

**Botschaft
zur Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen
für familienergänzende Kinderbetreuung**

vom 17. Februar 2010

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und den Entwurf eines Bundesbeschlusses über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

M 08.3449 Familienergänzende Kinderbetreuung. Anschub-
finanzierung (N 19.03.09, WBK-N; S 4.06.09)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

17. Februar 2010

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Doris Leuthard
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung ist am 1. Februar 2003 in Kraft getreten. Das Gesetz ist auf acht Jahre befristet und läuft per 31. Januar 2011 ab. Es bildet zusammen mit der Ausführungsverordnung die Grundlage eines Impulsprogramms, das die Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder fördern und den Eltern eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung ermöglichen soll. Der Bundesrat schlägt vor, das Programm um vier Jahre zu verlängern.

Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) reichte am 21. August 2008 die Motion 08.3449 ein und verlangte darin vom Bundesrat, dem Parlament eine Botschaft über die Verlängerung des Impulsprogramms zu unterbreiten. Nachdem beide Kammern die Motion gutgeheissen hatten, beauftragte der Bundesrat das EDI am 1. Juli 2009 zum Vorentwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung eine Vernehmlassung durchzuführen. Das Vernehmlassungsverfahren wurde am 1. Juli 2009 eröffnet und dauerte bis zum 15. Oktober 2009.

Mit Blick auf die positiven Ergebnisse der Evaluation des Impulsprogramms und den nach wie vor vorhandenen Bedarf an neuen Betreuungsplätzen beantragte der Bundesrat im Vernehmlassungsentwurf eine Verlängerung des Gesetzes um weitere vier Jahre und einen neuen Rahmenkredit in der Höhe von 140 Millionen Franken. Gleichzeitig schlug er die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine finanzielle Beteiligung des Bundes an Projekten mit Innovationscharakter im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung vor.

Weitaus die meisten Vernehmlassungsteilnehmer begrüsst die vorgeschlagene Verlängerung des Impulsprogramms. Generell gingen nur Änderungsvorschläge zu einzelnen Punkten ein, eine grundlegende Änderung des Vorentwurfs stand nicht zur Diskussion. Der Bundesrat schlägt angesichts dieser positiven Rückmeldungen vor, das Programm um vier Jahre zu verlängern. Eine erneute Verlängerung nach dem 31. Januar 2015 ist allerdings ausgeschlossen. Aufgrund der prekären Situation der Bundesfinanzen spricht sich der Bundesrat für eine Herabsetzung der finanziellen Ausstattung des Programms aus. Durch den Beitritt zum HarmoS-Konkordat verpflichten sich die Unterzeichnerkantone, schulergänzende Betreuung anzubieten, die dem Bedarf vor Ort entspricht. Deshalb schlägt der Bundesrat vor, die Gewährung der Finanzhilfen auf den Bereich der familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschulalter zu konzentrieren. Schliesslich ist der Bundesrat auch der Meinung, dass nur neu geschaffene Institutionen von Finanzhilfen profitieren sollen. Der Bundesrat schlägt deshalb vor, den dritten Rahmenkredit auf 80 Millionen Franken zu beschränken. Die Möglichkeit, Projekte mit Innovationscharakter zu unterstützen, wird hingegen beibehalten.

Inhaltsverzeichnis

1 Grundzüge der Vorlage	1631
1.1 Ausgangslage	1631
1.1.1 Impulsprogramm für familienergänzende Kinderbetreuung	1631
1.1.2 Verlauf des Impulsprogramms von 2003–2009	1632
1.1.3 Evaluation des Impulsprogramms	1633
1.2 Vorgeschlagene Änderungen	1635
1.2.1 Entstehungsgeschichte der vorgeschlagenen Änderungen	1635
1.2.2 Änderungen des Bundesgesetzes: Verlängerung des Programms und Anpassung des Empfängerkreises	1637
1.2.2.1 Verlängerung des Impulsprogramms um vier Jahre	1637
1.2.2.2 Anpassung des Empfängerkreises	1638
1.2.3 Inhalt des Finanzbeschlusses	1640
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Änderungen	1642
1.3.1 Ergebnisse der Vernehmlassung	1642
1.3.2 Änderungen gegenüber dem Vorentwurf	1643
1.4 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht	1644
1.4.1 Rechtsvergleich	1644
1.4.2 Verhältnis zum europäischen Recht	1645
1.5 Erledigung des parlamentarischen Vorstosses	1645
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	1646
3 Auswirkungen	1651
3.1 Auswirkungen auf den Bund	1651
3.1.1 Finanzielle Auswirkungen	1651
3.1.2 Personelle Auswirkungen	1652
3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	1653
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	1653
3.4 Andere Auswirkungen	1654
4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan	1654
5 Rechtliche Aspekte	1655
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	1655
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	1655
5.3 Erlassform	1656
5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	1656
5.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	1656
5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	1657

Anhang

Bewilligte Gesuche, neue Betreuungsplätze und Finanzhilfen nach Kantonen per 1. Januar 2010	1658
--	-------------

Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (Entwurf)	1659
Bundesbeschluss über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (Entwurf)	1663

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Impulsprogramm für familienergänzende Kinderbetreuung

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002¹ über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und die Ausführungsverordnung bilden die Grundlagen eines Impulsprogramms, das die Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder fördern und den Eltern eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung ermöglichen soll. Das Gesetz ist seit dem 1. Februar 2003 in Kraft, es ist auf acht Jahre befristet und gilt somit bis zum 31. Januar 2011.

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. Unterstützt werden können nur neue Institutionen oder bestehende Institutionen, die ihr Angebot bedeutend erhöhen. Bestehende Plätze dürfen nicht subventioniert werden. Finanzhilfen an Kindertagesstätten werden während zwei Jahren ausgerichtet, und zwar als Pauschalbeiträge von 5000 Franken pro neuen Platz und Jahr für ein Vollzeitangebot. Finanzhilfen an Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung werden während drei Jahren ausgerichtet. Der Pauschalbeitrag für ein Vollzeitangebot beträgt pro neuen Platz und Jahr 3000 Franken².

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

Eine am 1. Oktober 2007³ in Kraft getretene Änderung der Verordnung vom 9. Dezember 2002⁴ über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung führte ausserdem die Möglichkeit ein, Pilotprojekte von Kantonen und Gemeinden zu unterstützen, bei denen Gutscheine für die Betreuung von Kindern abgegeben werden. Subventionen der öffentlichen Hand für die familienergänzende Kinder-

¹ SR 861

² Für die Beschreibung der Voraussetzungen zur Gewährung von Finanzhilfen und der Modalitäten zur Berechnung der Höhe der Finanzhilfen, die je nach Öffnungszeiten der Einrichtung und des Belegungsgrades des Betreuungsplatzes variiert, siehe Botschaft des Bundesrates vom 10. März 2006 zum Bundesbeschluss über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, BBl 2006 3367 3373.

³ AS 2007 4383

⁴ SR 861.1

betreuung werden heute in aller Regel direkt an die Anbietenden ausgerichtet (Objektfinanzierung). Mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen sollen die Eltern direkt in den Genuss der Subventionen kommen (Subjektfinanzierung) und damit Betreuungsleistungen ihrer Wahl erwerben können. Der Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung im Rahmen eines Gutscheinsystems soll den Wettbewerb zwischen den Anbietenden fördern und neue Dynamik ins System der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulbereich bringen. Dies wiederum soll zu einem Ausbau des Betreuungsangebotes führen und die Qualität und den Preis positiv beeinflussen. Die Verantwortung für die Ausgestaltung und die Durchführung der Pilotprojekte liegt bei den Kantonen und Gemeinden. Der Bund beteiligt sich während höchstens drei Jahren mit bis zu 30 Prozent an den Kosten der Pilotprojekte. Zusätzlich begleitet er die Pilotprojekte und deren Evaluation und macht die daraus gewonnenen Erkenntnisse allgemein zugänglich.

Der finanzielle Rahmen des Impulsprogramms war Gegenstand von zwei Bundesbeschlüssen: Der erste sah einen Kredit von 200 Millionen Franken mit einer Laufzeit vom 1. Februar 2003 bis zum 31. Januar 2007 vor⁵. Der zweite deckt den Zeitraum vom 1. Februar 2007 bis zum 31. Januar 2011 mit einem Kredit von 120 Millionen Franken ab⁶.

1.1.2 Verlauf des Impulsprogramms von 2003–2009

Vom Inkrafttreten des Gesetzes bis zum 1. Januar 2010 wurden von insgesamt 2056 eingereichten Gesuchen deren 1403 bewilligt, was bedeutet, dass die Schaffung von 25 086 Betreuungsplätzen unterstützt wurde. Die damit eingegangenen Verpflichtungen belaufen sich auf 148 Millionen Franken. Würden alle noch hängigen, vor dem 1. Januar 2010 eingereichten Gesuche bewilligt, profitierten insgesamt 29 341 neue Plätze von den Finanzhilfen, und die Gesamtsumme der eingegangenen Verpflichtungen würde 177,6 Millionen Franken erreichen. Aufgrund dieser Daten wird die Gesamtzahl der Plätze, die während der acht Jahre des Impulsprogramms dank der finanziellen Unterstützung des Bundes geschaffen werden könnten, auf etwa 33 000 geschätzt. Das würde Aufwendungen von insgesamt etwa 190 Millionen bedeuten, wovon 70 Millionen auf den ersten und 120 Millionen Franken auf den zweiten Verpflichtungskredit fallen würden.

⁵ Bundesbeschluss vom 30. September 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, BBl **2003** 410.

⁶ Bundesbeschluss vom 2. Oktober 2006 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, BBl **2006** 8661.

Bewilligte Gesuche, neue Betreuungsplätze und Finanzen, 2003–2009

	Jahr ¹							Total
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ²	
Bewilligte Gesuche	151	178	153	224	244	245	207	1 403
Anzahl geschaffene neue Betreuungsplätze	2 474	2 647	2 516	4 106	4 936	4 853	3 554	25 086
Kindertagesstätten	1 498	1 316	1 284	2 163	2 778	2 186	1 836	13 061
Einrichtungen für schulergänzende Betreuung	976	1 331	1 232	1 943	2 158	2 667	1 718	12 025
Eingegangene Verpflichtungen in Mio. Fr.	17	17	13	23	30	27	21	148

¹ Zeitraum: 1.2–31.1. des Folgejahres

² Zeitraum Jahr 2009: 1.2.2009–31.12.2009

26 % der bewilligten Gesuche wurden aus der Westschweiz und dem Tessin eingereicht. Der Anteil der in diesen Regionen geschaffenen Plätze liegt jedoch bei 32 %, da die Einrichtungen in den lateinischen Kantonen tendenziell grösser sind als in der Deutschschweiz. Einen Überblick über die Verteilung der bewilligten Gesuche, neuen Betreuungsplätze und Finanzhilfen nach Kantonen bietet die Tabelle im Anhang.

Infolge der oben beschriebenen Verordnungsänderung führte die Stadt Luzern ab 1. April 2009 Betreuungsgutscheine im Rahmen eines Pilotprojekts ein. Alle Kinder im Vorschulalter mit Wohnsitz in der Stadt Luzern, die über einen Betreuungsplatz verfügen, haben grundsätzlich Anspruch auf einen Betreuungsgutschein. Die Betreuung muss in einer von der Stadt anerkannten Krippe oder über eine zugelassene Tageselternvermittlung erfolgen. Der Wert des Gutscheins hängt vom Erwerbspensum und vom Einkommen der Eltern ab. Das Geld wird direkt an die Eltern ausbezahlt, die ihrerseits die gesamten Betreuungskosten der Einrichtung überweisen. Der Bund unterstützt dieses innovative Projekt finanziell. Dazu hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) mit der Stadt Luzern einen Leistungsvertrag abgeschlossen, der Finanzhilfen von maximal 2,5 Millionen Franken bis zum 31. Januar 2011 vorsieht. Die luzernischen Gemeinden Horw und Hochdorf haben am 1. August bzw. am 1. September 2009 ebenfalls ein Pilotprojekt zur Einführung von Betreuungsgutscheinen gestartet. Beide Projekte lehnen sich eng an dasjenige der Stadt Luzern an, die Gutscheinhöhe wurde jedoch der finanziellen Situation der betreffenden Gemeinde angepasst. Der Bund wird beide Pilotprojekte bis zum 31. Januar 2011 finanziell unterstützen.

1.1.3 Evaluation des Impulsprogramms

Artikel 8 des Gesetzes und Artikel 14 der Verordnung schreiben eine regelmässige Evaluation der Auswirkungen der Finanzhilfen vor. Dazu können aussenstehende Fachleute beigezogen werden. Die Evaluation soll die Wirksamkeit der Anstoss-

finanzierung prüfen, indem Bilanz über die Anzahl geschaffener Betreuungsplätze gezogen wird⁷.

Im Hinblick auf die Beantragung des zweiten vierjährigen Verpflichtungskredits wurde das Programm bereits nach einer Laufzeit von 19 Monaten evaluiert. Gestützt auf die genannten Bestimmungen hat das BSV im August 2004 zwei externe Aufträge erteilt. Die Ergebnisse der beiden Untersuchungen sind in zwei Evaluationsberichten veröffentlicht worden. Der erste Bericht beinhaltet die Evaluation des Vollzugs des Bundesgesetzes durch die verschiedenen Akteure⁸. Der zweite Bericht untersucht und beurteilt die Auswirkungen der Finanzhilfen⁹. Mit den Berichten konnte die Einführungsphase hinreichend untersucht und bewertet werden¹⁰. Über die weitere Umsetzung und Wirkung des Gesetzes erlaubten die Grundlagen jedoch nur bedingt abgestützte Schlussfolgerungen, weil die Laufzeit des Programms noch zu kurz war und die Resultate der Evaluationen von den spezifischen Gegebenheiten der Startphase geprägt waren.

Im Dezember 2008 hat das BSV den Auftrag zu einer Evaluationsstudie erteilt, die in erster Linie die Frage der Nachhaltigkeit der Finanzhilfen untersucht hat. Zusätzlich wurde die Impulswirkung untersucht, d.h. die Frage, ob mit dem Programm des Bundes Aktivitäten in den Kantonen und Gemeinden ausgelöst wurden, welche die Schaffung von Betreuungsplätzen begünstigen. Sämtliche 391 Institutionen, deren Gesuch bis zum 31. Dezember 2007 abgeschlossen werden konnte, wurden in die Untersuchung eingeschlossen.

Nachhaltigkeit: Die Ergebnisse zeigen, dass die Nachhaltigkeit der Finanzhilfen sehr hoch ist: 99 % der Kindertagesstätten und 94 % der Einrichtungen für die schulergänzende Kinderbetreuung existieren zum Zeitpunkt der Untersuchung im Frühjahr 2009 noch. Lediglich zwei Kindertagesstätten und drei Einrichtungen der schulergänzenden Betreuung wurden nach dem Wegfall der Finanzhilfen ersatzlos geschlossen. Zwei Mittagstische wurden zwar ebenfalls geschlossen, gleichzeitig wurde jedoch ein ähnliches Angebot durch die Gemeinde geschaffen. Die Mehrheit der Einrichtungen hat die Anzahl angebotener Betreuungsplätze nach Wegfall der Finanzhilfen konstant gehalten oder baute sie sogar noch aus. Die Auslastung der Plätze nahm nach dem Wegfall der Finanzhilfen im Durchschnitt ebenfalls noch zu. Ein Teil der Einrichtungen hat nach dem Wegfall der Finanzhilfen das Angebot in Bezug auf die Öffnungszeiten, den Betreuungsschlüssel, die Qualifikation des Personals u.a. noch verbessert und sich damit an die entsprechende Nachfrage angepasst. Die weggefallenen Finanzhilfen konnten von der grossen Mehrheit der Einrichtungen kompensiert werden und zwar hauptsächlich durch die dank höherer Auslastung gestiegenen Eltern- und Gemeindebeiträge. Ein latentes Finanzierungs-

⁷ Bericht der SGK-N vom 22. Februar 2002, (Fn. 4), Ziff. 4.4 und Stellungnahme des Bundesrats vom 27. März 2002, (Fn. 8), Ziff. 2.3 Schlussfolgerungen, BBl **2002** 4219 4262.

⁸ B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Evaluation des Vollzugs, in: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Nr. 318.010.11/05, BSV, 2005, ISBN 3-909340-27-X, verfügbar auf der folgenden Seite <http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de>.

⁹ Ecoplan, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Evaluation des Impacts, in: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Nr. 318.010.12/05, BSV, 2005, ISBN 3-9093-40-28-8, verfügbar auf der folgenden Seite <http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de>.

¹⁰ Botschaft vom 10. März 2006 zum Bundesbeschluss über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, BBl **2006** 3367.

problem haben 7 % der Kindertagesstätten und 10 % der schulergänzenden Einrichtungen, da sie die weggefallenen Finanzhilfen bisher nicht kompensieren konnten und deshalb Reserven abgebaut oder Investitionen zurückgestellt haben. Gelingt es diesen Einrichtungen nicht, durch bessere Auslastung oder alternative Quellen die Einnahmen zu erhöhen oder Kosten zu senken, können sie möglicherweise in Zukunft in Finanzierungsschwierigkeiten geraten.

Impulswirkung: Die politischen Rahmenbedingungen in den Kantonen und Gemeinden haben sich seit 2003, d.h. seit Beginn des Impulsprogramms des Bundes, oftmals verbessert. Obschon Hinweise auf einen Einfluss des Programms des Bundes bestehen, kann eine direkte Impulswirkung nicht nachgewiesen werden.

Die Frage des *Mitnahmeeffektes* wurde nicht erneut untersucht. Es ist davon auszugehen, dass ein solcher bei einigen Institutionen vorhanden ist, d.h. dass diese Institutionen auch ohne Finanzhilfen des Bundes gegründet worden wären. Eine Quantifizierung des Effekts ist mangels Daten nicht möglich.

1.2 Vorgeschlagene Änderungen

1.2.1 Entstehungsgeschichte der vorgeschlagenen Änderungen

In der Herbstsession 2005 reichten fünf Parlamentarierinnen fünf parlamentarische Initiativen ein¹¹. Diese verlangten eine Änderung von Artikel 62 Absatz 3 der Bundesverfassung (BV). Die Kantone erhielten den Auftrag, dafür zu sorgen, dass ein ausreichendes und bedarfsgerechtes Angebot an familien- und schulergänzender Betreuung bereitgestellt wird. Der Bund sollte sie bei dieser Aufgabe unterstützen können.

Zwischen der Einreichung dieser parlamentarischen Initiativen und deren Behandlung durch das Parlament genehmigte die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) am 14. Juni 2007 die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat)¹². Das Konkordat kam zustande, nachdem das Schweizer Stimmvolk und alle Stände am 21. Mai 2006 die neuen Bildungsartikel in der Bundesverfassung angenommen hatten, aufgrund derer die Bildungsverantwortlichen (also die Kantone oder je nach Bildungsstufe Bund und Kantone zusammen) verpflichtet sind, wichtige Eckwerte im Bildungsbereich national einheitlich zu regeln. Das HarmoS-Konkordat harmonisiert somit gesamtschweizerisch die Dauer und die wichtigsten Ziele der Bildungsstufen sowie deren Übergänge. Durch den Beitritt zum Konkordat verpflichten sich die Unterzeichnerkantone auch, die Unterrichtszeit auf Primarschulstufe in Blockzeiten zu organisieren und entsprechende Tagesstrukturen anzubieten, die dem Bedarf vor Ort entsprechen. Da in der Zwischenzeit elf Kantone beigetreten sind¹³,

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

¹² http://edudoc.ch/record/24711/files/HarmoS_d.pdf

¹³ Bezüglich Stand der kantonalen Beitrittsverfahren vgl. http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/liste_rat_df.pdf.

kann das Konkordat in Kraft gesetzt werden. Die Kantone haben nun sechs Jahre zur Verfügung, um ihre Strukturen (Einschulungsalter, Dauer der Bildungsstufen) anzupassen und die Bildungsstandards umzusetzen.

Am 13. März 2008 gaben die EDK und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (SODK) eine gemeinsame Erklärung¹⁴ ab, nach der die Verantwortung für die interkantonale Koordination im Bereich der Tagesstrukturen für Kinder in der obligatorischen Schule bei der EDK liegt, während die SODK für die interkantonale Koordination im Bereich der Tagesstrukturen für Säuglinge und Kleinkinder (0–4 Jahre) zuständig ist.

Da das gemeinsame Ziel der fünf oben erwähnten Initiantinnen für Kinder im Schulalter durch das HarmoS-Konkordat abgedeckt wird, beantragte die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) die Abschreibung dieser Vorstösse und reichte am 21. August 2008 eine Motion¹⁵ mit folgendem Inhalt ein:

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

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

Am 12. Dezember 2008 hat der Bundesrat beantragt, die Motion 08.3449 nur hinsichtlich der Verlängerung des Programms anzunehmen. Die fünf parlamentarischen Initiativen wurden abgeschrieben und die Motion wurde am 19. März 2009 vom Nationalrat angenommen. Am 4. Juni 2009 hat der Ständerat der Motion ausdrücklich im Sinne des Bundesrats ebenfalls zugestimmt.

In Erfüllung der Motion beauftragte der Bundesrat das EDI am 1. Juli 2009 mit der Durchführung einer Vernehmlassung bei den betroffenen Kreisen zum Vorentwurf über die Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung nach Artikel 3 des Vernehmlassungsgesetzes vom 18. März 2005¹⁶. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 1. Juli bis zum 15. Oktober 2009.

Am 10. Dezember 2009 hat Nationalrätin Sylvie Perrinjaquet eine Motion¹⁷ eingereicht, wonach der Bundesrat beauftragt wird, die notwendigen Massnahmen zu

¹⁴ Kinderbetreuung: Familienergänzende Tagesstrukturen, gemeinsame Erklärung der EDK und der SODK vom 13. März 2008, http://www.edudoc.ch/static/web/aktuell/erkl_kinderbetreu_d.pdf.

¹⁵ Motion 08.3449 Familienergänzende Kinderbetreuung. Anschubfinanzierung.

¹⁶ SR **172.061**

¹⁷ Mo. Perrinjaquet 09.4180 Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Private Strukturen einbeziehen

ergreifen, damit auch private Strukturen in den Geltungsbereich des Gesetzes mitbezogen werden können.

Der Bundesrat beantragt, die Motion anzunehmen und sie in den vorliegenden Revisionsentwurf zu integrieren.

1.2.2 Änderungen des Bundesgesetzes: Verlängerung des Programms und Anpassung des Empfängerkreises

1.2.2.1 Verlängerung des Impulsprogramms um vier Jahre

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

Es hat sich gezeigt, dass die Form einer Anschubfinanzierung ein effizientes Förderungsinstrument zur Schaffung von neuen Betreuungsplätzen ist. In den sieben Jahren seit Beginn des Impulsprogramms hat der Bund die Schaffung von über 25 000 neuen Betreuungsplätzen unterstützt. Damit konnte das Angebot um mehr als 50 Prozent erhöht werden. Bis zum Ende des Programms werden insgesamt etwa 33 000 neue Plätze von Finanzhilfen des Bundes profitieren können. Der Bund investiert dafür insgesamt rund 190 Millionen Franken.

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

Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu fördern, ist ein vordringliches Anliegen der Familienpolitik. Die Bereitstellung eines ausreichenden Angebots an familienergänzender Kinderbetreuung ist diesbezüglich von zentraler Bedeutung. Statistische Studien belegen, dass bei den Eltern tatsächlich ein Bedarf an Kinderbetreuung durch Fachleute (Krippen, Tagesschulen, Tagesfamilien, Hausangestellte) besteht und dass sie diese auch effektiv in Anspruch nehmen¹⁸. Die familienergänzende Kinderbetreuung hat einen Nutzen, der weit über den Kreis der Familie hinausgeht. Die Wirtschaft braucht immer mehr qualifizierte Arbeitskräfte. Der (vollständige oder teilweise) Rückzug von gut ausgebildeten Personen aus dem Arbeitsmarkt bedeutet für die Allgemeinheit eine Verschwendung von Ressourcen. Ausserdem ist dieser Rückzug von den direkt betroffenen Personen nicht immer gewollt. Mehrere Studien und Erhebungen zeigen, dass viele nicht erwerbstätige Mütter gern arbeiten

¹⁸ Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2008, Bundesamt für Statistik, Neuenburg, 2008, S. 67.

würden und dass jene, die bereits arbeiten, ihren Beschäftigungsgrad erhöhen möchten. Als Haupthinderungsgrund für den Ausbau des Beschäftigungsgrades geben diese Frauen den Mangel an Betreuungsplätzen an¹⁹.

Trotz der erfreulichen Entwicklung in den ersten sieben Jahren des Impulsprogramms reicht das Angebot noch nicht aus, und es besteht nach wie vor Handlungsbedarf. Aus diesem Grund ist eine Verlängerung des Impulsprogramms sinnvoll. Die Verlängerung soll jedoch erneut befristet werden, da ein dauerhaftes Engagement des Bundes in der familienergänzenden Kinderbetreuung aus föderalistischen und finanziellen Gründen abzulehnen ist. Deshalb schlägt der Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung eine Verlängerung des Impulsprogramms um vier Jahre, d.h. bis zum 31. Januar 2015, vor. Eine erneute Verlängerung nach dem 31. Januar 2015 ist ausgeschlossen.

1.2.2.2 Anpassung des Empfängerkreises

Gezielte Unterstützung der neuen Kindertagesstätten

Im Rahmen des HarmoS-Konkordats engagieren sich die beigetretenen Kantone in der Gestaltung des Schultags, indem sie den Unterricht vorzugsweise in Blockzeiten organisieren und ein den lokalen Bedürfnissen angepasstes Angebot für schulergänzende Betreuung aufbauen²⁰. Es handelt sich dabei um eine Antwort auf eine Entwicklung der Gesellschaft und der Arbeitswelt²¹. Der Bereich der schulergänzenden Betreuung wird sich somit in Zukunft auf Initiative der Kantone und Gemeinden hin weiter entwickeln. Die Finanzhilfen des Bundes haben ihre Funktion als Impulsgeber während der ursprünglich vorgesehenen Dauer des Programms vollständig erfüllt. Die Kantone haben nun die Verantwortung übernommen, ein weiteres Engagement des Bundes in diesem Bereich ist deshalb nicht gerechtfertigt. Zudem sind nach Artikel 62 BV die Kantone für das Schulwesen zuständig. Die Organisation des Unterrichts und die schulergänzende Betreuung haben einen offensichtlichen Zusammenhang mit dieser Aufgabe.

In Zukunft sollen die Finanzhilfen nur noch neuen Institutionen gewährt werden und nicht mehr auch bereits bestehenden, die ihr Angebot erhöhen. Das Gesetz priorisiert bereits heute die neuen Institutionen gegenüber den bestehenden. Neben finanziellen Argumenten gibt es zwei Gründe, die diese Einschränkung des Empfängerkreises rechtfertigen:

- Mit den Finanzhilfen wird den Institutionen eine Starthilfe gewährt, damit sie die Schwierigkeiten der Anfangsphase überwinden können. Wenn eine Institution ihr Angebot erweitern will, bedeutet das, dass sie bereits gut funktioniert. Sie will sich vergrössern, weil sie die Nachfrage nach Betreuungsplätzen nicht befriedigen kann, was durch eine mehr oder weniger lange Warteliste belegt wird. Bei der Erweiterung des Platzangebotes ergeben sich

¹⁹ Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2005, ergänzt durch ein Zusatzmodul zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie; Familienergänzende Kinderbetreuung und Erwerbsverhalten von Haushalten mit Kindern MecoP/INFRAS, Studienreihe Vereinbarkeit von Beruf und Familie Nr. 3, Seco, 2007.

²⁰ Art. 11 HarmoS, http://edudoc.ch/record/24711/files/HarmoS_d.pdf

²¹ Juristischer Kommentar zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007, http://edudoc.ch/record/24712/files/HarmoS_Kommentar_d.pdf?ln=deversion=1

zwar auch für bestehende Institution neue Kosten, diese sind jedoch nicht so gewichtig wie die Investitionskosten, die eine neue Institution zu tragen hat.

- Die bestehenden Institutionen, die ihr Angebot erhöhen, bieten dort weitere Betreuungsplätze an, wo bereits welche bestehen, wenn auch allenfalls in ungenügender Zahl. Indem neue Institutionen unterstützt werden, wird die Schaffung von Plätzen in anderen Regionen oder Quartieren gefördert, d.h. insbesondere dort, wo noch wenige oder keine Plätze existieren.

Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für die Innovationsförderung

Die am 1. Oktober 2007 in Kraft getretene Verordnungsänderung führte für den Bund die Möglichkeit ein, Pilotprojekte von Kantonen und Gemeinden, bei denen Gutscheine für die Betreuung von Kindern abgegeben werden, finanziell zu unterstützen. Damit reagierte man auf verschiedene Stimmen, die in der Öffentlichkeit sowie in Politik²² und Wirtschaft laut wurden. In Anbetracht der Nachdrücklichkeit der Forderung und der zeitlichen Beschränkung des Impulsprogramms hatte der Bundesrat auf ein Gesetzesrevisionsverfahren verzichtet und stattdessen den Weg der Verordnungsänderung gewählt.

Die Möglichkeit des Bundes, Pilotprojekte zu unterstützen, ist ein taugliches Instrument, um Erfahrungen mit neuen Modellen im Bereich der familienergänzenden Betreuung zu sammeln. Diese Erfahrungen sind wichtig für die Überlegungen, die auf verschiedenen Ebenen darüber angestellt werden müssen, ob ein Engagement der öffentlichen Hand in diesem Bereich angezeigt ist und welche Handlungsmöglichkeiten es dabei gibt. Das Gesetz hält als Grundsatz in Artikel 1 Absatz 1 klar fest, dass das Impulsprogramm die Schaffung von Betreuungsplätzen fördern soll. Dieses Ziel kann auf verschiedene Arten erreicht werden: einerseits durch finanzielle Unterstützung für neue Einrichtungen und andererseits mittels neuer Ansätze, die zum Teil noch gefunden werden müssen.

Der Übergang von der Finanzierung der Betreuungseinrichtungen selbst zu einer Finanzierung der Eltern mittels Betreuungsgutscheinen auf Gemeinde- bzw. Kantonebene war Gegenstand von Studien. Die Stadt Luzern lancierte ein Pilotprojekt, das in diese Richtung geht²³. Andere Modelle oder Projekte, welche ebenfalls die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen anstreben oder bewirken, könnten realisiert werden, wenn sie von Finanzhilfen profitieren könnten. Deshalb wird vorgeschlagen, dass der Bund die Möglichkeit erhält, Innovationen in diesem Bereich zu unterstützen. Projekte mit Innovationscharakter könnten so Subventionen vom Bund erhalten, wenn sie die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen anstreben und damit dem Grundsatz des Programms gemäss Artikel 1 entsprechen. Ob Finanzhilfen gewährt werden und in welcher Höhe, hängt von der Qualität des Projekts und von seiner Bedeutung für den Bund und die betreffenden Regionen ab. Diese Gesetzesänderung wird mit dem Ziel vorgeschlagen, das familienergänzende Betreuungsangebot an die Gegebenheiten des Familienlebens, den Bedarf der Wirtschaft und die Interessen der Kinder als Direktbetroffene anzupassen. Sie soll die Innovationsfähigkeit auf diesem Gebiet fördern und zur Schaffung von Synergien beitragen.

²² Ip. Gutzwiller 06.3139 Kinderbetreuung im Vorschulalter, Ip. 06.3172 Forster-Vannini Kinderbetreuung im Vorschulalter.

²³ Vgl. oben.

Die vorgeschlagene Änderung verankert auf Gesetzesebene nicht nur die Möglichkeit des Bundes, Pilotprojekte zu unterstützen, bei denen Betreuungsgutscheine abgegeben werden, wie Artikel 14a der Verordnung bereits vorsieht, sondern auch die Innovation im Bereich der familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschulalter zu fördern. In diesem Sinne handelt es sich um eine Erweiterung des Anwendungsbereichs des Impulsprogramms.

Das Programm soll hauptsächlich die Einrichtungen bei ihrer Entstehung direkt unterstützen. Ein kleiner Teil der für die Umsetzung des Programms bereitgestellten Mittel, nämlich 15 %, kann allerdings für die Innovationsförderung im Bereich der familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschulalter eingesetzt werden.

Gleichbehandlung der Institutionen

Um der erwähnten Motion²⁴ nachzukommen, müssen Kindertagesstätten auch dann von den Finanzhilfen profitieren können, wenn sie von natürlichen oder juristischen Personen geführt werden, und zwar auch, wenn diese gewinnorientiert sind. Dies bedeutet eine Lockerung der Voraussetzungen für die Ausrichtung der Finanzhilfen bezüglich der Rechtsform der Trägerschaften. Diese Anpassung entspricht dem Ziel des Impulsprogramms, weitere Betreuungsplätze zu schaffen. Die gewinnorientierten natürlichen oder juristischen Personen müssen dieselben Voraussetzungen erfüllen wie die Trägerschaften, die bereits heute von Finanzhilfen profitieren. Diese Voraussetzungen sind im Gesetz und in der Ausführungsverordnung festgehalten. Die Gleichbehandlung der Institutionen ist damit unabhängig von deren Trägerschaften garantiert.

Die Pflicht, eine langfristige Finanzierung für mindestens sechs Jahre glaubhaft darzulegen (Art. 3 Abs. 2 Bst. b des Gesetzes und Art. 3 der Verordnung) sowie eine abgeschlossene Jahresrechnung einzureichen (Art. 13 Abs. 2 der Verordnung), sichert die Transparenz betreffend der Verwendung der Mittel und garantiert eine gewisse Professionalität der Geschäftsführung.

Die Finanzhilfen werden während höchstens zwei Jahren ausgerichtet. Diese Zeitspanne bezieht sich auf die Finanzhilfen für Kindertagesstätten, Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien und Projekte mit Innovationscharakter.

1.2.3 Inhalt des Finanzbeschlusses

2002 verfügte das Parlament über keine zuverlässigen Daten, um den für den ersten Verpflichtungskredit erforderlichen Betrag abschätzen zu können. Es ist noch nicht bekannt, wie viel von den 200 Millionen Franken, die für den Zeitraum vom 1. Februar 2003 bis zum 31. Januar 2007 vorgesehen waren, tatsächlich ausgegeben werden²⁵, aber man rechnet mit etwa 70 Millionen. Auf den ersten Blick mag es erstaunen, dass nur ein so kleiner Teil des verfügbaren Kredits gebraucht wurde, aber es gibt mehrere Gründe dafür. Erstens deckte der erste Verpflichtungskredit

²⁴ Mo. Perrinjaquet 09.4180 Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Private Strukturen einbeziehen

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

gewissermassen die Startphase des Impulsprogramms ab. Es verstrich zunächst eine gewisse Zeit, bis das Programm bei den Akteuren der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kantone, Gemeinden und Einrichtungen selbst) bekannt war. Zweitens ist die Ausarbeitung und Umsetzung eines Projekts für eine familienergänzende Betreuungseinrichtung eine schwierige Aufgabe mit zahlreichen Beteiligten. Es braucht viele Monate, um eine Einrichtung so aufzubauen, dass deren Fortbestand gesichert ist, was ausdrückliche Voraussetzung für den Erhalt von Finanzhilfen ist. Und schliesslich waren die Kantone und Gemeinden zum Zeitpunkt des Programmstarts noch nicht bereit, sich verstärkt in diesem Bereich zu engagieren. Die Finanzhilfen des Bundes allein vermögen jedoch die Lebensfähigkeit der Betreuungseinrichtungen nicht zu gewährleisten. Diese Faktoren erklären zu einem grossen Teil, weshalb die Nachfrage nach Finanzhilfen deutlich geringer war als erwartet. Folglich wurden die bereitgestellten Mittel nicht voll ausgeschöpft.

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

Da der Bedarf an Betreuungsplätzen immer noch offenkundig ist und die Anschubfinanzierungen für die Betreuungseinrichtungen eine wertvolle und mittlerweile wohlbekannte Hilfe darstellen, kann man davon ausgehen, dass die Nachfrage nach Finanzhilfen in den nächsten Jahren nicht zurückgehen wird. Der Bundesrat ist nach wie vor von der Wichtigkeit des Impulsprogramms überzeugt. Angesichts der schwierigen Finanzlage des Bundes ist er aber der Meinung, dass eine Herabsetzung der finanziellen Mittel im Hinblick auf dessen Verlängerung überprüft werden kann und muss. Der Bundesrat muss einen angemessenen Finanzrahmen vorschlagen, der es erlaubt, den Gesuchen zu entsprechen. Er möchte das Engagement des Bundes deshalb dort konzentrieren, wo es am nötigsten ist, nämlich bei der Betreuung von Kindern im Vorschulalter. Der Vorschlag des Bundesrates muss es erlauben, das Impulsprogramm weiterzuführen und in angemessener Form abzuschliessen. Die Finanzhilfen werden gezielter ausgerichtet, und dank der Unterstützung von Projekten mit Innovationscharakter werden für die Zukunft neue Angebotsmöglichkeiten geschaffen.

Aus diesen Gründen beantragt der Bundesrat einen dritten Verpflichtungskredit in der Höhe von 80 Millionen Franken mit einer Laufzeit vom 1. Februar 2011 bis zum 31. Januar 2015 zu sprechen. Danach wird sich der Bund in diesem Bereich nicht mehr engagieren.

²⁶ Botschaft des Bundesrates vom 10. März 2006 zum Bundesbeschluss über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, BBl **2006** 3367.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Änderungen

1.3.1 Ergebnisse der Vernehmlassung

Von den offiziell zur Stellungnahme eingeladenen Teilnehmern haben geantwortet: alle Kantone, sieben politische Parteien, zwei auf gesamtschweizerischer Ebene tätige Dachverbände der Gemeinden, Städte und Bergregionen sowie sieben nationale Dachverbände der Wirtschaft und zwölf weitere betroffene Organisationen. Zehn weitere Teilnehmer haben von sich aus ebenfalls Stellung genommen. Die überwiegende Mehrheit der Teilnehmer, darunter vierundzwanzig Kantone und drei Regierungsparteien, begrüßen die Verlängerung des Impulsprogramms um vier Jahre. Alle Teilnehmer, die eine Verlängerung des Programms gutheissen, begrüßen die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine finanzielle Beteiligung des Bundes an Projekten mit Innovationscharakter oder sprechen sich nicht ausdrücklich dagegen aus. Die Vernehmlassungsergebnisse wurden in einem Bericht veröffentlicht²⁷.

Folgende Punkte bedürfen einer näheren Erläuterung:

Verlängerung des Impulsprogramms um vier Jahre

Nur acht Vernehmlassungsteilnehmer, darunter zwei Kantone, sprechen sich ausdrücklich gegen eine Verlängerung des Impulsprogramms aus. Von den Befürwortern der Verlängerung plädieren ein Kanton und eine Partei für eine Verlängerung von sechs Jahren. Acht Teilnehmer, darunter zwei Kantone, wollen, dass sich der Bund entweder dauerhaft oder solange engagiert, bis Angebot und Nachfrage im Gleichgewicht sind. Eine Arbeitgeberorganisation ist für eine Verlängerung, allerdings nur, wenn sie auf zwei Jahre begrenzt ist.

Höhe des Verpflichtungskredits

Von den Befürwortern der Verlängerung des Impulsprogramms wünschen vierzehn einen höheren Kredit als den im Vorentwurf vorgeschlagenen (140 Millionen); die meisten von ihnen schlagen 200 Millionen Franken vor. Zwei Teilnehmer hingegen sprechen sich für einen kleineren Kredit aus.

Kreis der Empfänger von Finanzhilfen für Projekte mit Innovationscharakter

Drei Kantone, eine Partei, eine Gewerkschaft und eine regionale Arbeitgeberorganisation sprechen sich für einen erweiterten Empfängerkreis aus, da innovative Projekte oft von Dritten und nicht der öffentlichen Hand herrühren. Deshalb sollten alle juristischen Personen, die nicht gewinnorientiert sind, beziehungsweise, für einige, sämtliche Rechtspersönlichkeiten (juristische Personen oder natürliche Personen) in den Genuss der Unterstützung kommen können. Ein Kanton präzisiert, dass man den Anspruch auf Finanzhilfen für juristische Personen des privaten Rechts an die Voraussetzung knüpfen könnte, dass der Kanton, die Gemeinde oder beide das Projekt mitfinanzieren.

²⁷ Verfügbar auf der Internetsite der Bundeskanzlei unter <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2009.html>.

Lockerung der Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen

Die Voraussetzungen zur Gewährung von Finanzhilfen für die familienergänzende Kinderbetreuung sind entweder im Gesetz oder in der Verordnung verankert. Einige Teilnehmer verlangen eine Lockerung dieser Voraussetzungen. Die Vorschläge betreffen zwei Punkte:

- Voraussetzungen betreffend die langfristige Finanzierung subventionierter Einrichtungen (Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes): Einige Teilnehmer möchten, dass die Einrichtungen ein Finanzierungskonzept für vier Jahre vorlegen müssen, anstatt für sechs, wie dies heute der Fall ist.
- Voraussetzungen betreffend die Mindestgrösse für Betreuungseinrichtungen oder nähere Beschreibung der geforderten «wesentlichen Erhöhung des Angebots» (Art. 2 Abs. 2 der Verordnung): Verlangt wird, dass die Zahl von 10 Plätzen nach unten korrigiert wird, entweder überall oder nur in den ländlichen Regionen. Ausserdem müsse die Bedeutung des Begriffs «wesentliche Erhöhung des Angebots» gelockert werden, entweder durch Streichung der Voraussetzung einer Erhöhung um einen Drittel oder durch Senkung der erforderlichen Anzahl zusätzlicher Plätze. Dies zöge eine Änderung der Verordnung, nicht aber des Gesetzes nach sich.

1.3.2 Änderungen gegenüber dem Vorentwurf

Der Entwurf zielt in erster Linie auf die vierjährige Verlängerung des Gesetzes und nicht auf eine Umgestaltung des Impulsprogramms, das sich bis jetzt bewährt hat. Allerdings ist der Bundesrat mit Blick auf die schwierige finanzielle Lage des Bundes und der Notwendigkeit der Konsolidierung des Finanzhaushalts der Meinung, dass der Anwendungsbereich des Impulsprogramms beschränkt werden muss, damit der Kreditrahmen herabgesetzt werden kann. Deshalb beantragt der Bundesrat, den dritten Rahmenkredit auf 80 anstatt 140 Millionen Franken zu beschränken, sowie folgende wesentliche Änderung gegenüber dem Vorentwurf:

Während der Verlängerung des Impulsprogramms sollen ausschliesslich neue Kindertagesstätten und Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien von den Finanzhilfen für die Schaffung von Betreuungsplätzen profitieren. Dagegen sollen Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung keine Finanzhilfen mehr erhalten.

Ausserdem sollen die folgenden vier materiellen Anpassungen vorgenommen werden:

- In Erfüllung der Motion 09.4180, die nach der Vernehmlassung eingereicht wurde, sollen Finanzhilfen für die Schaffung neuer Betreuungsplätze im Bereich der Kindertagesstätten für alle Institutionen, die von einer natürlichen oder juristischen Person geführt werden und die Voraussetzungen nach Artikel 3 des Gesetzes erfüllen, gewährt werden können.
- Der Bundesrat will den Kreis der Empfängerinnen und Empfänger von Finanzhilfen zur Unterstützung von Projekten mit Innovationscharakter ausweiten. Indem dem Bund die Möglichkeit gegeben wird, unter gewissen Voraussetzungen innovative Projekte natürlicher oder juristischer Personen zu unterstützen, trägt der Bundesrat den von einigen Vernehmlassungsteil-

nehmern vorgebrachten Vorbehalten bezüglich der zu restriktiven Unterstützung der Innovation Rechnung.

- Der Bundesrat hat dem Gesetzesentwurf ebenfalls hinzugefügt, dass die Kantone bei Gesuchen um Finanzhilfen für Projekte mit Innovationscharakter angehört werden, die von Gemeinden oder einer natürlichen oder juristischen Person eingereicht werden. Diese vorherige Anhörung des Kantons erfolgt nach dem gleichen Prinzip wie bei den Gesuchen um Finanzhilfen für Betreuungseinrichtungen.
- Schliesslich will der Bundesrat die maximale Dauer der Finanzhilfen auf zwei Jahre beschränken.

Zudem wurden einige kleinere sprachliche oder formelle Änderungen angebracht.

Die Änderungsvorschläge betreffend die Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung werden vom Bundesrat geprüft, wenn das Parlament der Verlängerung des Impulsprogramms zustimmt.

1.4 Rechtsvergleich und Verhältnis zum europäischen Recht

1.4.1 Rechtsvergleich

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

In *Deutschland* fördert das Bundesfamilienministerium aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mit dem im Februar 2008 gestarteten Programm «Betrieblich unterstützte Kinderbetreuung» bundesweit die Einrichtung von neuen, betrieblich unterstützten Kinderbetreuungsplätzen. Unternehmen und Hochschulen, erwerbstätige und studierende Eltern sollen darin unterstützt werden, für das gemeinsame Anliegen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf individuelle und passgenaue Lösungen zu finden. Das Förderprogramm richtet sich bundesweit an Unternehmen und Hochschulen, die in Kindertageseinrichtungen neue, zusätzliche Gruppen für Kinder (bis zum vollendeten dritten Lebensjahr) von Beschäftigten und Studierenden schaffen. Es setzt auf eine Kooperation zwischen den Unternehmen und öffentlichen sowie freien Trägern von Betreuungseinrichtungen. Unternehmen im Sinne des Programms sind neben Wirtschaftsunternehmen auch Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des privaten und öffentlichen Rechts; nur Verwaltungsbehörden sind ausgenommen. Die Träger erhalten für die Betreuung von Mitarbeiterkindern 50 % der Betriebskosten bis zu einer Obergrenze von 6000 Euro für jeden neuen Platz im Jahr. Der Zuschuss wird bis zu zwei Jahre lang gezahlt. Insgesamt stehen für das Programm bis Ende 2011 50 Millionen Euro aus dem ESF zur Verfügung. Städte wie Hamburg²⁸ und Berlin²⁹ entwickelten innovative Interventionsformen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung. Sie führten ein System mit Kinderbetreuungsgutscheinen ein, die an die Eltern abgegeben werden.

²⁸ <http://www.hamburg.de/kita/>

²⁹ Projekt «Kita-Card»

In *Frankreich* gibt es neben den klassischen Kindertagesstätten auch Elternkrippen, also Einrichtungen, die eine kollektive Betreuung (regelmässig oder gelegentlich) anbieten und von einer Elternvereinigung geführt werden. Die Eltern beteiligen sich in diesen Krippen an der Betreuung der Kinder im Alter von zweieinhalb Monaten bis vier Jahren und erhalten dabei Unterstützung durch qualifiziertes Personal (Kleinkindpfleger/-innen, Kleinkinderzieher/-innen). Ausserdem soll die 2004 eingeführte Kinderbetreuungsleistung (*préstation d'accueil du jeune enfant*, PAJE) die Betreuung, Pflege und Erziehung von Kleinkindern erleichtern und gleichzeitig die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern. Die PAJE beinhaltet eine erste Leistungsstufe, die bedarfsabhängig ausgerichtet wird: Mit dem 7. Schwangerschaftsmonat oder im Falle einer Adoption haben die Eltern Anspruch auf eine Geburtsprämie. Hinzu kommt eine Grundleistung, die ab der Geburt während drei Jahren ausgerichtet wird. Die zweite Leistungsstufe umfasst namentlich eine Zulage für die freie Wahl der Betreuungsart. Damit werden die mit der Beschäftigung einer Tagesmutter oder Kinderfrau verbundenen Sozialabgaben ganz oder teilweise finanziert. Im Rahmen einer je nach Familieneinkommen variierenden Obergrenze wird auch ein Teil des Gehalts der Betreuerin übernommen. Mit dieser Zulage können erwerbstätige Eltern frei wählen, wie sie ihre Kinder betreuen lassen wollen, ohne durch die gewählte Betreuungsart benachteiligt zu werden (früher erhielten nämlich nur Kindertagesstätten finanzielle Unterstützung).

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

1.4.2 Verhältnis zum europäischen Recht

Wir verweisen auf die Erwägungen unter Ziffer 5 «Verhältnis zum internationalen Recht» des Berichts der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 22. Februar 2002³⁰. Es sei ergänzend darauf hingewiesen, dass das Ministerkomitee des Europarats seither eine Empfehlung (2002) 8 über die Tagesbetreuung von Kindern verabschiedet hat. Darin werden die Staaten aufgefordert, Massnahmen zu ergreifen, um die Schaffung von leicht zugänglichen, erschwinglichen, flexibel organisierten und qualitativ hochstehenden Tagesbetrieuungsdiensten für Kinder zu fördern.

1.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

In der von der WBK-N am 21. August 2008 eingereichten Motion 08.3449 wird der Bundesrat aufgefordert, dem Parlament eine Revision des Bundesgesetzes über die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vorzulegen. Die Motion verlangt die Verlängerung des Bundesgesetzes sowie die entsprechenden Bundesbeschlüsse über den Zahlungsrahmen für die nächsten vier Jahre.

Die Anträge zur Änderung des Bundesgesetzes und die Bewilligung eines dritten Verpflichtungskredits mit einer Laufzeit vom 1. Februar 2011 bis zum 31. Januar

³⁰ BBl 2002 4219 4246

2015 ermöglichen das Erreichen der Ziele der Motion weitgehend, weshalb diese abgeschrieben werden kann.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 2 Empfängerinnen und Empfänger

Abs. 1

Bst. b

Dieser Buchstabe betrifft die Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung von Kindern bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit. Durch den Beitritt zum HarmoS-Konkordat verpflichten sich die Unterzeichnerkantone, schulergänzende Betreuung anzubieten, die dem Bedarf vor Ort entspricht. Während der Dauer der Verlängerung des Impulsprogramms werden die Finanzhilfen nur an Kindertagesstätten, an Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien und an Projekte mit Innovationscharakter gewährt. Dieser Buchstabe soll daher aufgehoben werden.

Bst. d (neu)

Dieser Buchstabe bezieht sich auf den Kreis der Empfängerinnen und Empfänger von Finanzhilfen für Projekte mit Innovationscharakter. Projekte eines Kantons, einer Gemeinde oder mehrerer Kantone oder Gemeinden zusammen können Finanzhilfen erhalten. Auch eine natürliche oder juristische Person kann Finanzhilfen des Bundes erhalten, wenn sie ein Projekt mit Innovationscharakter durchführt.

Wie bei den Finanzhilfen an Institutionen müssen sich die Projekte mit Innovationscharakter auf den Bereich der Betreuung in Kindertagesstätten oder der Betreuung in Tagesfamilien beschränken, damit sie Finanzhilfen des Bundes erhalten können. Zielgruppe sind ausschliesslich Kinder im Vorschulalter. Kinder im Schulalter, d.h. nach vollendetem vierten Altersjahr, sind die Zielgruppe der schulergänzenden Betreuung, die nicht mehr in den Geltungsbereich des Impulsprogramms fällt.

Abs. 2

Finanzhilfen für Kindertagesstätten können nur noch an neue Institutionen ausgerichtet werden. Dieser Absatz kommt nicht mehr zur Anwendung für Kindertagesstätten, die ihr Angebot erhöhen, oder für Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung.

Art. 3 Voraussetzungen

Diese Bestimmung regelt die Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen. Absatz 1 betrifft Kindertagesstätten und Absatz 2 Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien. Es soll ein neuer Absatz für Finanzhilfen, die für Projekte mit Innovationscharakter gewährt werden, eingeführt werden.

Abs. 1 Bst. a

In Zukunft können Kindertagesstätten unabhängig davon, ob sie durch eine natürliche Person, die öffentliche Hand (Kanton oder Gemeinde) oder eine weitere juristische Person geführt werden, Finanzhilfen des Bundes erhalten. Dies garantiert die

Gleichbehandlung der Institutionen unabhängig von deren Trägerschaft. Es spielt somit auch keine Rolle mehr, ob die Trägerschaft der Institution gewinnorientiert ist oder nicht. So kann auch eine Einzelperson, eine einfache Gesellschaft oder eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) ein Gesuch um Finanzhilfen an eine Kindertagesstätte einreichen. Die Bedingungen bezüglich der langfristigen Finanzierung und der kantonalen Qualitätsanforderungen müssen jedoch erfüllt sein.

Abs. 3 (neu)

Dieser neue Absatz gibt dem Bund die Möglichkeit, die Innovation im Bereich der familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschulalter zu fördern. So können Finanzhilfen für Projekte mit Innovationscharakter gewährt werden.

Die Formulierung «Die Finanzhilfen können gewährt werden» wurde gemäss dem Grundsatz, nach dem kein Anspruch auf Finanzhilfen besteht, aus den Absätzen 1 und 2 übernommen. Finanzhilfen werden nämlich nur im Rahmen der bewilligten Kredite gewährt. Ausserdem verfügt das BSV bei der Gewährung von Finanzhilfen über einen Ermessensspielraum. Dieser ist bei Projekten mit Innovationscharakter noch grösser, da die zu erfüllenden Voraussetzungen weniger präzise sind.

Die Finanzhilfen an die Strukturen wie auch die Finanzhilfen für Projekte mit Innovationscharakter sind komplementär. Das bedeutet, dass sie nur gewährt werden, wenn zusätzlich noch Beiträge aus anderen Quellen ausgerichtet werden (Art. 1 Abs. 2). Gemäss Artikel 116 Absatz 1 BV hat der Bund auf diesem Gebiet lediglich eine Unterstützungskompetenz: Auch im Bereich der Innovation muss die Initiative von Akteuren ausgehen, die den örtlichen Gegebenheiten näher sind.

Folgende Voraussetzungen müssen erfüllt sein:

Bst. a

Das Impulsprogramm soll die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder fördern, damit die Eltern Familie und Beruf oder Ausbildung besser vereinbaren können (Art. 1). Um von Finanzhilfen profitieren zu können, müssen die Projekte mit Innovationscharakter im Sinne des Gesetzes ausgestaltet sein und folglich effektiv zur Schaffung neuer Plätze beitragen. Projekte, die zwar in struktureller oder pädagogischer Hinsicht innovativ sind, aber das familienergänzende Betreuungsangebot nicht erweitern, können nicht unterstützt werden. Es geht nicht darum, die Innovation als solche zu fördern, sondern, mittels des Projekts den Innovationsgeist der einzelnen Akteurinnen und Akteure im Hinblick auf die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen zu fördern. Das Projekt muss eine neue, innovative Komponente enthalten und darf nicht einfach ein bestehendes Projekt kopieren oder anpassen.

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

Es ist nicht nötig, dass die Projekte unverändert von anderen Akteurinnen und Akteuren übernommen werden können. Allerdings müssen die aus diesen Projekten gewonnenen Erfahrungen und die Ergebnisse ihrer Evaluation auch ausserhalb des

Gebiets, in dem sie umgesetzt wurden, von Nutzen sein. Indem der Bund die Innovation fördert, trägt er zur Schaffung neuer Lösungen bei, die ein besseres Gleichgewicht zwischen dem familienergänzenden Betreuungsangebot und der Nachfrage herbeiführen. Die geförderten Projekte müssen eine theoretische Reichweite haben, die über die Grenzen der direkt betroffenen Gemeinden oder Kantone hinausreicht. Auf diese Weise kann ein Projekt mit Innovationscharakter weitere nach sich ziehen.

Bst. b

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die innovativsten Projekte nicht unbedingt von öffentlichen Körperschaften ausgehen, die bisweilen über weniger Handlungsspielraum als private Akteurinnen und Akteure verfügen. Deshalb sollen sowohl öffentliche als auch private Initiativen finanziell unterstützt werden können. In jedem Fall können allerdings nur jene Projekte unterstützt werden, bei denen sich die Kantone oder die Gemeinden, in denen sie realisiert werden, finanziell beteiligen. Der Bund kann sich in diesem Innovationsbereich für die Evaluierung der Projekte nicht auf vergangene Erfahrungen stützen; eine finanzielle Beteiligung der öffentlichen Hand verleiht den Projekten eine gewisse Legitimation. Sie ist zudem eine Garantie für eine gute Zusammenarbeit zwischen den Personen, die das Projekt durchführen, und den öffentlichen Körperschaften, ohne deren Hilfe die Chancen einer Umsetzung des Projekts und dessen Erfolg geschmälert würden. Die finanzielle Unterstützung des Kantons oder der Gemeinde kann z.B. als A-fonds-perdu-Beitrag oder Defizitgarantie gewährt werden. Möglich ist auch eine öffentlich-private Partnerschaft («Public Private Partnership»).

Bst. c

Von den Kantonen und Gemeinden, die Projekte mit Innovationscharakter durchführen oder sich finanziell daran beteiligen, soll verlangt werden, dass sie nach Abzug der Bundessubventionen insgesamt mindestens dieselbe Summe für die Subventionierung der familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschulalter (Kindertagesstätten und Betreuung in Tagesfamilien) aufwenden, die sie im Kalenderjahr vor dem Projektstart dafür aufgewendet haben. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass Projekte nicht dazu verwendet werden, bisherige Kosten von den Kantonen oder Gemeinden auf den Bund zu überwälzen.

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

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

Bei einem Verpflichtungskredit von 80 Millionen Franken dürften somit höchstens 12 Millionen Franken für die Unterstützung von Projekten mit Innovationscharakter eingesetzt werden.

Art. 5 Bemessung und Dauer der Finanzhilfen

Abs. 1

Dieser Absatz betrifft nur die Kindertagesstätten. Im Sinne einer klaren Trennung sind die Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien Gegenstand eines separaten Absatzes. Die Höhe der Finanzhilfen ist in zweifacher Hinsicht limitiert: in einem variablen Sinn, dass die Kosten höchstens einen Drittel der Investitions- und Betriebskosten decken, und in einem absoluten Sinn, wonach sie pro Platz und Jahr 5000 Franken nicht übersteigen dürfen. Materiell ändert sich nichts.

Abs. 2

Die Finanzhilfen für die Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien sind ebenfalls limitiert: Sie decken höchstens einen Drittel der Kosten der Massnahme. Die Obergrenze der Finanzhilfen für diese Institutionen ist auf Verordnungsstufe (Art. 9) festgelegt.

Abs. 3 (neu)

Im Absatz 3 wird die finanzielle Beteiligung des Bundes an Projekten mit Innovationscharakter geregelt. Der Bund übernimmt höchstens einen Drittel der Projektkosten. Zu den anrechenbaren Kosten für die Projekte gehören die finanziellen Aufwendungen für die Vorbereitung, die Durchführung sowie die Evaluation. Die einzelnen Projektetappen sind Sache der Personen, die das Projekt durchführen: Sie können diese Aufgaben selber ausführen oder nur die Leitung übernehmen. Die Definition der Kosten liefert eine klare Grundlage für die Berechnung des Bundesanteils, für welchen im Leistungsvertrag (abzuschliessen mit einer natürlichen Person, einem Kanton, einer Gemeinde oder einer weiteren juristischen Person) ein Kostendach festgelegt wird.

Abs. 4 (neu)

Die Höchstdauer der Finanzhilfen beträgt jetzt zwei Jahre. Sie bezieht sich auf sämtliche Finanzhilfen.

Art. 6 Gesuche um Finanzhilfen

Artikel 6 soll nur noch die Voraussetzungen und Modalitäten rund um die Behandlung der Gesuche regeln. Der Entscheid bzw. die Form der Ausrichtung der Finanzhilfen werden in Artikel 7 geregelt.

Abs. 1

Es wird präzisiert, dass es hier um die Gesuche um Finanzhilfen geht. Der Name des Bundesamtes wird korrigiert. Zudem wird die Abkürzung «BSV» eingeführt.

Abs. 2

Dieser Absatz betrifft ausschliesslich die neuen Kindertagesstätten, die ein Gesuch um Finanzhilfen einreichen.

Im italienischen Text wird anstelle von «Bundesamt» die Abkürzung «UFAS» verwendet.

Abs. 3

Dieser Absatz legt ausdrücklich fest, dass die Einreichung des Gesuchs um Finanzhilfen der Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien vor der Durchführung der vorgesehenen Massnahmen erfolgen muss, was der gängigen Praxis entspricht.

Abs. 4 (neu)

Die Gesuche müssen vor Beginn des Projekts mit Innovationscharakter eingereicht werden.

Art. 7 Gewährung von Finanzhilfen

Artikel 7 schreibt vor, mittels welcher Rechtsform die Finanzhilfen des vorliegenden Gesetzes gewährt werden. Die Formen orientieren sich am Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990 (SuG)³¹.

Abs. 1

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

Abs. 2

Artikel 16 Absatz 2 SuG sieht die Möglichkeit vor, ausnahmsweise einen öffentlich-rechtlichen Vertrag abzuschliessen statt eine Verfügung zu erlassen. Dies ist im Fall der Gewährung von Finanzhilfen für Projekte mit Innovationscharakter sinnvoll, da die Ausrichtung von Finanzhilfen mittels Leistungsverträgen, beispielsweise in Bezug auf die Festlegung der Höhe, mehr Spielraum eröffnet. In den Leistungsverträgen werden ausserdem die zu erreichenden Ziele, die Dauer der Finanzhilfen (höchstens zwei Jahre), die wissenschaftliche Projektbegleitung sowie die durchzuführende Evaluation festgelegt. Auf die Programmvereinbarung, wie sie in Artikel 20a SuG vorgesehen ist, wurde verzichtet, da sie nicht mit einer natürlichen Person, einer Gemeinde oder einer weiteren juristischen Person abgeschlossen werden kann. Des Weiteren geht es vorliegend darum, einen Vertrag über ein konkretes Projekt abzuschliessen, und nicht, dem Kanton die zu erreichenden Ziele vorzugeben. Die Form des Leistungsvertrags kann sowohl für öffentlich-rechtliche Körperschaften als auch für natürliche oder juristische Personen des Privatrechts verwendet werden. Ausserdem wurde die Form des Leistungsvertrags bereits in der Vergangenheit bei den Finanzhilfen an Pilotprojekte zur Einführung von Betreuungsgutscheinen verwendet (Art. 14a der Verordnung). Wird ein solches Gesuch allerdings abgelehnt, so erfolgt dies nach Artikel 16 Absatz 5 SuG mittels Verfügung.

Wie bei den Finanzhilfen an die Institutionen hört das BSV die zuständige Behörde des Kantons an, bevor Projekte mit Innovationscharakter Finanzhilfen erhalten. Diese Anhörung ist eine Art Informationsaustausch und erlaubt es dem BSV, zusätz-

³¹ SR 616.1

liche, für die Entscheidungsfindung relevante Informationen zu erhalten. Der Kanton seinerseits ist darüber informiert, welche Projekte auf seinem Gebiet initiiert werden. Die Anhörung ist nur sinnvoll, wenn es sich um ein von einer natürlichen Person, einer Gemeinde oder einer weiteren juristischen Person durchgeführtes Projekt handelt. Wenn ein Kanton ein Gesuch für ein Projekt mit Innovationscharakter einreicht, hat er dafür zu sorgen, dass sein Dossier ausreichend dokumentiert ist und dass das Projekt mit den einschlägigen kantonalen Vorschriften übereinstimmt.

Art. 10 Referendum, Geltungsdauer und Inkrafttreten

Abs. 4 (neu)

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

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen für den Bund gestalten sich wie folgt: Im geltenden Voranschlag und Finanzplan sind die jährlichen Kosten aus den beiden bisher bewilligten Verpflichtungskrediten (1. Februar 2003 bis 31. Januar 2007 bzw. 1. Februar 2007 bis 31. Januar 2011) berücksichtigt. Sie belaufen sich in den Finanzplanjahren 2011 auf 24,1 Millionen Franken, 2012 auf 16,2 Millionen Franken, 2013 auf 5,4 Millionen Franken und 2014 auf 2 Millionen Franken³².

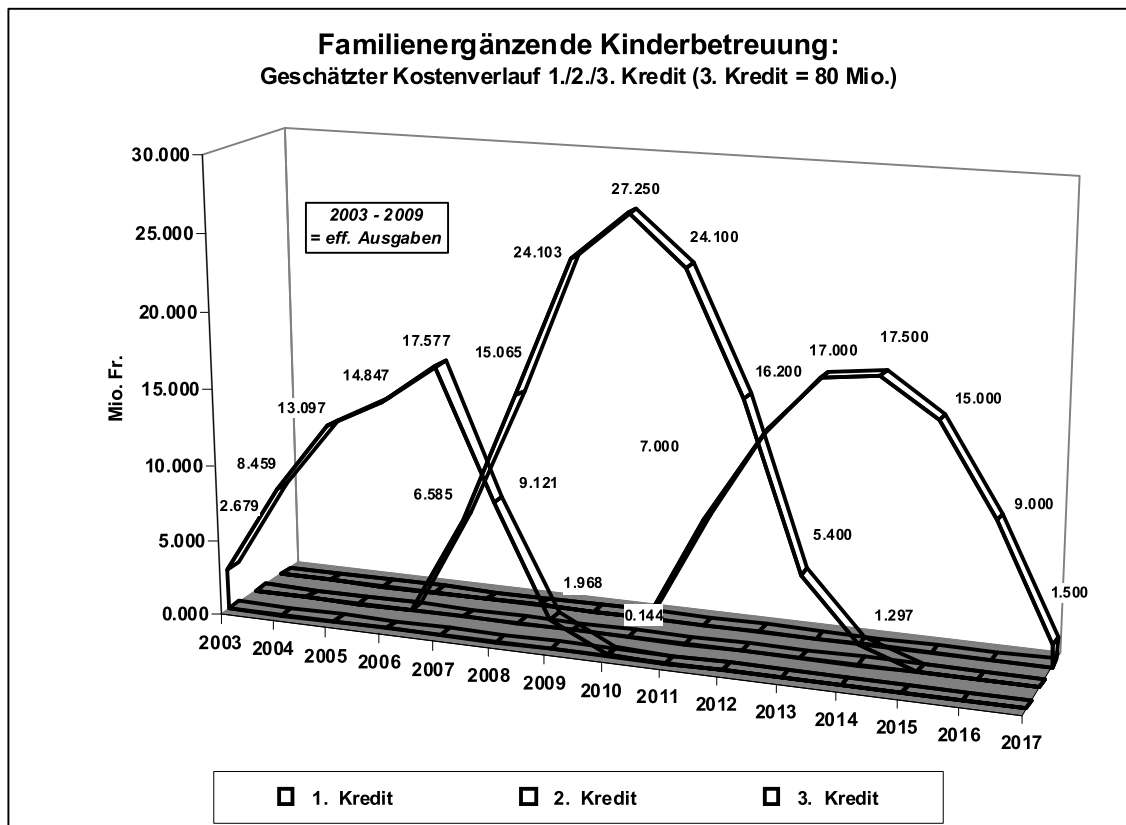
Der Bundesrat geht davon aus, dass mit dem beantragten dritten Verpflichtungskredit die Nachfrage nach den Finanzhilfen in den Jahren 2011–2014 gedeckt werden kann (ansonsten die in Art. 4 Abs. 3 des Gesetzes vorgesehene Prioritätenordnung als Steuerungsinstrument eingesetzt werden müsste). Wie der Zahlungsverlauf der bisherigen Kredite gezeigt hat, verzögert sich die Fälligkeit der eingegangenen Verpflichtungen erheblich. Für den dritten Kredit wird daher mit folgendem Kostenverlauf gerechnet:³³

³² Da die Finanzhilfen über 2 respektive 3 Jahre laufen, gelangen aus den im letzten Jahr des zweiten Verpflichtungskredits (2010) bewilligten Gesuchen bis in die Jahre 2013 und 2014 Finanzhilfen zur Auszahlung.

³³ Da die Finanzhilfen über 2 Jahre laufen, gelangen aus den im letzten Jahr des dritten Verpflichtungskredits (2014) bewilligten Gesuchen bis in das Jahr 2017 Finanzhilfen zur Auszahlung.

Jahr	Mio. Franken	Jahr	Mio. Franken
2011	7	2015	15
2012	13	2016	9
2013	17	2017	1,5
2014	17,5		

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



3.1.2 Personelle Auswirkungen

Für den Vollzug des Bundesgesetzes stehen 2010 4,7 Stellen zur Verfügung. Mit diesem Stellenetat können Finanzhilfen im Umfang der budgetierten 27,4 Millionen Franken umgesetzt werden. Aufgrund der stark angestiegenen Gesuchseingänge ist dieser Personalbestand allerdings ungenügend, was zu unerwünschten Pendenzen in der Gesuchsbearbeitung führt. Bei einer Verlängerung des Gesetzes gilt es dies zu berücksichtigen und den Personalbestand entsprechend anzupassen. In den Jahren 2011 und 2012 wird mit rund 30 Millionen Franken der höchste Umsatz erreicht werden, weil sich in diesen beiden Jahren die Überschneidung des zweiten und dritten Kredites am stärksten auswirkt. Deshalb ist auch der Stellenbedarf in diesen Jahren am höchsten. Die nachfolgende Tabelle zeigt den Gesamtbedarf für die Durchführung des 2. und 3. Kredits:

Jahr	Stellen	Jahr	Stellen
2011	5	2015	3
2012	5	2016	2
2013	4.5	2017	0,5
2014	4		

3.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

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

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

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

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

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

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

Die familienergänzende Kinderbetreuung hat somit unbestritten einen volkswirtschaftlichen Nutzen und trägt zum Wirtschaftswachstum sowie zu gesunden Staatsfinanzen bei³⁴.

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

3.4 Andere Auswirkungen

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

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

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

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zum Finanzplan

Die Verlängerung des Impulsprogramms für die familienergänzende Kinderbetreuung ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008³⁵ über die Legislaturplanung 2007–2011 noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008³⁶ über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt. Die Motion 08.3449 (Familienergänzende

³⁴ Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern, Im Auftrag des Vereins Region Bern VRB, Büro BASS, 2007
http://www.buerobass.ch/pdf/2007/volkswirtschaftlicher_nutzen_kita_schlussbericht.pdf.

³⁵ BBl 2008 753

³⁶ BBl 2008 8543

Kinderbetreuung. Anschubfinanzierung) wurde von der WBK-N erst nach der Verabschiedung der Legislaturplanung 2007–2011 eingereicht.

Die Legislaturplanung 2007–2011 sieht als dritte Leitlinie eine Stärkung der gesellschaftlichen Kohäsion vor. Zu diesem Zweck hat sich der Bundesrat für 2010 zum Ziel gesetzt, eine kohärente Familienpolitik zu entwickeln (siehe Ziele des Bundesrates 2010, Band I³⁷). Um dieses Ziel zu erreichen, sieht der Bundesrat explizit vor, Anfang 2010 eine Botschaft zu verabschieden, die eine Verlängerung der Anstossfinanzierung und die Innovationsförderung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung beinhaltet.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Artikel 116 Absatz 1 BV erteilt dem Bund die Kompetenz, Unterstützungsleistungen zugunsten der Familien zu erbringen. Die Verfassungsmässigkeit des Gesetzes im Hinblick auf diese Bestimmung wurde bereits geprüft³⁸. Indem der Bund die Möglichkeit erhält, Projekte mit Innovationscharakter zu unterstützen, bewegt sich die vorgeschlagene Gesetzesänderung im Rahmen der Unterstützungskompetenz, die dem Bund erteilt wurde. Auch hier handelt der Bund nur, um Bemühungen Dritter zu unterstützen.

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

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vereinbarkeit des Gesetzes mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz wurde bereits bei der Verabschiedung des Gesetzes³⁹ sowie bei der Verabschiedung des zweiten Verpflichtungskredits⁴⁰ geprüft. Das Gesetz, mit dem Finanzhilfen für familienergänzende Betreuungsplätze ausgerichtet werden, zielt in die gleiche Richtung wie die internationalen, von der Schweiz ratifizierten Instrumente (UNO-Konventionen) und das europäische Recht (Instrumente des Europarates und Bestimmungen der Europäischen Union). Die Staaten können die Umsetzungsmodalitäten im Übrigen selber wählen. Es ist also möglich, Finanzhilfen zur Unterstützung von Projekten mit Innovationscharakter einzuführen.

³⁷ <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=de> (Band I, Ziel 8).

³⁸ Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 22. Februar 2002 zur Pa. Iv. 00.403 Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze, BBl **2002** 4219 4248.

³⁹ Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 22. Februar 2002 zur Pa. Iv. 00.403 Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze, BBl **2002** 4219 4246.

⁴⁰ Botschaft des Bundesrates vom 10. März 2006 zum Bundesbeschluss über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, BBl **2006** 3367 3384.

5.3 Erlassform

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

Ein neuer Verpflichtungskredit ist von den beiden Räten zu verabschieden. Der Kreditbeschluss ist nicht rechtsetzender Natur. Demzufolge ist er in Form eines einfachen Bundesbeschlusses zu erlassen, und untersteht als solcher nicht dem Referendum (Art. 163 Abs. 2 BV und Art. 25 Abs. 2 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002)⁴¹.

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. Da der im Entwurf des Bundesbeschlusses in Artikel 1 Absatz 1 vorgesehene Betrag diese Grenze überschreitet, unterliegt die Bestimmung der Ausgabenbremse.

5.5 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die Vereinbarkeit der Finanzhilfen für Kindertagesstätten, für Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung von Kindern und für die Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien mit dem Subventionsgesetz (SuG) wurde bereits bei Erlass des Gesetzes geprüft. Es handelt sich um nichtrückzahlbare Geldleistungen im Rahmen von bewilligten Krediten. Nur die Subventionen für Projekte mit Innovationscharakter stellen eine neue Art von Finanzhilfen dar, die geprüft werden muss.

Indem der Bund innovative Projekte unterstützt, möchte er vor allem, so wie auch bei den übrigen Subventionen des Gesetzes, die Schaffung von neuen Betreuungsplätzen fördern. Die familienergänzende Kinderbetreuung soll es in erster Linie erlauben, Familie und Beruf zu vereinbaren. Der Nutzen übersteigt aber bei Weitem den innerfamiliären Rahmen, denn die Wirtschaft hat einen steigenden Bedarf an qualifiziertem Personal. Die familienergänzende Kinderbetreuung trägt dazu bei, einen vollen oder teilweisen Rückzug von gut ausgebildeten Arbeitskräften aus dem Arbeitsmarkt zu verhindern. Ein solcher Rückzug bedeutet immer auch einen Verlust an Ressourcen für die Allgemeinheit. Schliesslich ist die familienergänzende Kinderbetreuung auch ein Mittel zur Erziehung des Kindes und kann seine Integration in die Schule und in die Gesellschaft erleichtern.

Mit den innovativen Projekten können neben der Eröffnung von neuen Einrichtungen auch andere vielversprechende Möglichkeiten erkundet werden. Solche neuen

⁴¹ SR 171.10

Ansätze können auch über die Region hinaus, in der sie realisiert wurden, als Modell dienen.

Der Leistungsvertrag muss die Ziele hinsichtlich der Schaffung von neuen Plätzen, die wichtigsten Eckwerte und die Kosten des Projekts umschreiben. Er muss Angaben über Planung und Organisation des Projektes sowie über seine anschliessend durchzuführende Evaluation enthalten.

Die Finanzhilfen an Projekte mit Innovationscharakter dürfen 15 Prozent der mittels Verpflichtungskredit zur Verfügung gestellten Mittel, also 12 Millionen Franken, nicht übersteigen.

Die Unterstützung des Bundes an die Projekte kann in vielen Fällen entscheidend für ihre Realisierung sein. Darauf zu verzichten hiesse nicht nur, die Entwicklung von neuen Lösungen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zu behindern, sondern auch, die Möglichkeiten der Schaffung von neuen Plätzen einzuschränken.

Die Grundzüge in Artikel 2 SuG werden berücksichtigt.

5.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

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

Bewilligte Gesuche, neue Betreuungsplätze und Finanzhilfen nach Kantonen per 1. Januar 2010

Kanton	Bewilligte Gesuche		Neue Betreuungsplätze		Finanzhilfen	
	Total		Total		eingegangene Verpflichtungen	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	in Mio. Fr.	in %
ZH	361	25.7%	6'964	27.8%	40.355	27.3%
BE	157	11.2%	2'050	8.2%	14.628	9.9%
LU	69	4.9%	825	3.3%	4.618	3.1%
UR	2	0.1%	0	0.0%	0.027	0.0%
SZ	15	1.1%	162	0.6%	0.836	0.6%
OW	3	0.2%	10	0.0%	0.056	0.0%
NW	6	0.4%	65	0.3%	0.376	0.3%
GL	9	0.6%	123	0.5%	0.482	0.3%
ZG	36	2.6%	580	2.3%	3.455	2.3%
FR	44	3.1%	613	2.4%	3.654	2.5%
SO	30	2.1%	431	1.7%	2.256	1.5%
BS	47	3.3%	1'217	4.9%	5.649	3.8%
BL	45	3.2%	663	2.6%	3.290	2.2%
SH	13	0.9%	247	1.0%	1.219	0.8%
AR	6	0.4%	111	0.4%	0.583	0.4%
AI	3	0.2%	10	0.0%	0.053	0.0%
SG	84	6.0%	1'202	4.8%	5.962	4.0%
GR	21	1.5%	280	1.1%	1.307	0.9%
AG	91	6.5%	1'407	5.6%	7.781	5.3%
TG	36	2.6%	614	2.4%	3.145	2.1%
TI	49	3.5%	927	3.7%	5.081	3.4%
VD	133	9.5%	3'220	12.8%	19.008	12.8%
VS	52	3.7%	935	3.7%	6.144	4.2%
NE	38	2.7%	661	2.6%	3.788	2.6%
GE	41	2.9%	1'609	6.4%	13.199	8.9%
JU	12	0.9%	161	0.6%	1.034	0.7%
TOTAL	1'403	100.0%	25'086	100.0%	147.986	100.0%