 1. Jahr, 35 % im 2. Jahr und 10 % im 3. Jahr) ergibt sich für den Bund eine Belastung von rund 82,5 Millionen Franken.
- Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern: Es wird mit einer Vielzahl an Gesuchen gerechnet, da insbesondere im schulischen Bereich ein grosser Bedarf an neuen Lösungen besteht. Die Bundesbeteiligung wird auf höchstens 15 Millionen Franken veranschlagt.

Wegen der Gewährung der Finanzhilfen während dreier Jahre kann sich der zeitliche Verlauf der Auszahlungen auf acht Jahre erstrecken (fünf Jahre während der Laufzeit des Gesetzes sowie zusätzlich drei Jahre für die im letzten Jahr bewilligten Finanzhilfen). Es ist damit zu rechnen, dass insbesondere die politischen Prozesse in

den Kantonen eine gewisse Zeit benötigen, sodass sie ihre Gesuche mit einer gewissen Verzögerung einreichen. Die Auszahlungen dürften daher zunächst zunehmen und dann in den letzten beiden Jahren infolge des degressiven Auszahlungsmodus wieder zurückgehen.

Aus heutiger Sicht wird von folgendem Zahlungsverlauf ausgegangen (Mio. CHF):

Zahlungsverlauf

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Subventionserhöhung	0.0	3.5	8.5	16.9	20.9	21.7	9.0	2.0	82.5
Einzelprojekte	0.4	1.4	2.5	3.6	3.0	2.0	1.1	0.3	14.3
Total	0.4	4.9	11.0	20.5	23.9	23.7	10.1	2.3	96.8

Für die Finanzhilfen ist gemäss Artikel 21 FHG ein Verpflichtungskredit notwendig, weil der Bund hierfür mehrjährige Verpflichtungen einget.

Darüber hinaus fallen beim Bund für die Abwicklung der Subvention Personal- und Sachaufwendungen im Umfang von 3,2 Prozent des Totalbetrags an (vgl. auch Ziff. 3.1.2). Sie werden wie die Finanzhilfen aus den höchstens 100 Millionen Franken finanziert.

Die neuen Finanzhilfen bedeuten nicht nur Mehrausgaben, sondern es ist zu erwarten, dass durch sie die Beteiligung von Eltern am Erwerbsleben steigt. Dadurch erhöhen sich auch die Steuereinnahmen der Kantone und des Bundes. Wie hoch dieser Effekt für den Bundeshaushalt zu beziffern ist, lässt sich zum heutigen Zeitpunkt nicht abschätzen (vgl. auch die Ziff. 3.2, 3.3.1 und 3.3.2).

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Die Abschätzung der Personal- und Sachkosten, die für den Vollzug der neuen Finanzhilfen anfallen werden, beruht auf den Erfahrungen mit der Durchführung der Finanzhilfen des geltenden Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Über den gesamten Zeitraum von 13 Jahren, in denen dieses Gesetz in Kraft ist, beliefen sich die Kosten für Personal- und Sachaufwand auf 3,2 Prozent der Gesamtausgaben, was angesichts der aufwendigen Prüfprozesse einer schlanken Durchführung entspricht. Da der Vollzug der neuen Finanzhilfen Ähnlichkeiten mit jenem der bereits bestehenden Finanzhilfen haben wird (Gesuchsprüfung, maximale Dauer der Finanzhilfen, nachschüssige Abrechnung und Auszahlung der Finanzhilfen), ist mit einem vergleichbaren Aufwand zu rechnen. Für den Vollzug der neuen Finanzhilfen ist daher für die gesamte Laufzeit der Durchführung mit Aufwendungen von insgesamt 3,2 Millionen Franken zu rechnen (3,2 % des Gesamtaufwands): ca. 2,2 Millionen Franken für Personal- und 1 Million Franken für Sachaufwand (EDV-System, Evaluation etc.). Die Aufwendungen für Personal und Sachkosten verteilen sich nicht gleichmässig über die acht Jahre der

Durchführung. Im ersten Jahr ist der Personalbedarf trotz aufwendiger Aufbauarbeiten geringer, da noch nicht mit vielen Gesuchen zu rechnen ist. Er wird in den Folgejahren deutlich zunehmen, da dann gleichzeitig mit der Prüfung von neuen Gesuchen auch die Abrechnungen der bereits bewilligten Gesuche jeweils während dreier Jahre zu bearbeiten sind. Ab 2023, wenn keine neuen Gesuche mehr eingereicht werden können, wird der Personalaufwand rasch wieder abnehmen, da nur noch Abrechnungen bearbeitet werden müssen. Der Sachaufwand ist zu Beginn am höchsten, weil ein EDV-System zur Bearbeitung der Gesuche aufgebaut werden muss. Danach fallen nur noch die üblichen Betriebskosten sowie die Aufwendungen für die Evaluation der neuen Finanzhilfen an.

Da diese Ausgaben Eigenaufwand des BSV darstellen, werden sie nicht dem Subventionskredit belastet, sondern sie werden gemäss dem ab 2017 geltenden Neuen Führungsmodell des Bundes (NFB) im Globalbudget des BSV verbucht. Dafür wird voraussichtlich eine befristete Plafonderhöhung nötig sein, deren Umfang mit Inkraftsetzung der Gesetzesänderung beantragt werden wird. Der Aufwand für die Durchführung ist demnach nicht Teil des Verpflichtungskredits.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die vorgeschlagenen Änderungen bieten den Kantonen, Gemeinden, weiteren juristischen sowie natürlichen Personen neue Möglichkeiten der Finanzierung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Die Finanzhilfen zur Erhöhung der kantonalen und kommunalen Subventionen für familienergänzende Kinderbetreuung sollen Anreize schaffen, damit Kantone und Gemeinden die familienergänzende Kinderbetreuung stärker subventionieren und neue Ansätze entwickeln, mit denen die Drittbetreuungskosten der Eltern reduziert werden können. Den Kantonen wird ein Teil der dafür aufgewendeten Mehrausgaben zurückerstattet. Die degressive Bundesbeteiligung über einen Zeitraum von drei Jahren lässt den Kantonen mehr Zeit, die nötigen finanziellen Mittel für eine langfristige Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung zur Verfügung zu stellen. Der Entscheid, wie hoch diese Mehrausgaben ausfallen, liegt bei den Kantonen selber. Insgesamt wird damit gerechnet, dass die Kantone zusammen mit den Gemeinden und allenfalls mit den Arbeitgebern die Subventionen um 10 Prozent erhöhen. Dies ergäbe eine Mehrbelastung von jährlich 75 Millionen Franken. Reichen die Kantone ein Gesuch ein, so müssen sie alle von Kantonen, Gemeinden und allenfalls gesetzlich vorgeschriebene Arbeitgeberbeiträge vor und nach der geplanten Erhöhung zusammenstellen. Die Beschaffung dieser Daten kann mit einem gewissen Aufwand verbunden sein, ist aber in Anbetracht der in Aussicht gestellten Finanzhilfen gerechtfertigt.

Mit den Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern werden Initiativen der Kantone und Gemeinden, weiterer juristischer Personen sowie natürlicher Personen in diesem Bereich unterstützt. Wer ein Projekt in Angriff nehmen möchte, muss mit

den betroffenen Kantonen Kontakt aufnehmen, bevor beim BSV ein Gesuch um Finanzhilfen eingereicht wird. Auf diese Weise können die Kantone vorgängig Stellung nehmen und dem Projektträger in einer frühen Projektphase allfällige als nötig oder wünschenswert erachtete Anpassungen insbesondere im Hinblick auf die kantonalen Qualitätsanforderungen vorschlagen. Die Erarbeitung einer solchen Stellungnahme bedeutet für den Kanton eine Mehrbelastung, die jedoch dadurch relativiert wird, dass der Kanton ein Interesse daran hat, über geplante Projekte auf seinem Gebiet informiert zu werden und dadurch die Möglichkeit zu erhalten, auf die Ausgestaltung der Projekte einen gewissen Einfluss zu nehmen.

Bei Projekten, die eine bessere Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern anstreben, dürfte sich die enge Zusammenarbeit zwischen den Schulen verschiedener Quartiere, den Agglomerationsgemeinden oder von Land- oder Berggemeinden derselben Region als wünschenswert oder gar unerlässlich erweisen.⁴³ Mit einer entsprechenden Koordination sind die verschiedenen Akteure im Bereich der familienergänzenden Betreuung in der Lage, ein Projekt umzusetzen, das auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Eltern zugeschnitten ist. Es kann also in Betracht gezogen werden, dass in einer Stadt, Agglomeration oder Region während der Schulferien lediglich eine schulergänzende Betreuungseinrichtung geöffnet hat oder dass für Eltern mit atypischen oder unregelmässigen Arbeitszeiten ein spezifisches Angebot besteht.

Die beiden neuen Arten von Finanzhilfen haben keine direkten Auswirkungen auf das kantonale Recht. Eine Gesetzesanpassung ist nur dann erforderlich, wenn ein Kanton oder eine Gemeinde neue Subventionsformen einführen und beispielsweise die Arbeitgeber dazu verpflichten will, sich an der Finanzierung der familienergänzenden Betreuung zu beteiligen.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die in diesem Kapitel dargelegten Auswirkungen auf die Volkswirtschaft basieren auf empirischen Studien, die in diesem Bereich bereits durchgeführt wurden.⁴⁴

3.3.1 Wirtschaftliche Auswirkungen auf verschiedene Gesellschaftsgruppen

Eltern

Die Eltern sind die Endempfänger der neuen Finanzhilfen, die der Bund den Kantonen ausrichten will, damit sie ihr finanzielles Engagement zugunsten der familiener-

⁴³ Ecoplan (Hrsg.) (2015): Erwerbskompatibilität von Finanzierungsmodellen für Tagesstrukturen im Schulbereich. Bern, S. 62. Kann abgerufen werden unter: www.seco.admin.ch > Arbeit > Fachkräfteinitiative.

⁴⁴ Für eine Übersicht zu den in der Schweiz seit 2000 durchgeführten empirischen Untersuchungen vgl. Kap. 2 des Berichts: Ecoplan (Hrsg.) (2015): Erwerbskompatibilität von Finanzierungsmodellen für Tagesstrukturen im Schulbereich. Bern. Kann abgerufen werden unter: www.seco.admin.ch > Arbeit > Fachkräfteinitiative.

gänzenden Kinderbetreuung nachhaltig erhöhen. Die neuen, von den Kantonen und Gemeinden dank der befristeten Bundeshilfe gewährten Finanzmittel sollen die Drittbetreuungskosten der Eltern von Kindern im Vorschul- und Schulalter reduzieren und dafür sorgen, dass das familienergänzende Betreuungsangebot besser auf die Bedürfnisse erwerbstätiger oder sich in Ausbildung befindlicher Eltern abgestimmt ist. Die derzeit relativ hohen Tarife der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen und die oft nur beschränkt mit einer Arbeit oder Ausbildung kompatiblen Öffnungszeiten stellen negative Anreize für das Ausüben einer Erwerbstätigkeit oder das Absolvieren einer Ausbildung dar. Die Reduktion der Drittbetreuungskosten zugunsten der Eltern und eine familienergänzende Betreuung, die sich besser mit anderen Tätigkeiten vereinbaren lässt, erleichtert den Eltern insbesondere den Müttern die Erwerbsbeteiligung. Dies dürfte sich positiv auf den Beschäftigungsgrad der Eltern resp. insbesondere der Mütter auswirken.⁴⁵ Die Möglichkeit, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, käme insbesondere auch Einelternfamilien zugute, die besonders armutsgefährdet sind und überdurchschnittlich häufig Sozialhilfe beziehen.

Öffentliche Hand

Mehrere auf theoretische Berechnungen gestützte Studien haben gezeigt, dass die Ausgaben der öffentlichen Hand für die familienergänzende Kinderbetreuung durch zusätzliche Steuereinnahmen und Minderausgaben bei der Sozialhilfe mehr als aufgewogen werden.⁴⁶ Wie eine auf den Steuerdaten der Gemeinde Horw basierende Studie ergeben hat, fliessen pro Franken, den die Gemeinde für die familienergänzende Kinderbetreuung ausgibt, 1.80 Franken wieder an die Gemeinde zurück.⁴⁷ Rechnet man die zusätzlichen Steuereinnahmen für Kanton und Bund hinzu, erhöht sich dieses Verhältnis auf 2.20 Franken pro investierten Franken.

Mehrausgaben der öffentlichen Hand für die familienergänzende Kinderbetreuung können die öffentlichen Haushalte folglich positiv beeinflussen, indem sie mehr einbringen (in Form von zusätzlichen Steuereinnahmen oder tieferen Sozialhilfeausgaben), als sie kosten. Die steuerlichen Vorteile, wie sie zum Beispiel für die Gemeinde Horw berechnet wurden, könnten langfristig sogar noch steigen, da davon auszugehen ist, dass Eltern, die ihre Karriere ohne Unterbruch fortsetzen können, im

⁴⁵ Zu diesem Thema, vgl. u.a.: Bütler, Monika / Ruesch, Martin (Conférence romande de l'égalité, Hrsg.) (2009): *Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte. Impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes*, St. Gallen. Ott, Walter / Staub, Cornelia / Bade, Stephanie (2010): *Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem*, Zürich. Walker, Philippe / Baeriswyl, Annick / Schoch, Tobias / Rissi, Christof / Bischof, Tamara (2013): *Evaluation «Anstossfinanzierung»*. Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung, in: *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*, Nr. 15/13, BSV. Schwegler, Regina / Stern, Susanne / Iten, Rolf (2012): *Familienfreundliche Steuer- und Tarifsysteme – Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zürich*, Schlussbericht, Zürich.

⁴⁶ Für einen detaillierten Überblick zu diesen Studien, vgl. Kap. 2.4 des folgenden Berichts: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (2008): *Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz. Eine Bestandesaufnahme*. Kann abgerufen werden unter: www.ekff.admin.ch > Dokumentation > Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung.

⁴⁷ Von Bergen, Matthias / Pfäffli, Stefan (2009): *Kinderbetreuungsangebote der Gemeinde Horw – Abklärung des finanziellen Nutzens*, in: *Arbeitsbericht IBR 003/2009*, Hochschule Luzern.

Laufe ihrer Berufslaufbahn höhere Einkommen erzielen und somit auch mehr Steuersubstrat generieren, als wenn sie sich aus familiären Gründen zeitweilig aus dem Erwerbsleben zurückziehen. Es ist zu vermuten, dass die öffentliche Hand (insbesondere die Gemeinden) oft einzig den Kostenfaktor berücksichtigt, wenn sie über eine mögliche Erweiterung des familienergänzenden Betreuungsangebots entscheidet. Der künftige Steuerertrag, der sich steuerbedingt mit einer gewissen zeitlichen Verschiebung einstellt (die Steuern auf dem Mehreinkommen der Eltern werden erst ein oder zwei Jahre nach den ersten Investitionen erhoben), dürfte bei der Entscheidungsfindung oft vernachlässigt oder stark unterschätzt werden. Mit dem befristeten Anreizsystem will der Bund die Gemeinden motivieren, in das familienergänzende Betreuungsangebot zu investieren.

Unternehmen

Die Wahrscheinlichkeit erhöht sich, dass beide Elternteile im Erwerbsleben verbleiben bzw. darauf verzichten, nach der Geburt eines oder mehrerer Kinder ihren Beschäftigungsgrad drastisch zu reduzieren. Dadurch sind auch die Investitionen der Unternehmen in die Ausbildung ihrer Mitarbeitenden lohnenswerter, und das im Unternehmen erworbene Wissen bleibt erhalten und nimmt zu. Ausserdem stehen den Unternehmen mehr Arbeitskräfte zur Verfügung, wodurch einer wichtigen Zielsetzung der Fachkräfteinitiative entsprochen wird (vgl. Ziff. 4.2).

Die allfällige finanzielle Beteiligung der Arbeitgeber an den von Kantonen und Gemeinden getragenen Kosten für die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung kann als Gegenleistung für die genannten Vorteile betrachtet werden, die den Unternehmen aus dem Kinderbetreuungssystem entstehen. Einige Kantone haben bereits solche Arbeitgeberbeiträge eingeführt, allerdings sind sie relativ bescheiden (Waadt: 0,08 % der Lohnsumme, Neuenburg 0,17 % und Freiburg 0,04 %). Die neuen Gesetzesbestimmungen werden angesichts der Grössenordnung der erwarteten Subventionserhöhungen keine negativen Folgen für die Unternehmen haben. Auch dürften sie die Niederlassungsentscheidungen von Unternehmen kaum beeinflussen.

Sozialsystem

Werden die Subventionen erhöht, profitieren je nach Ausgestaltung der Tarife mehr Sozialhilfebezüglerinnen und -bezügler mit einem oder mehreren Kindern. Sie können ihr Arbeitspensum dadurch eher erhöhen und ihre Kinder zu günstigeren Tarifen betreuen lassen. Dadurch lassen sich Sozialhilfekosten einsparen. Mit den neuen Bestimmungen wird zudem verhindert, dass Eltern in prekären finanziellen Verhältnissen aufgrund zu hoher Betreuungskosten oder weil sie keine Möglichkeit haben, Familie und Erwerbstätigkeit zu vereinbaren, von der Sozialhilfe abhängig werden. Entsprechend werden sich weniger Frauen aus dem Erwerbsleben zurückziehen, was die Armutsgefahr senkt. Mit diesen Einsparungen werden zudem die Sozialhilfebudgets der Gemeinden entlastet.

Da die neuen Bestimmungen die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit neben dem Familienleben verstärken, tragen sie zu einer besseren Sozialvorsorge der betroffenen Personen bei. Durch die auf ihrem Erwerbseinkommen erhobenen

Beiträge haben sie Anspruch auf bessere Sozialleistungen als wenn sie erwerbslos wären.

3.3.2 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft

Die neuen Massnahmen wirken sich positiv auf die Beschäftigung aus. Zum einen tragen tiefere Betreuungskosten dazu bei, dass sich Eltern, die ihr Erwerbseinkommen aus finanziellen Gründen bisher reduziert haben (z. B., weil die Drittbetreuungskosten einen unverhältnismässig grossen Anteil des zusätzlichen Erwerbseinkommens schlucken würden), wieder vermehrt am Arbeitsmarkt beteiligen. Zum anderen wird eine verbesserte Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die tatsächlichen Bedürfnisse der Eltern letztlich dazu führen, dass diese ihren Beschäftigungsgrad erhöhen.

Die beiden Massnahmen werden sich allerdings weniger markant und weniger schnell auf die Beschäftigung auswirken als die Schaffung neuer Betreuungsplätze. Eine kürzlich durchgeführte Befragung von Eltern⁴⁸ hat ergeben, dass Eltern ihren Beschäftigungsgrad bei einem Wegfall der vorschulischen Betreuungsstrukturen um durchschnittlich 34 Stellenprozente und bei einem Wegfall der schulergänzenden Betreuungsstrukturen um 20 Stellenprozente reduzieren müssten (vgl. auch Ziff. 1.1.2). Entsprechend zeigen die Ergebnisse auch, dass der Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen die Beschäftigung stark beeinflusst. Je mehr schulergänzende Betreuungsplätze vorhanden sind und je geringer der Mangel an solchen Plätzen ist, desto stärker werden sich die höheren Subventionen, die für eine grössere Nachfrage und eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung sorgen, auf das Beschäftigungswachstum auswirken, was ebenfalls einer wichtigen Zielsetzung der Fachkräfteinitiative entspricht (vgl. Ziff. 4.2).

Es sind nicht die Finanzhilfen als solche, sondern die zusätzlichen Erwerbseinkünfte, die schrittweise positive Kettenreaktionen im Wirtschaftskreislauf auslösen (durch den steigenden Konsum und die zunehmenden Investitionen, die neue Einkommen generieren usw.). Aus diesen neuen Massnahmen resultieren somit höhere Erwerbseinkünfte, Steuereinnahmen, Sozialabgaben sowie tiefere Sozialhilfeausgaben, was sich schlussendlich positiv auf das Wirtschaftswachstum niederschlägt, auch wenn die Auswirkungen zu gering sind, als dass sie sich in der schweizerischen Gesamtwirtschaft bemerkbar machen würden.

⁴⁸ Walker, Philippe / Baeriswyl, Annick / Schoch, Tobias / Rissi, Christof / Bischof, Tamara (2013): Evaluation «Anstossfinanzierung». Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung, in: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Nr. 15/13, BSV. Kann abgerufen werden unter: www.bsv.admin.ch > Praxis > Forschung > Forschungspublikationen.

3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Auswirkungen des Impulsprogramms auf die familienergänzende Kinderbetreuung wurden schon mehrfach untersucht,⁴⁹ wobei u. a. positive Folgen für die nachhaltige Entwicklung und die Investition in die jungen Generationen festgestellt wurden. Da der vorliegende Gesetzesentwurf ähnliche Zielsetzungen wie das bestehende Impulsprogramm verfolgt, ist davon auszugehen, dass die Auswirkungen auf die Gesellschaft ebenfalls positiv ausfallen werden.

Die Zielgruppe der im Gesetzesentwurf vorgesehenen neuen Finanzhilfen sind Eltern. Oftmals wirkt sich die Geburt eines Kindes auf die Rollenverteilung der Eltern aus. Während die Frauen ihre Erwerbstätigkeit zugunsten der Familie reduzieren, verstärken die Männer ihr Berufengagement.⁵⁰ Im Jahr 2014 waren rund 86 Prozent der Väter, aber nur 17 Prozent der Mütter vollzeiterwerbstätig. Mehr als ein Viertel der Mütter von Kindern zwischen 0 und 6 Jahren mit Partner sind gar nicht erwerbstätig, bei alleinlebenden Müttern ist der Anteil der Nichterwerbstätigen mit 17 Prozent etwas geringer.⁵¹ Entsprechend leisten die Mütter im Vergleich zu den Vätern deutlich mehr unbezahlte Haus- und Familienarbeit.⁵² Für die Mütter hat diese Rollenteilung negative Auswirkungen auf deren Verdienstmöglichkeiten, Karrierechancen und Altersvorsorge.⁵³ Die gilt besonders infolge Trennung bzw. Scheidung.^{54,55}

⁴⁹ Für die aktuellste Untersuchung, vgl. Walker, Philippe / Baeriswyl, Annick / Schoch, Tobias / Rissi, Christof / Bischof, Tamara (2013): Evaluation «Anstossfinanzierung». Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung, in: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Nr. 15/13, BSV. Kann abgerufen werden unter: www.bsv.admin.ch > Praxis > Forschung > Forschungspublikationen.

⁵⁰ Levy, René (2016): Wie sich Paare beim Elternwerden retraditionalisieren, und das gegen ihre eigenen Ideale, Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften, Swiss Academies Communications 11 (3).

⁵¹ Bundesamt für Statistik, Erwerbsbeteiligung von Müttern und Vätern (2014). Kann abgerufen werden unter: www.bfs.admin.ch > Themen > 20 Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung > Gleichstellung von Frau und Mann > Daten und Indikatoren > Vereinbarkeit Beruf und Familie > Erwerbsbeteiligung von Müttern und Vätern.

⁵² Bundesamt für Statistik, Hauptverantwortung für die Hausarbeit in Paarhaushalten (2013). Kann abgerufen werden unter: www.bfs.admin.ch > Themen > 20 Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung > Gleichstellung von Frau und Mann > Daten und Indikatoren > Vereinbarkeit Beruf und Familie > Hauptverantwortung für Hausarbeit.

⁵³ OECD Economic Surveys: Switzerland 2013, S. 112.

⁵⁴ Derungs, Flurina / Lüthi, Janine / Schnegg, Brigitte / Wenger, Nadine / Ganzfried, Miriam (2014): Gleichstellung von Frau und Mann, Aktionsplan der Schweiz, Bilanz 1999–2014, im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann und der Sektion für Chancengleichheit und globale Gender- und Frauenfragen, S. 18.

⁵⁵ Im Jahr 2000 betrug der Frauenanteil der Alleinerziehenden 90 %. Kann abgerufen werden unter: www.bfs.admin.ch > Regional > Karten und Gemeinden > Frauen- und Gleichstellungsatlas Schweiz > Familien- und Haushaltsformen > Allein erziehende Mütter mit Kindern unter 16 Jahren.

Wichtige Ursachen für die tiefere Erwerbsbeteiligung der Mütter sind das Fehlen einer genügenden Anzahl bezahlbarer und auf die Bedürfnisse der Eltern abgestimmter Betreuungsmöglichkeiten⁵⁶ sowie Arbeitsbedingungen, die die Vereinbarkeit erschweren. Hinzu kommt die Tatsache, dass typische Frauenberufe häufig weniger gut bezahlt sind.⁵⁷ Oft lohnt sich deshalb die Aufgabe bzw. Reduktion der Erwerbstätigkeit durch die Mütter zugunsten der Übernahme von Betreuungspflichten eher als durch die Väter. Ausserdem reduziert sich bei Haushalten mit hohen Erwerbspensen das verfügbare Haushaltseinkommen über zwei Mechanismen, sodass zusätzlich negative Erwerbsanreize entstehen: Die Eltern haben erwerbsbedingt höhere Drittbetreuungskosten zu tragen, die sie meist nur zu einem kleinen Teil vom steuerbaren Einkommen abziehen können. Gleichzeitig gelangen sie aufgrund des höheren Einkommens in eine höhere Tarifkategorie für die familienergänzende Kinderbetreuung, womit die Drittbetreuungskosten zusätzlich ansteigen.^{58,59}

Der Gesetzesentwurf zu den neuen Finanzhilfen kann nicht alle diese negativen Auswirkungen beseitigen. Er trägt jedoch zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung bei, indem die Eltern, die für ihre Kinder familienergänzende Betreuung in Anspruch nehmen, finanziell entlastet werden und das Betreuungsangebot besser auf ihre Bedürfnisse abgestimmt wird. Damit wird der Verbleib v. a. für Mütter im Erwerbsleben attraktiver. Dies erlaubt ihnen auch die Fortsetzung ihrer bisherigen beruflichen Tätigkeit. Indem der vorliegende Gesetzesentwurf zur Reduktion von negativen Erwerbsanreizen beiträgt, von denen vor allem Frauen nach der Geburt eines Kindes betroffen sind, begünstigt er die Gleichstellung von Frau und Mann. Somit ist unter dem geplanten neuen Recht das Gleichstellungsgebot beachtet.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 27. Januar 2016⁶⁰ zur Legislaturplanung 2015–2019 und im Entwurf des Bundesbeschlusses⁶¹ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt und hat eine Schnittstelle zur Fachkräfteinitiative⁶².

⁵⁶ OECD Economic Surveys: Switzerland 2013, S. 107.

⁵⁷ Marti, Michael / Bertschy, Kathrin (2014): Lohndiskriminierung beim Berufseinstieg. Eine quantitative Analyse für die Schweiz, in *Swiss Journal of Sociology*, S. 279, 282f.

⁵⁸ Vgl. Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 19. Juni 2015. Kinderdrittbetreuungskosten und ihre steuerliche Abzugsfähigkeit. Erkenntnisse aus den Steuerdaten der Kantone Aargau und Bern. www.estv.admin.ch > Dokumentation > Zahlen und Fakten > Berichte > 2015.

⁵⁹ Morger, Mario, Eidgenössische Steuerverwaltung (2015): Welche Beschäftigungseffekte lösen steuerliche Entlastungen für Ehepaare und Eltern aus? Erkenntnisse aus der internationalen Literatur mit einer Anwendung auf mögliche Steuerreformen in der Schweiz, S. 1.

⁶⁰ BBl 2016 1105, hier 1125, 1177, 1211, 1223 und 1224.

⁶¹ BBl 2016 1233, hier 1237.

⁶² BBl 2016 1105, hier 1211.

4.2 Verhältnis zu nationalen Strategien des Bundesrates

Fachkräfteinitiative

In der Schweiz herrscht ein Engpass verfügbarer Fachkräfte. Dieser Engpass wurde als eine Schwäche der Schweizer Volkswirtschaft identifiziert. Aufgrund der internationalen Arbeitsteilung werden in der Schweiz zunehmend hochqualifizierte und spezialisierte Arbeitskräfte nachgefragt. Gleichzeitig flacht das Wachstum der Erwerbsbevölkerung ab, und ein Rückgang derselben ab 2020 wird immer wahrscheinlicher. Das Fachkräfteangebot droht somit sogar zu schrumpfen, während die Nachfrage steigt.

Aufgrund dieser Entwicklungen lancierte das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) im Jahr 2011 die Fachkräfteinitiative (fki). Ziel der FKI ist die Kompensation der rückläufigen Verfügbarkeit von Fachkräften durch Erschliessung bestehender inländischer Potenziale und durch die Steigerung der Produktivität. Die Umsetzung des neuen Artikels 121a BV über die Steuerung der Zuwanderung, der am 9. Februar 2014 von Volk und Ständen angenommen wurde,⁶³ hat die Relevanz der FKI für den Schweizer Arbeitsmarkt signifikant erhöht.

Eines der vier Handlungsfelder der FKI ist die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familien. Im Rahmen dieses Handlungsfeldes stehen der Abbau negativer Erwerbsanreize sowie die Förderung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschul- und Schulalter im Vordergrund. Diese beiden Ziele sollen mithilfe von sieben Massnahmen erreicht werden. Die vorgesehenen zusätzlichen Finanzhilfen, welche die Reduktion der Drittbetreuungskosten der Eltern und die verbesserte Abstimmung des Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse erwerbstätiger Eltern zum Ziel haben, sollen dazu beitragen, die Arbeitsmarktbeteiligung der Eltern zu erhöhen. Damit wird der Zielsetzung der Fachkräfteinitiative entsprochen. Die Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für die familienergänzende Kinderbetreuung ist im Massnahmenkatalog entsprechend aufgeführt.⁶⁴

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Gemäss Artikel 116 Absatz 1 zweiter Satz BV kann der Bund Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen. Indem der Bund mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung die Möglichkeit schafft, die Erhöhung der kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung sowie Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürf-

⁶³ AS 2014 1391

⁶⁴ Fachkräfteinitiative – Stand der Umsetzung und weiteres Vorgehen, Bericht des Bundesrates vom 19. Juni 2015, S. 34, Massnahme 16. Vgl. auch Fachkräfteinitiative, Massnahmen des Bundes, Stand Dezember 2015, S. 10. Die Berichte können abgerufen werden unter: www.seco.admin.ch > Arbeit > Fachkräfteinitiative.

nisse der Eltern zu unterstützen, handelt er im Einklang mit der Kompetenzordnung. Hierbei unterstützt er ausschliesslich das Engagement von Dritten.

In Bezug auf den Finanzrahmen sieht Artikel 4 des Gesetzes vor, dass die Bundesversammlung die für die Finanzhilfen nötigen Mittel in der Form eines Verpflichtungskredits beschliesst. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung leitet sich aus Artikel 167 BV ab.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Einige von der Schweiz ratifizierte internationale Abkommen sehen die Schaffung und den Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen vor. Dazu gehören das UNO-Übereinkommen vom 20. November 1989⁶⁵ über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention, Art. 18 Abs. 3) und das Übereinkommen vom 18. Dezember 1979⁶⁶ zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (Art. 11 Abs. 2 Bst. c). Der UNO-Kinderrechtsausschuss, der die Umsetzung der Kinderrechtskonvention überprüft, hat in seinen jüngsten Empfehlungen an die Schweiz (Febr. 2015)⁶⁷ im Übrigen ausdrücklich empfohlen, «landesweit für ausreichende Kinderbetreuungseinrichtungen von hoher Qualität zu sorgen». Die Vorschläge dieses Entwurfs unterstützen die Umsetzung dieser internationalen Bestimmungen in der Schweiz.

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 beiden Räten zu verabschieden. Der Kreditbeschluss ist nicht rechtsetzender Natur. Demzufolge ist er in Form eines einfachen Bundesbeschlusses zu erlassen und untersteht als solcher nicht dem Referendum (Art. 163 Abs. 2 BV und Art. 25 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁶⁸).

⁶⁵ SR 0.107

⁶⁶ SR 0.108

⁶⁷ Vgl. UNO-Ausschuss für die Rechte des Kindes, Empfehlungen für die Schweiz, Febr. 2015. Kann abgerufen werden unter: www.bsv.admin.ch > Themen > Kinder- und Jugendfragen > Kinderrechte.

⁶⁸ SR 171.10

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV 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.

Die Finanzhilfe für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder nach Artikel 3 besteht bereits. Sie unterstand bei ihrer Einführung der Ausgabenbremse, weshalb eine erneute Unterstellung nicht notwendig ist.

Bei der Finanzhilfe für die Erhöhung von Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung nach Artikel 3a sowie bei der Finanzhilfe zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern nach Artikel 3b handelt es sich hingegen um neue Subventionen. Der Schwellenwert von 2 Millionen Franken für wiederkehrende Ausgaben wird gestützt auf den erwarteten Zahlungsverlauf sowohl betreffend Artikel 3a (in den Jahren 2019–2025) als auch Artikel 3b (in den Jahren 2020–2023) erreicht. Diese beiden Bestimmungen sind somit der Ausgabenbremse zu unterstellen.

Da der vorgesehene Betrag in Artikel 1 Absatz 1 des Entwurfs des Bundesbeschlusses diese Grenze überschreitet, unterliegt diese Bestimmung ebenfalls der Ausgabenbremse.

5.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

5.5.1 Subsidiaritätsprinzip

Die Hauptzuständigkeit bei der familienergänzenden Kinderbetreuung liegt bei den Kantonen und Gemeinden, die über eine grössere Nähe zu den örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen verfügen als der Bund. Gestützt auf Artikel 116 Absatz 1 BV kann der Bund jedoch ebenfalls Massnahmen zum Schutz der Familie ergreifen. Mit den neuen Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung soll der Bund pro gesuchstellenden Kanton während drei Jahren einen durchschnittlichen Anteil von 37 Prozent der Kosten für die kantonalen und kommunalen Subventionserhöhungen übernehmen. Bei den Projekten zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern ist die Übernahme von höchstens der Hälfte der Projektkosten durch den Bund während drei Jahren geplant. Mit diesen Massnahmen sollen die negativen Erwerbsanreize reduziert werden, indem die Drittbetreuungskosten gesenkt und die Angebote besser auf die Bedürfnisse der Eltern abgestimmt werden. Geregelt werden diese Massnahmen in einem auf fünf Jahre befristeten Fördergesetz.

5.5.2 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz

Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung der Massnahmen und bestimmt die Voraussetzungen für die Gewährung der finanziellen Mittel. Damit wird die fiskalische Äquivalenz in Bezug auf die Kongruenz von Kostenträger und Entscheidungsträger eingehalten. Die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit stellt ein wichtiges gesellschaftspolitisches Anliegen dar. Zudem kommt der Nutzen der zusätzlichen Finanzhilfen der Volkswirtschaft als Ganzes zu Gute, da weniger hohe Drittbetreuungskosten sowie besser auf die Bedürfnisse der Eltern abgestimmte Angebote einen wichtigen Beitrag zur Beseitigung des Fachkräftemangels leisten können. Davon profitieren Bund, Kantone und Gemeinden. Die beiden zusätzlichen Arten von Finanzhilfen des Bundes lassen sich somit mit Blick auf die Übereinstimmung von Kostenträger und Nutzniesser rechtfertigen.

5.5.3 Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone

Die zwei neuen Arten von Finanzhilfen bewegen sich in einem Kompetenzbereich der Kantone; sie respektieren aber deren Interessen und tangieren insbesondere nicht deren Organisationsautonomie. Es ist an den Kantonen zu entscheiden, ob sie ihre Subventionen zugunsten der familienergänzenden Kinderbetreuung allenfalls zusammen mit den Gemeinden erhöhen und ein entsprechendes Gesuch um Finanzhilfen stellen wollen. Bei den Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Bedürfnisse der Eltern werden die Kantone ebenfalls einbezogen, da für die Bewilligung dieser Finanzhilfen zwingend eine Stellungnahme der betroffenen Kantone vorliegen muss, sofern es sich nicht um ein Gesuch eines Kantons handelt. Die Kantone sind somit über die Entwicklung des Angebots auf ihrem Gebiet informiert.

5.6 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz

5.6.1 Die Bedeutung der Finanzhilfen für die vom Bund angestrebten Ziele

Mit den Finanzhilfen wird das Ziel verfolgt, Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung besser vereinbar zu machen. Damit wird den familienpolitischen Zielen des Bundes Rechnung getragen und es wird mit Blick auf die Fachkräfteinitiative ein Beitrag zur besseren Ausschöpfung des Erwerbspotenzials beider Elternteile geleistet. Grundsätzlich sind die Kantone für die familienergänzende Kinderbetreuung zuständig. Sie haben in den vergangenen Jahren die Angebote stark ausgebaut. Aber wie die Erfahrung zeigt, sind die Elternbeiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung in vielen Fällen noch immer so hoch, dass sie einen negativen Erwerbsanreiz darstellen. Die befristeten Finanzhilfen des Bundes für die Erhöhung der kantonalen und kommunalen Subventionen und die Projekte zur besseren Abstimmung der Angebote auf die Bedürfnisse der Eltern sollen einen Beitrag leisten,

um die Kosten der Eltern zu senken und spezifische Lücken im bestehenden Angebot zu schliessen.⁶⁹

5.6.2 Materielle und finanzielle Steuerung der Finanzhilfen

Beim bereits bestehenden System der Anstossfinanzierung hat sich gezeigt, dass die Form einer Anschubfinanzierung ein effizientes Förderungsinstrument ist.⁷⁰ Deshalb ist für die Finanzhilfen für die Erhöhung der kantonalen und kommunalen Subventionen ebenfalls das System der Anschubfinanzierung vorgesehen. Bei den Finanzhilfen zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern beteiligt sich der Bund höchstens zur Hälfte an den anrechenbaren Kosten. Mit dieser Ausgestaltung der Vergabevoraussetzungen werden die Vorgaben des Subventionsgesetzes in Bezug auf die angemessene Eigenleistung (Art. 7 Bst. c SuG) sowie in Bezug auf den Höchstsatz (Art. 7 Bst. h SuG) erfüllt (vgl. Ziff. 5.6.1).

Die angestrebte Erhöhung der kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung um 10 Prozent gibt die Höhe des Bundesbeitrages vor. Es wird zudem ein Betrag von höchstens 15 Millionen Franken benötigt, wenn eine Vielzahl an Projekten zur besseren Abstimmung des Angebots auf die Bedürfnisse der Eltern realisiert werden soll. Darüber hinaus wird ein Nachweis für die langfristige Sicherung der Finanzierung der Finanzhilfen für die Erhöhung von Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung verlangt. Bei den Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern soll eine Stellungnahme der Kantone eingereicht werden müssen, sofern es sich nicht um ein Gesuch eines Kantons handelt. Damit soll gewährleistet werden, dass die Einschätzung des zuständigen Kantons in den Bewilligungsprozess einfließen kann.

5.6.3 Verfahren der Beitragsgewährung

Das BSV ist für die Bearbeitung und Bewilligung der Gesuche zuständig. Es wird wie beim bestehenden System der Anstossfinanzierung mit einem Personal- und Verwaltungsaufwand von 3,2 Prozent des Gesamtbetrags gerechnet (vgl. auch Ziff. 3.1.2). Das Verfahren der Beitragsgewährung ist transparent ausgestaltet: die wichtigsten Kriterien zur Vergabe der Finanzhilfen sind im Gesetz definiert. Das Verfahren soll analog zum geltenden Verfahren beim bestehenden Impulsprogramm

⁶⁹ Ecoplan (Hrsg.) (2015): Erwerbskompatibilität von Finanzierungsmodellen für Tagesstrukturen im Schulbereich. Bern, S. 64. Kann abgerufen werden unter: www.seco.admin.ch > Arbeit > Fachkräfteinitiative.

⁷⁰ BBl 2010 1627

auf Verordnungsstufe ausgestaltet werden (vgl. auch Ziff. 1.6). Dieses Verfahren wurde evaluiert und in seiner Grundstruktur für zweckmässig befunden.⁷¹

5.6.4 Befristung und degressive Ausgestaltung der Finanzhilfen

Die Laufzeit des Gesetzes ist auf fünf Jahre befristet. Die Finanzhilfen für die Erhöhung von Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung sind zusätzlich über die Zeit degressiv ausgestaltet (vgl. auch Ziff. 1.3.2). Damit wird von Beginn die zeitliche Befristung eines finanziellen Engagements des Bundes unterstrichen. Die degressive Ausgestaltung ermöglicht es den Kantonen und Gemeinden, ihre Budgets schrittweise zu erhöhen und begünstigt die langfristige Weiterführung der Subventionserhöhung über das zeitlich befristete Engagement des Bundes hinaus.

5.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Wie bei den Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder ist der Bundesrat gemäss Artikel 9 des Entwurfs für den Vollzug des Gesetzes und den Erlass der Durchführungsbestimmungen verantwortlich. In diesem Rahmen muss der Bundesrat die Verordnung anpassen und dabei insbesondere die Voraussetzungen für die Ausrichtung der Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung und für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern ausformulieren. In der Verordnung müssen die Fristen für die Gesucheingabe sowie die mit dem Gesuch einzureichenden Dokumente festgelegt werden. Für die Zeit direkt nach Inkrafttreten der Gesetzesänderungen und für die Zeit vor Ablauf der Geltungsdauer des Gesetzes sind in der Verordnung zudem Übergangsbestimmungen vorzusehen.

5.8 Datenschutz

Für die Umsetzung der Vorlage sind weder die Bearbeitung von Personendaten noch andere Massnahmen nötig, die Auswirkungen auf den Datenschutz haben könnten.

⁷¹ Staehlin-Witt, Elke / Gmünger, Markus (2005): Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, Evaluation des Vollzugs, Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 3/15, BSV. Kann abgerufen werden unter: www.bsv.admin.ch > Praxis > Forschung > Forschungspublikationen.

