



07. Dezember 2018

Erläuterung zur Änderung vom 07. Dezember 2018 der Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung

A. Ausgangslage

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung¹ (nachfolgend «KBFHG») ist seit dem 1. Februar 2003 in Kraft. Das Gesetz und die dazugehörige Verordnung bilden die Grundlage für ein Impulsprogramm, das die Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder fördern und den Eltern eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung ermöglichen soll. Das Impulsprogramm war ursprünglich auf acht Jahre bis zum 31. Januar 2011 befristet. Die Geltungsdauer des Programms wurde zwei Mal verlängert und endet am 31. Januar 2019.

Am 16. Juni 2017 hat das Parlament die vom Bundesrat vorgeschlagenen zwei neuen Finanzhilfen für die familienergänzende Kinderbetreuung verabschiedet, die ins KBFHG aufgenommen wurden. Diese neuen Förderinstrumente, die am 1. Juli 2018 in Kraft getreten sind, sollen die von den Eltern getragenen Kosten für die Drittbetreuung ihrer Kinder senken und das Betreuungsangebot besser auf die Bedürfnisse der Eltern abstimmen. Die Ausführungsbestimmungen zu den neuen 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 wurden in die bestehende Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHV)² integriert. Ihnen sind die neuen Kapitel 4 und 5 gewidmet. Die Finanzhilfen, die das aktuelle Impulsprogramm betreffen, sind Gegenstand der Kapitel 2 und 3. Da etliche neue Artikel in die Verordnung aufgenommen werden mussten, erfolgte eine Totalrevision der Verordnung.

Am 28. September 2018 hat das Parlament das Impulsprogramm erneut um vier Jahre, d.h. bis zum 31. Januar 2023 verlängert. Gleichzeitig hat es für die Dauer der Verlängerung einen Verpflichtungskredit von CHF 124,5 Millionen verabschiedet.

Mit der vorliegenden Änderung der KBFHV werden die Übergangsbestimmungen angepasst und das Vorgehen betreffend jener Beitragsgesuche festgelegt, die sich infolge Ausschöpfung des vierten Verpflichtungskredits auf einer Warteliste befinden. Ausserdem werden einige bestehende Artikel präzisiert, um die Verständlichkeit zu erhöhen und Mehrdeutigkeiten auszuräumen.

Die Gesetzesänderung und die vorliegende Verordnungsänderung treten am 1. Februar 2019 in Kraft.

¹ SR 861

² SR 861.1

B. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 2 Bst. a und b

Dieser Artikel regelt den zeitlichen Geltungsbereich der Verordnung. Die Buchstaben a und b betreffen die bisherigen Finanzhilfen zur Schaffung von neuen Betreuungsplätzen und für Projekte mit Innovationscharakter.

Die Dauer des Impulsprogramms ist bis zum 31. Januar 2023 verlängert worden. Um Finanzhilfen erhalten zu können, muss die Betriebsaufnahme, die Erhöhung des Angebots, der Beginn der Durchführung einer Massnahme oder der Beginn des Projekts mit Innovationscharakter spätestens am 31. Januar 2023 erfolgen.

Art. 4

Abs. 3

Die Finanzhilfen werden in erster Linie für neue Institutionen gewährt. Da das Ziel darin besteht, die Anzahl an Betreuungsplätzen zu erhöhen, sieht das Gesetz auch vor, bestehende Institutionen zu unterstützen, die ihr Angebot erhöhen. Der Gesetzgeber hat jedoch klar festgehalten, dass die Zunahme an Plätzen wesentlich sein muss, da die Kosten eines bescheidenen Ausbaus keine finanziellen Hilfen rechtfertigen³. Als wesentliche Erhöhung gilt eine Aufstockung um einen Drittel, mindestens aber um 10 Plätze⁴.

In letzter Zeit hat die Frage der wesentlichen Erhöhung zu Unsicherheiten geführt. Es war für einige Gesuchstellende nicht klar, ob die wesentliche Erhöhung im Vergleich zum gesamten bestehenden Angebot erfolgen muss oder ob es nicht ausreicht, zusätzliche Plätze mit reduzierter Öffnungszeit zu schaffen. Um dem Willen des Gesetzgebers zu entsprechen, dass nur wesentliche Erhöhungen des Angebots mit Finanzhilfen zu unterstützen sind, ist es unumgänglich, die geplante Angebotserhöhung mit dem gesamten bestehenden Angebot zu vergleichen. Es genügt daher beispielsweise nicht, wenn eine Institution, die bisher 30 Plätze mit einer Öffnungszeit von 2400 Stunden pro Jahr (Vollzeitangebot) anbietet, dieses Angebot um 10 Plätze ergänzt, die lediglich während 1200 Stunden pro Jahr (Teilzeitangebot) geöffnet sind. In diesem Fall entspricht ein neuer Platz (Teilzeitangebot) bezüglich Öffnungszeiten und Kosten lediglich einem halben bestehenden Platz (Vollzeitangebot). Das bestehende Angebot wird daher de facto nur um 5 Vollzeitplätze erhöht. Eine solche Erhöhung ist in Bezug auf das gesamte Angebot nur bescheiden, weshalb deren Kosten keine Finanzhilfen rechtfertigen.

Abs. 4

Erster Satz: Diese Änderung betrifft nur den französischen Text:

Im Gegensatz zur deutschen Fassung wurde in der französischen Version nicht ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es um bestehende Einrichtungen geht. Im Bemühen um Klarheit und zur Vermeidung von Missverständnissen wurde der Zusatz «existant» (bestehend) hinzugefügt.

Die Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder haben klar zum Ziel, die Schaffung neuer zusätzlicher Betreuungsplätze zu fördern und nicht, bestehende Plätze zu subventionieren. Absatz 4 soll diesbezüglichen Missbräuchen entgegenwirken. Zu den Missbräuchen zählen etwa die Schliessung einer Institution und deren anschliessende Wiedereröffnung, der Umzug in neue Räumlichkeiten unter neuem Namen oder die Änderung der Trägerschaft mit dem Ziel, Anspruch auf Finanzhilfen zu begründen. Das wachsende Angebot an Betreuungsplätzen hat in einigen Regionen zu einer gewissen Konkurrenzsituation geführt, die eine Professionalisierung der Angebote nötig macht. Es kommt daher vermehrt vor, dass sich v.a. kleine Institutionen mit anderen Institutionen zusammenschliessen oder ihr Angebot an eine andere Trägerschaft übergeben oder

³ Pa. Iv. 00.403 Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze, Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 22. Februar 2002, BBI 2002 4231

⁴ Pa. Iv. 00.403 Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze, Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 22. Februar 2002, BBI 2002 4240

verkaufen. Ein Zusammenschluss mehrerer Institutionen oder eine Übernahme einer Institution durch eine neue Trägerschaft kann jedoch nicht als neue Institution gelten, da keine neuen zusätzlichen Plätze geschaffen werden, sondern lediglich bestehende Plätze weitergeführt werden. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn eine Institution Kinder, Personal oder Teile der Infrastruktur (Liegenschaft, Mobiliar, pädagogisches Material etc.) einer bestehenden Institution übernimmt. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) prüft im Einzelfall, ob es sich tatsächlich um eine neue Institution handelt.

Art. 7

Abs. 3

Dieser Absatz ist für die schulergänzende Betreuung das Pendant zu Artikel 4 Absatz 3. Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung können Betreuungseinheiten am Morgen, am Mittag oder am Nachmittag anbieten (Art. 7 Abs. 2 Bst. c). In letzter Zeit hat die Frage der wesentlichen Erhöhung bei Institutionen, die mehrere Betreuungseinheiten anbieten, zu Unsicherheiten geführt. Es war für die Gesuchstellenden nicht klar, ob die wesentliche Erhöhung im Vergleich zum gesamten bestehenden Angebot erfolgen muss oder ob es nicht ausreicht, wenn eine einzelne Betreuungseinheit um einen Drittel bzw. um mindestens 10 Plätze erhöht werde. Um dem Willen des Gesetzgebers zu entsprechen, dass nur wesentliche Erhöhungen des Angebots mit Finanzhilfen zu unterstützen sind, ist es unumgänglich, die geplante Angebotserhöhung mit dem gesamten bestehenden Angebot zu vergleichen. Wenn daher eine Institution bisher mehrere Betreuungseinheiten anbietet, so ist die Frage, ob tatsächlich eine wesentliche Erhöhung des Angebots erfolgt, die eine finanzielle Hilfe rechtfertigt, immer im Vergleich zum gesamten bisher bestehenden Angebot zu prüfen. Es genügt daher beispielsweise nicht, wenn bei einem bestehenden Angebot von 30 Plätzen am Morgen, 30 Plätzen am Mittag und 30 Plätzen am Nachmittag lediglich am Mittag 10 zusätzliche Plätze geschaffen werden. In diesem Fall wird das bestehende Angebot von durchschnittlich 30 Plätzen pro Tag $((30 + 30 + 30)/3)$ auf lediglich durchschnittlich 33.3 Plätze pro Tag $((30 + 40 + 30)/3)$ erhöht. Eine solche Erhöhung ist in Bezug auf das gesamte Angebot nur bescheiden, weshalb deren Kosten keine Finanzhilfen rechtfertigen.

Abs. 4

Dieser Absatz ist für die schulergänzende Betreuung das Pendant zu Artikel 4 Absatz 4.

Art. 12 Abs. 1 Bst. b

Mit den Finanzhilfen sollen nur Vorhaben unterstützt werden, für die ein Bedarf ausgewiesen ist. Die Gesuchstellenden müssen daher mit dem Beitragsgesuch Informationen zum Bedarf liefern (Art. 12 Abs. 1 Bst. a). Für die Schaffung von neuen Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten und Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung ist jedoch eine allgemeine Bedarfsanalyse ungenügend. Es hat sich gezeigt, dass allgemeine Angaben zur Bevölkerungsentwicklung oder Bautätigkeit in einer Region keine verlässlichen Indikatoren für den Bedarf eines zusätzlichen Angebotes sind. Dasselbe gilt auch für die Ergebnisse von Umfragen oder unverbindlichen Interessensbekundungen, mit denen der tatsächliche Bedarf oft erheblich überschätzt wird. Für die Bedarfsprüfung werden jedoch verlässliche Angaben benötigt. Aus diesem Grund muss dem Gesuch ein konkreter Bedarfsnachweis beigelegt werden, der eine verbindliche Anmelde-Liste enthält. Diese hat auf unterschriebenen Verträgen zu basieren und über den Umfang der Betreuung Auskunft zu geben. Die bloße Anzahl angemeldeter Kinder, das Platzangebot, die Grösse der Liegenschaft oder die Anzahl des Personals sind nicht massgebend für den Bedarf.

Falls die Trägerschaft im gleichen Ort bereits weitere Angebote betreibt, muss für die Frage des Bedarfs auch deren Belegung einbezogen werden. Es kann nämlich vorkommen, dass mit der Eröffnung eines neuen zusätzlichen Standorts die Belegung an den bestehenden Standorten sinkt. Es muss daher sichergestellt werden, dass tatsächlich Bedarf für zusätzliche Plätze vorhanden ist und es sich nicht lediglich um eine Umverteilung der betreuten Kinder auf den neuen Standort handelt. Eine solche kann nicht mit Finanzhilfen unterstützt werden.

Art. 29 Abs. 2 Bst. b und Abs. 3 Bst. b

Diese Bestimmung betrifft die neuen Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern. Mit der Änderung wird der bestehende Artikel präzisiert, der einen gewissen Interpretationsspielraum zugelassen hat. Es handelt sich nicht um eine materielle Änderung, sondern um eine präzisere Formulierung dessen, was Gesetzgeber und Bundesrat ursprünglich bezweckt hatten.

Gemäss Art. 3b Abs. 2 Bst. c KBFHG können Finanzhilfen für Projekte gewährt werden, die familienergänzende Kinderbetreuung ausserhalb der üblichen Öffnungszeiten anbieten. Art. 29 Abs. 2 Bst. b definiert, was bei Kindertagesstätten als wesentlich erweiterte Öffnungszeiten gilt, Abs. 3 Bst. b definiert dies für Betreuungsangebote im schulergänzenden Bereich. Es wird präzisiert, dass für die Frage, ob die Öffnungszeiten tatsächlich wesentlich erhöht werden, ein Vergleich mit den üblichen Öffnungszeiten nach Buchstabe a oder mit den bestehenden Öffnungszeiten vor der Erweiterung vorzunehmen ist, wenn diese bereits vorher länger waren als die Öffnungszeiten nach Buchstabe a. Damit soll verhindert werden, dass Projekte, mit denen die Öffnungszeiten nur minim erweitert werden, Anspruch auf Finanzhilfen haben. Eine minime Erweiterung der Öffnungszeiten verursacht keine zusätzlichen Projektkosten und trägt nicht zu einer besseren Abstimmung des Angebots auf die Bedürfnisse der Eltern bei.

Art. 40

Abs. 1

Gemäss Art. 6 KBFHG müssen Betreuungsstrukturen ihre Gesuche um Finanzhilfen einreichen, bevor sie ihren Betrieb aufnehmen, ihr Angebot erhöhen, mit der Durchführung einer Massnahme oder dem Projekt mit Innovationscharakter beginnen. Die Verlängerung des Impulsprogramms tritt am 1. Februar 2019 in Kraft. Ab diesem Datum können neue Gesuche um Finanzhilfen eingereicht werden. Damit auch jene Institutionen ein Gesuch einreichen können, die im Verlaufe des Monats den Betrieb aufnehmen oder ihr Angebot erhöhen, in dem die Gesetzesänderung in Kraft tritt, wurde eine entsprechende Übergangsbestimmung eingeführt. Diese gilt auch für den Bereich der Tagesfamilien und für Projekte mit Innovationscharakter.

Die Verordnung sah in der Fassung vom 1. Februar 2003 und in den aufgrund der bisherigen Programmverlängerungen angepassten Fassungen bereits eine analoge Übergangsbestimmung vor.

Abs. 2

Die Betriebsaufnahme der Institution, die Erhöhung des Angebots, der Beginn der Durchführung der Massnahme oder des Projekts mit Innovationscharakter muss spätestens am 31. Januar 2023 erfolgen. Die letzten Gesuche können bis am 30. Januar 2023 (= Vortag) eingereicht werden.

Abs. 3

Da absehbar war, dass der für den Zeitraum vom 1. Februar 2015 bis 31. Januar 2019 zur Verfügung stehende vierte Verpflichtungskredit vorzeitig ausgeschöpft werden würde, hat das EDI am 22. Dezember 2016 gestützt auf Art. 4 Abs. 3 KBFHG eine Prioritätenordnung⁵ erlassen, die eine möglichst ausgewogene regionale Verteilung der verbleibenden Mittel ermöglichen sollte. Die Gesuche, die aufgrund der Prioritätenordnung auf Wartelisten gesetzt wurden und wegen fehlender Mittel nicht bearbeitet werden konnten, werden vom BSV im Rahmen der Verlängerung des Programms geprüft. Ab dem 1. Februar 2019 wird das BSV die Trägerschaften der betroffenen Institutionen informieren, dass ihr Gesuch um Finanzhilfen im Rahmen der Verlängerung des Programms geprüft wird. Bei einer positiven Entscheidung werden die Finanzhilfen über den fünften Verpflichtungskredit finanziert.

⁵ Verordnung des EDI vom 22. Dezember 2016 über die Prioritätenordnung im Bereich Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, SR 861.2

Die Prioritätenordnung gilt nicht mehr für die neuen Gesuche um Finanzhilfen, die nach dem 1. Februar 2019 im Rahmen der Verlängerung des Programms eingereicht werden. Diese Gesuche werden wieder nach dem Prinzip «first come, first serve» geprüft.

Art. 42

Abs. 1

Die Aufnahme der Bestimmungen zu den neuen Finanzhilfen in das bestehende Bundesgesetz erforderte eine vollständige Überarbeitung der KBFHV, welche am 1. Juli 2018 in Kraft trat. Die Gültigkeit der KBFHV ist auf acht Jahre befristet, bis zum 30. Juni 2023. Die Gültigkeitsdauer des Impulsprogramms wird verlängert, diese Dauer entspricht jedoch nicht derjenigen der KBFHV. Das Impulsprogramm endet vorher, nämlich am 31. Januar 2023. Der Absatz 1 besagt deshalb, dass die Gültigkeitsdauer der KBFHV nicht für alle ihre Bestimmungen gilt.

Abs. 2

Dieser Absatz bleibt unverändert. Er wird beibehalten, um einen Überblick über die Historie der verschiedenen Verordnungsänderungen sicherzustellen. Die Kapitel 2 und 3, welche die Finanzhilfen zur Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder betreffen, wären bis zum 31. Januar 2019 befristet gewesen.

Abs. 3

Dieser neue Absatz verlängert die in Absatz 2 festgelegte Geltungsdauer des Impulsprogramms. Aufgrund der beschlossenen Verlängerung wird das Impulsprogramm am 31. Januar 2023 enden.

Damit das BSV den Gesetzesvollzug zu Ende führen kann, hat es die Kompetenz, auch nach dem 31. Januar 2023 Entscheide über die Ausrichtung von Finanzhilfen und über die endgültigen Beträge der an eine Institution oder ein Projekt gewährten Finanzhilfen festzulegen und auszuführen.

Damit das Impulsprogramm nahtlos weitergeführt werden kann, hat das Parlament das Inkrafttreten der Änderung des KBFHG vom 28. September 2018 auf den 1. Februar 2019 festgesetzt. Die vorliegende Verordnungsänderung tritt zum selben Zeitpunkt in Kraft.