

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Kommission für Wissenschaft, Bildung und
Kultur
CH-3003 Bern

Per E-Mail an:
wbk.csec@parl.admin.ch

Liestal, 23. August 2022

21.403 n Pa. Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung: Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 17. Mai 2022 wurden wir eingeladen, zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Vorentwurf eines Bundesbeschlusses für Finanzhilfen für kantonale Programme im Bereich der Politik der frühen Kindheit Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit.

Wir gliedern unsere Stellungnahme in zwei Teile. Zunächst stellen wir unsere Gesamtbeurteilung mit unseren Kernanliegen vor. Danach führen wir unsere weiteren Änderungsvorschläge und Stellungnahmen zu Inhalten des Bundesgesetzes und zum erläuternden Bericht auf.

Gesamtbeurteilung und Kernanliegen

Der Kanton Basel-Landschaft begrüsst das Engagement des Bundes in der Thematik als Unterstützung der Kantone und Gemeinden beziehungsweise hauptsächlich der Familien in der Schweiz sehr. Die Kinder und ihre Familien müssen im Zentrum der Politik und der finanziellen Regelungen der Kinderbetreuung stehen. Eine bessere Versorgung mit familien- und schulergänzender Kinderbetreuung dient der Volkswirtschaft und der Gesellschaft insbesondere durch verbesserte Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die Überführung der Anstossfinanzierung gemäss dem unterbreiteten Gesetzesentwurf in eine neue Lösung trägt dazu bei.

Der Kanton Basel-Landschaft begrüsst die Vorlage im Wesentlichen. Wir begrüssen die formulierte Zielrichtung mit dem Schwerpunkt der Reduktion der Kosten für die Eltern und den gewählten Geltungsbereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung mit gezielten Erweiterungen im Bereich der Politik der frühen Kindheit. Die Anlage des Gesetzes berücksichtigt die Organisationsfreiheit für die Kantone und Gemeinden und wird der Bundesverfassung gerecht: Der Bund kann

und soll sich engagieren, er profitiert ebenso wie die anderen beiden Staatsebenen von der Kinderbetreuung.

Wichtig ist die Inklusion der Kinder mit Behinderung aufgrund des diesbezüglichen Nachholbedarfs: Familien mit Kindern mit Behinderung sollen die gleichen Bedingungen haben wie Familien mit Kindern ohne Behinderung. Diskriminierungen müssen aufgehoben werden. Nur dann werden die UN-Konvention über die Rechte der Kinder (KRK) und die Behindertenrechtskonvention (BRK) erfüllt. Dies erfordert Schritte. Der Bund leistet gemäss dem unterbreiteten Vorschlag einen Beitrag.

Die Mittel zur Erreichung der Ziele sind im UKibeG im Wesentlichen gut angelegt. Der stetige, einkommensunabhängige Bundesbeitrag schafft eine Grundvergünstigung für alle Familien und damit eine deutliche Verbesserung gegenüber dem IST-Zustand mit hohen Kosten für die meisten Familien. Die Sicht- und Planbarkeit der Beiträge für die Familien beurteilen wir als besonders wertvoll und wirksam. Dieser Beitrag entspricht der grossen Neuerung und hat eine breite Wirkung. Die Programmvereinbarungen beurteilen wir als vergleichsweise kleine Ergänzung. Sie unterstützen gezielte Entwicklungen in den Kantonen gemäss den eigenen Beurteilungen des Handlungsbedarfs. Es ist richtig, dass keine Koppelung zwischen den beiden Instrumenten des Bundesbeitrags und der Programmvereinbarungen besteht. Die finanziellen Beiträge des Bundes sind verhältnismässig konzipiert: Der grosse Teil der Mittel fliesst in die Grundvergünstigung.

Allerdings haben wir Bedenken bezüglich der Umsetzung der geplanten Massnahmen des Gesetzes. Dies insbesondere, da ein hoher administrativer Aufwand auf allen Staatsebenen zu erwarten ist.

Mit zwei Anpassungen bzw. Präzisierungen kann bezüglich unserem Anliegen, der Reduktion des administrativen Aufwands, viel erreicht werden:

1. Der Bundesbeitrag soll 20% für alle («Sockelbeitrag») betragen. Dies sichert nicht nur eine angemessene Unterstützung aller Familien und verhindert die Vergrösserung von Unterschieden für die Familien mit unterschiedlichen Wohnorten. Viel mehr sorgt diese Variante auch dafür, dass der enorme administrative Aufwand zur periodischen Erhebung des Subventionsstands in den Kantonen vermieden wird. Diesbezüglich zeigen die Erfahrungen mit dem aktuellen Programm «Finanzhilfen für Subventionserhöhungen von Kantonen und Gemeinden», dass der Aufwand für Kanton und Gemeinden für die Erhebung nach Bundesvorgabe nicht nur enorm gross ist, sondern dass die Resultate auch sehr fehleranfällig sind. Eine für allseits unbefriedigende Situation würde perpetuiert, wenn das UKibeG darauf abstellen würde.
2. Wir erwarten eine Präzisierung dahingehend, dass die Ausrichtung der Beiträge an die Familien über die Institutionen der Kinderbetreuung (Abzug auf der Rechnung an die Familie) erfolgen kann. Eine direkte Auszahlung an die Eltern ist zu aufwendig. In unserem Kanton erfolgt die Abwicklung von Subventionsbeiträgen der Gemeinden an die Familien bereits jetzt teilweise über die Einrichtungen. Die Betreuungseinrichtungen müssen befugt sein, auch den Bundesbeitrag im Rahmen der Rechnungsstellung an die Eltern zu gewähren. Dies vermeidet unnötigen Zusatzaufwand und Fehleranfälligkeit und ermöglicht eine machbare Umsetzung in einem Feld mit vielen kurzfristigen Anpassungen (Wechsel der Betreuungspensen, Fluktuation allgemein).

Es gilt, in der Gesetzesanlage mit Berücksichtigung der beiden genannten Punkte und einer begrenzten Konzipierung der neu geplanten Bundesstatistik (siehe unten), aber insbesondere auch auf Verordnungsebene praktikable Lösungen zu schaffen.

Der administrative Aufwand ist im Erläuternden Bericht nur für die Bundesebene ausreichend beziffert¹, nicht aber für die Kantone und Gemeinden (S. 57). Die personellen Auswirkungen müssen dahingehend ergänzt werden, dass der zu erwartende Aufwand in allen Bereichen des Gesetzesentwurfs aufgeführt ist. Eine verlässliche Berechnung ist dabei aufgrund der noch nicht bekannten Vorgaben der Verordnung und der unterschiedlichen Ausgangslage in den Kantonen nicht möglich. Die Aufwand generierenden Aufgaben und Mitwirkungspflichten der Kantone und Gemeinden sind aber zu benennen. Konkret fällt für die Kantone und Gemeinden nicht nur zusätzlicher Aufwand in Zusammenhang mit der Gewährung des Bundesbeitrags zu Gunsten der Eltern und im Rahmen der Planung, Umsetzung und Berichterstattung der Programmvereinbarungen an. Kantone und Gemeinden sind zusätzlich gefordert mit diversen Datenerhebungen (Grundlagen zu Subventionsausgaben im Kanton für die Festlegung der Höhe des Zusatzbeitrags, sofern an diesem festgehalten werden sollte; Abklärungen und Mitwirkung bei der Festlegung der lokalen Betreuungskosten durch den Bund; Datenlieferung für nationale Statistik; Mitwirkung bei der Evaluation des Gesetzes; allfälliger Bedarfsnachweis betreffend Schliessung von Angebotslücken, ausser während erster Phase der Programmvereinbarungen) sowie voraussichtlich mit der Konzipierung, Einführung und Umsetzung einer Anschubfinanzierung für die Schaffung von Betreuungsplätzen zur Schliessung von Angebotslücken.

Wir würden es sehr begrüssen, wenn die Anschubfinanzierung gemäss jetzigem Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung bei Bedarf über den angestrebten Termin hinaus («bis das Gesetz in Kraft tritt respektive längstens bis zum 31. Dezember 2024») verlängert werden könnte, falls das Inkrafttreten des UKibeG sich verzögern sollte. Die Kantone benötigen ausreichend Vorlaufzeit, wenn sie eine Anschubfinanzierung im Rahmen der Programmvereinbarungen sicherstellen sollen.

Anliegen und Anpassungsvorschläge zum UKibeG – punktuell ergänzt mit Verweisen auf den Erläuternden Bericht - im Detail

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Die Inanspruchnahme der institutionellen Kinderbetreuung verbessert nicht nur die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung, sondern auch die Chancengerechtigkeit für Kinder sowohl im Vorschul- als auch im Schulalter. Daher beantragen wir bei Abs. 1 Bst. b) folgende Anpassung:

b. "die Chancengerechtigkeit für Kinder ~~im Vorschulalter~~ zu verbessern"

Art. 2 Bst. a Geltungsbereich institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung

¹ Auf S. 56 des Erläuternden Berichts muss dabei der Aufwand für die Bewirtschaftung der Programmvereinbarungen seitens des Bundes korrigiert werden: Dass für die Aushandlung und Umsetzung der Programmvereinbarungen beim Bund voraussichtlich 9 bis 11 Stellen benötigt werden, ist viel zu hoch angesetzt. Der Hauptaufwand muss bei den Kantonen mit der Planung und Umsetzung von Programmen erfolgen. Es geht seitens des Bundes um ein Volumen von ca. 40 Millionen Franken jährlich.

Wir unterstützen im Grundsatz den vorgesehenen Geltungsbereich. Den Geltungsbereich auf den Vorschulbereich zu beschränken (wie dies die Minderheit fordert), würde insbesondere der Zielsetzung der verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung diametral widersprechen. Ohne den Schulbereich würde die Vereinbarkeit nur während der ersten vier Lebensjahre des Kindes verbessert, danach wären die Eltern wieder mit denselben Schwierigkeiten konfrontiert. Zusätzlich kann das Betreuungsangebot zur Verbesserung der Chancengerechtigkeit auch im Schulalter beitragen. Hingegen ist die Sicherstellung der Betreuung der Jugendlichen in der Oberstufe aus Sicht der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit der Eltern etwas weniger entscheidend und die Betreuung ist für die Eltern weniger kostenintensiv.²

Falls aus politischen Gründen unserer Forderung gemäss Punkt 1. oben (Sockelbetrag von 20%) nicht stattgegeben wird und eine Differenzierung des Bundesbeitrags angezeigt ist, wäre eine Differenzierung nach Altersklassen möglich. Ausgehend von der Schwere der Kostenlast für die Eltern könnte beispielsweise der Bundesbeitrag für den Vorschulbereich 20 Prozent und für den Schulbereich 10 Prozent (oder für den Primarschulbereich 10 Prozent und für den Oberstufenbereich 5 oder 0 Prozent) betragen.

Art. 3 Bst. b Begriffe

Die Tagesfamilienorganisationen sind zwar mehrheitlich Vereine, aber nicht ausschliesslich. Der verwendete Begriff der "Tagesfamilienvereine" umfasst daher nicht alle Anbieter der Tagesfamilienbetreuung. Folglich beantragen wir Bst. b wie folgt zu ändern:

institutionelle Betreuung: die regelmässige Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Krippen, Kindertagesstätten, Tageskindergärten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese ~~in Tagesfamilienvereinen organisiert~~ Tagesfamilienorganisationen angeschlossen sind;

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung

Art. 4 Abs. 1 Grundsätze

Wir unterstützen den im Vorentwurf statuierten Grundsatz, schlagen jedoch eine Ergänzung vor, um die bedingungslose Kostenbeteiligung zu präzisieren. Die Kostenbeteiligung des Bundes von der Erwerbstätigkeit oder Ausbildung der Eltern oder gar einem bestimmten Erwerbsumsatz abhängig zu machen, wie das die Minderheitsanträge vorschlagen, ist in zweierlei Hinsicht problematisch:

- Viele Kantone und Gemeinden subventionieren die institutionelle Kinderbetreuung aus Gründen der Förderung und des Wohls der Kinder, auch wenn ihre Eltern aus Erwerbs- oder Ausbildungsperspektive nicht auf die Betreuung angewiesen wären. Beispielsweise weil damit Kinder aus benachteiligten Familien von der frühkindlichen Bildung in einer Kindertagesstätte oder Tagesfamilie profitieren können und so bessere Chancen auf eine erfolgreiche Bildungskarriere haben. Zudem gibt es auch Situationen, in denen die Eltern krank, arbeitslos oder in Beschäftigungsprogrammen tätig und deshalb auf subventionierte Betreuung angewiesen sind. Ferner kann die institutionelle Kinderbetreuung in gewissen Fällen auch eine Entlastungsfunktion übernehmen, beispielsweise bei Eltern von Kindern mit Behinderungen oder im Zusammenhang mit Kinderschutzmassnahmen.

² Dies, weil in der Regel der Betreuungsbedarf mit zunehmendem Alter abnimmt. Es gibt jedoch auch Ausnahmen, zum Beispiel bei Kindern mit gewissen Behinderungen, wo der Betreuungsbedarf unverändert bleibt oder gar zunimmt.

- Der administrative Aufwand würde stark und unseres Erachtens unnötig erhöht. Bei Eltern mit zusätzlichem Anspruch auf einkommensabhängige kantonale und kommunale Subventionen, wird der Erwerbsgrad oftmals erhoben und geprüft, hier besteht also bereits eine Kontrolle. Die zusätzliche Erhebung des Erwerbsspensums bei Eltern, die heute die Vollkosten bezahlen, sowie die damit verbundene Kontrolle wäre ein grosser Aufwand, zumal sich das Erwerbsspensum erfahrungsgemäss immer wieder ändert. Die Eltern ohne Anspruch auf kantonale und kommunale Subventionen haben trotz Bundessubventionen keinen Anreiz, ihr Kind mehr als aufgrund des Pensums notwendig betreuen zu lassen, weil sie immer noch 80% der Kosten selber zahlen (abzüglich Steuervergünstigungen).
- Aufgrund dieser Argumente lehnen wir die Minderheitsanträge ab und beantragen den Absatz wie folgt zu ergänzen:

"Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung, damit diese eine Erwerbstätigkeit ausüben oder eine Ausbildung absolvieren können sowie um die Chancengerechtigkeit für Kinder zu verbessern."

Art. 5 Abs. 1 Anspruchsberechtigte

Den Rechtsanspruch, der mit dem Sockelbeitrag statuiert wird, begrüssen wir sehr, da er für die Gleichbehandlung der Eltern sorgt. Gemäss Vorentwurf sind die Personen anspruchsberechtigt, die die elterliche Sorge innehaben. In der Regel sind dies auch diejenigen Personen, die die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übernehmen. Es gibt jedoch auch Fälle, in denen nicht die Personen mit dem Sorgerecht Schuldner für die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung sind (beispielsweise Pflegefamilien). Damit sichergestellt ist, dass diejenigen Personen den Bundesbeitrag erhalten, die auch effektiv die Drittbetreuungskosten tragen, schlagen wir folgende Änderung vor:

"Anspruch auf den Bundesbeitrag haben jene Personen, welche die Rechnungen für die institutionelle Kinderbetreuung bezahlen ~~die Personen, die die elterliche Sorge innehaben.~~"

Art. 7 – 9 Berechnung des Bundesbeitrags

Sockel- und Zusatzbeitrag:

Wir begrüssen es sehr, dass die Vorlage einen Sockelbeitrag vorsieht. Damit der Bundesbeitrag einen wirkungsvollen Beitrag zur Senkung der Elternbeiträge leistet, gezielt die Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung für alle Eltern verbessert und die Vorlage mit einem verträglichen Mass an Bürokratie umgesetzt werden kann, beurteilen wir eine Lösung als notwendig, die eine anteilmässige Bundesbeteiligung von 20 Prozent vorsieht. Auf den Zusatzbeitrag soll verzichtet werden.

Wir bezweifeln, dass der Zusatzbeitrag die angestrebte Anreizwirkung erzielen kann und in einem vernünftigen Aufwandsverhältnis steht. Falls trotzdem an der Idee eines Sockel- und Zusatzbeitrags festgehalten werden soll, möchten wir auf folgende unerwünschte Effekte hinweisen, die sich möglicherweise ergeben können:

- Ungleichbehandlung der Eltern: Der Zusatzbeitrag führt dazu, dass Eltern, die aufgrund eines ausgebauten kantonalen und/oder kommunalen Subventionierungssystems bereits stärker entlastet sind, durch die zusätzlichen Bundesbeiträge noch weiter entlastet werden. In Kantonen mit einem tiefen Subventionsniveau würden hingegen die Eltern, die die gesamten oder den Grossteil der Betreuungskosten selber tragen müssen, weniger entlastet. Die Ungleichbehandlung wird in einem ersten Schritt also noch verstärkt. Ein Harmonisierungseffekt würde

sich allenfalls erst mit der Zeit einstellen, wenn eine überwiegende Mehrheit der Kantone Anspruch auf den vollen Zusatzbetrag von 10 Prozent hätte. Je länger je weniger würde sich jedoch auch der Aufwand im Zusammenhang mit dem Zusatzbetrag rechtfertigen lassen.

- Unnötige Komplexität: Der Zusatzbeitrag macht die Umsetzung komplexer und erhöht den administrativen Aufwand auf Seiten der Kantone und Gemeinden massiv. Gleichzeitig wird in vielen Kantonen aber keine Anreizwirkung erzielt werden können (vgl. nachstehenden Abschnitt).
- Verfehlte Anreizwirkung: Wir gehen davon aus, dass die gewünschte Anreizsetzung – die Erhöhung der kantonalen und kommunalen Subventionen – nur in Einzelfällen erreicht werden kann. Je nach Situation, in der sich die Kantone befinden, gibt es Gründe, weshalb anzunehmen ist, dass die Anreizwirkung nicht greift:
 - Für die Kantone der Stufe 2, die aktuell weit über dem Schwellenwert zur tiefen Kategorie sind, besteht kein Anreiz, die Subventionen weiter zu erhöhen.³ Auch eine substantielle Reduktion der Subventionen hätte keinen Einfluss auf die Höhe des Zusatzbeitrags.
 - Für die Kantone der Stufe 0 oder 1, die aktuell im unteren Bereich verortet sind, kann der Weg in die nächste Kategorie sehr weit sein⁴, was die Anreizwirkung für eine Erhöhung stark abschwächt.
- Innerkantonale Ungerechtigkeiten und Fehlanreize: innerhalb eines Kantons können die kommunalen Subventionen sehr ungleich verteilt sein (grosse Differenzen im Subventionsniveau der Gemeinden), was dazu führen kann, dass die Stufeneinteilung des Kantons nicht der effektiven Traglast der Gemeinde entspricht. Je nach strukturellen Gegebenheiten ergeben sich unberechtigte Nutzniesser oder Leidtragende.

Ferner beurteilen wir die dreistufige Kategorisierung der Kantone kritisch, falls an der Konzeption eines Zusatzbeitrags festgehalten wird. Im erläuternden Bericht werden – bezugnehmend auf die Spannweite der jährlichen Subventionsbeträge zwischen 145 und 3'515 Franken pro Kind – drei Schwellenwerte und der daraus resultierende Anspruch auf einen Zusatzbeitrag festgehalten:

Stufe	Schwellenwert jährlichen Subventionsbetrag pro Kind	Anspruch auf Zusatzbeitrag
0	tiefere als 500 Franken	Kein Anspruch
1	zwischen 500 und 999 Franken	5%
2	höher als 999 Franken	10%

Ein Teil der unerwünschten Verzerrungen in der Anreizsetzung könnte mit einer linearen Ausgestaltung mit 11 Kategorien erreicht werden, d.h. dass ein Anspruch auf einen Zusatzbetrag zwischen 0 und 10 Prozent besteht. Dies mag im Hinblick auf den Vollzug auf den ersten Blick als noch komplizierter erscheinen, wir sind jedoch der Überzeugung, dass dem nicht so ist. Der Aufwand für die Kantone und Gemeinden fällt bei der Erhebung der Subventionsvolumen an, nicht bei der Einreihung bzw. Festlegung des Zusatzbeitrags. Eine feinmaschigere Einreihung bringt auch

³ Die Eltern eines Kantons, der 1'000 Franken pro Kind subventioniert erhielten den gleichen Zusatzbetrag wie die Eltern eines Kantons, der mit 3'000 Franken pro Kind dreimal mehr Subventionen pro Kind gewährt.

⁴ Beispielsweise ein Kanton mit aktuell 150 Franken pro Kind müsste seine Subventionen mehr als verdreifachen um in die Stufe 1 zu gelangen. Oder ein Kanton mit aktuell 550 Franken pro Kind müsste seine Subventionen fast verdoppeln, um in die Stufe 2 zu gelangen.

für den Bund keinen Mehraufwand mit sich. Es geht lediglich um den letzten Schritt, den Subventionsbetrag einer Stufe zuzuordnen. Ob die Betragsspanne für den jeweiligen Prozentsatz grösser oder kleiner ausfällt, macht von der Administration her keinen Unterschied.

Differenzierung der Durchschnittskosten:

Der Ansatz, den Bundesbeitrag nach den durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes zu bemessen, wird vollumfänglich unterstützt. Die Orientierung an Durchschnittskosten ist sinnvoll, weil dadurch eine Gleichbehandlung der einzelnen Angebote ermöglicht wird. Wenn die Vollkosten der Betreuungsinstitutionen aufgrund von strukturellen regionalen Unterschieden (z.B. Kosten für Miete, Löhne) stark von den nationalen Durchschnittskosten abweichen, kommt es bei der Anwendung eines nationalen Durchschnittswerts zu problematischen Verzerrungen.

Der Bundesbeitrag soll in etwa den gleichen Anteil an den effektiven Vollkosten (Prinzip der relativen Gleichbehandlung der Eltern⁵) decken. Den strukturellen Unterschieden bei den effektiven Vollkosten gilt es demnach mit differenzierten Referenzwerten Rechnung zu tragen. Nur so können unerwünschte Verzerrungen verhindert werden, die aufgrund von grossen Unterschieden zwischen den für die Berechnung angewandten Durchschnittskosten und den effektiven Kosten entstehen. Wir begrüssen folglich die Berücksichtigung der besonderen lokalen Bedingungen im Rahmen der Bemessung des Bundesbeitrags nach den durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes und erachten sie als praktikabel.⁶

Erhöhung des Bundesbeitrags für Kinder mit Behinderung:

Ferner begrüssen wir, dass der Bundesbeitrag an die Eltern eines Kindes mit Behinderungen höher ist, sofern die Eltern tatsächlich höhere Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung tragen. In diesem Zusammenhang scheint uns wichtig, dass Wege gefunden werden, die eine Benachteiligung derjenigen Kantone, Städte und Gemeinden, die aktuell diese Mehrkosten übernehmen, ausgeschlossen werden kann. Ziel muss es sein, dass Eltern für die Betreuung von Kindern mit Behinderung die gleichen Beiträge bezahlen wie Familien mit Kindern ohne Behinderung.

Zusammenfassend beantragen wir deshalb Art. 7, Abs. 2 und 3 zu belassen wie vorgeschlagen und Abs. 1 und 4 wie folgt anzupassen:

1 Der Bundesbeitrag setzt sich aus einem Sockel- und einen Zusatzbeitrag zusammen beträgt 20 Prozent der Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes.

⁵ Bei einem nationalen Referenzwert, wäre die Gleichbehandlung der Eltern lediglich in Bezug auf den absoluten Frankenbetrag gegeben. Dies würde dazu führen, dass Eltern in Relation zu den effektiven Kosten (ohne kantonale oder kommunale Subventionen) ungleich entlastet würden.

Exemplarisches Rechenbeispiel: wenn der Bund 20% des nationalen Referenzwertes von Fr. 110.- pro Tag und pro Kind übernimmt, erhalten die Eltern Fr. 22.-. Angenommen die effektiven Betreuungskosten belaufen sich auf Fr. 140.- pro Tag und pro Kind entspricht dies 16%. Bei effektiven Betreuungskosten von Fr. 90.- hingegen würden der Bundesbeitrag 24% der Kosten decken. Die Eltern, die ohnehin schon höhere Drittbetreuungskosten zu tragen haben, werden weniger stark entlastet, als diejenigen, deren Drittbetreuungskosten tiefer ausfallen.

⁶ Auch wenn zum aktuellen Zeitpunkt eine umfassende Datengrundlage fehlt für eine wissenschaftlich exakte Festlegung der Differenzierungseinheiten bez. -kriterien, sind wir überzeugt, dass es eine praktikable Lösung für die Definition der Referenzwerte gibt. Unseres Erachtens können im Rahmen einer Studie mittels statistischer Annäherung Referenzwerte definiert werden, die politisch mitgetragen werden und ohne Etablierung eines komplexen und ressourcenintensiven Berechnungssystems festgelegt werden können.

² Er bemisst sich nach den durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes. Der Bundesrat legt diese Kosten fest unter Berücksichtigung der besonderen lokalen Bedingungen. Dabei berücksichtigt er die unterschiedlichen Arten der institutionellen Betreuung.

³ Die Höhe des Bundesbeitrags richtet sich nach der tatsächlichen Inanspruchnahme der familienergänzenden Kinderbetreuung.

⁴ Der Bundesbeitrag an die Eltern eines Kindes mit Behinderungen ist höher, wenn die Eltern tatsächlich höhere Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung tragen die Vollkosten für die familienergänzende Betreuung durch die Behinderung des Kindes höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Berechnung des Bundesbeitrags.

Art. 8 und 9 können gestrichen werden, wenn Art. 7 Abs. 1 gemäss unserem Antrag angepasst wird.

Art. 11 Abs. 1 Zeitintervall für die Gewährung des Bundesbeitrags

Im vorliegenden Vorentwurf ist festgehalten, dass der Bundesbeitrag den Anspruchsberechtigten monatlich zu gewähren ist (da die Kosten monatlich anfallen). Die Kindertagesstätten stellen die Kosten für die Kinderbetreuung in der Regel monatlich in Rechnung. Jedoch in der schulergänzenden Kinderbetreuung sowie bei Tagesfamilien kommen auch andere Rechnungsperioden zur Anwendung. Wir teilen die Haltung, dass der Bundesbeitrag nicht stark verzögert gewährt werden sollte (gegenüber dem Zeitpunkt, in dem die Kosten effektiv anfallen). Eine nachträgliche Rückerstattung entspricht nicht der angestrebten Zielsetzung der unmittelbaren Entlastung der Eltern. Für den Fall, dass der Bundesbeitrag in Form einer Vergütung gewährt wird, sollten die Betreuungseinrichtungen ihr bisheriges Rechnungsintervall beibehalten können. Wenn beispielsweise ein Kind nur selten und/oder unregelmässig institutionell betreut wird, kann ein abweichendes Rechnungsstellungsintervall sowohl für die Betreuungseinrichtung wie auch für die Eltern von Vorteil sein. Wir beantragen daher, Art. 11 Abs. 1 wie folgt anzupassen:

"Der Bundesbeitrag ist den Anspruchsberechtigten in der Regel monatlich zu gewähren."

Art. 11 Abs. 2 Zuständiger Kanton

Gemäss Art. 11 Abs. 2 ist der Kanton für die Gewährung des Bundesbeitrags zuständig, in dem das Kind seinen Wohnsitz hat. Im erläuternden Bericht auf Seite 29 ist jedoch festgehalten, dass der Kanton, in dem das Kind institutionell betreut wird, zuständig ist. Ersteres erachten wir als zielführender. Wenn unser Anliegen aufgenommen wird, dass die Institutionen befugt sind, den Bundesbeitrag im Rahmen der Rechnungsstellung an die Eltern zu gewähren, müsste für interkantonale Betreuungsverhältnisse in der Verordnung eine praktikable Lösung geschaffen werden.

Art. 11 Abs. 3 Verfahren und zuständige Stelle

Die Gewährung des Bundesbeitrags soll für die öffentliche Hand, die Betreuungseinrichtungen und die Eltern mit möglichst geringem Administrationsaufwand verbunden sein. Deshalb ist es entscheidend, dass die Begebenheiten berücksichtigt und die Gewährung des Bundesbeitrags mit den bestehenden Finanzierungsmodellen in den Kantonen und Gemeinden in Einklang gebracht werden. Es sollten nicht mehr Ebenen/Stellen involviert sein als nötig (möglichst wenig Schnittstellen) und es sollte möglichst wenig Finanzflüsse zwischen den Ebenen/Stellen geben. Es ist zentral, dass die Kantone selber über das Verfahren und die zuständige Stelle für die Gewährung der Bundesbeiträge entscheiden können. Interkantonale Verhältnisse müssen sie berücksichtigen.

Art. 11 Abs. 4 Delegation

Wir gehen davon aus, dass es für zahlreiche Kantone am zweckdienlichsten ist, wenn der Bundesbeitrag in Form einer Vergütung im Rahmen der Rechnungsstellung durch die Betreuungseinrichtungen gewährt wird und die Betreuungseinrichtungen mit der zuständigen Stelle (gemäss Abs. 3) abrechnen. Eine direkte Auszahlung an die Anspruchsberechtigten durch die zuständige Stelle in einem von der Rechnungsstellung losgelösten Schritt erscheint uns aufwändiger (sofern dies nicht bereits der aktuellen Praxis entspricht). Damit die Betreuungseinrichtungen befugt sind, den Bundesbeitrag zu gewähren, beantragen wir, Abs. 4 wie folgt zu ergänzen:

"Sie können die Gewährung der Bundesbeiträge an die Gemeinden, an private oder öffentlich-rechtliche Körperschaften übertragen. Sie sorgen dafür, dass die Bundesbeiträge unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen gewährt werden."

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Art. 13 Abs. 1 Finanzhilfen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung

Wir regen an, dass die Beträge für Finanzhilfen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung erhöht werden, um in Kantonen, welche in diesem Bereich Handlungsbedarf haben, mehr Wirkung erzielen und beispielsweise dem bestehenden Fachkräftemangel in der Branche spürbar begegnen zu können.

Die Zuordnung der bislang vorgesehenen 40 Millionen Franken pro Jahr auf die vier Förderbereiche von je 10 Millionen Franken (Erläuternder Bericht S. 33) sollte nicht geregelt werden. Die Kantone sollen unter Rücksichtnahme der Strukturen vor Ort mit dem Bund aushandeln können, welche Bereiche sie in ihre Programmvereinbarung einschliessen (und nicht verpflichtet sein, alle Bereiche abzudecken). Die Finanzhilfen sollen dorthin fliessen können, wo die Kantone den grösseren Handlungsbedarf sehen – und auch dorthin, wo die Kantone auf dem jeweiligen Stand ihrer gesetzlichen Grundlagen überhaupt Handlungsmöglichkeiten haben. Es ist den Familien und der Gesellschaft nicht gedient, wenn ein Kanton mangels Erfüllung formeller Vorgaben nichts oder fast nichts investieren kann.

Der Verzicht auf einen Bedarfsnachweis im Zusammenhang mit der Schaffung von Betreuungsplätzen (Bst. a) während der ersten Programmperiode beurteilen wir als zielführend, da erst im Hinblick auf die zweite Programmperiode die dafür notwendigen Datengrundlagen vorliegen werden.

Eine finanzielle Beteiligung des Bundes an den Massnahmen zur Qualitätsförderung (Bst. c) ist zielführend. Mit gezielten Investitionen unter anderem in die Aus- und Weiterbildung, die Grundlagenforschung und den Wissenstransfer können wichtige Impulse für die Verbesserung der Qualität gegeben werden. Die bestehende Kompetenzordnung, dass den Kantonen und/oder die Gemeinden im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Bewilligungs- und Aufsichtsfunktion die Qualitätskontrolle der Betreuungsinstitutionen obliegt, bleibt dadurch unverändert.

Es wird begrüsst, dass in Bst. a explizit auf Kinder mit Behinderungen verwiesen wird. Da sich unserer Ansicht nach die Schaffung von Betreuungsplätzen nicht auf Kinder im Vorschulalter beschränken soll, weil Handlungsbedarf auch für Kinder im Schulalter besteht, beantragen wir Bst. a wie folgt anzupassen:

a. die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschul- und Schulalter sowie für Kinder mit Behinderungen ~~im Vorschulalter~~ zur Schliessung von Angebotslücken;

Art. 13 Abs. 2 Finanzhilfen zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern

Wir begrüssen, dass Massnahmen im Bereich der Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern in die Programmvereinbarungen aufgenommen werden können und dafür Mittel vorgesehen sind.

Art. 15 Bemessung der Finanzhilfen an Kantone

Gemäss Art. 13 Abs. 4 können Finanzhilfen auch an Dritte (für Programme und Projekte von nationaler oder sprachregionaler Projekte) ausgerichtet werden. Entsprechend müssten diese auch in Art. 15 als Destinatäre genannt werden. Wir beantragen daher folgende Ergänzung:

Bemessung der Finanzhilfen an Kantone und Dritte

"Die Finanzhilfen decken höchstens 50 Prozent der Ausgaben des Kantons und Dritter für die Massnahmen nach Artikel 13."

Art. 16 Verfahren

Gemäss Art. 13 Abs. 4 können Finanzhilfen auch an Dritte (für Programme und Projekte von nationaler oder sprachregionaler Projekte) ausgerichtet werden. Entsprechend müssten diese auch in Art. 16 Abs. 1 als Destinatäre genannt werden. Wir beantragen daher, Abs. 1 wie folgt zu ergänzen:

"Den Kantonen und Dritten werden Finanzhilfen grundsätzlich mittels vierjährigen Programmvereinbarungen gewährt."

Gemäss Vorentwurf legt der Bundesrat den Beginn der ersten Vertragsperiode fest. Neben den erwähnten Vorteilen eines für alle Kantone gleichzeitigen Beginns der ersten Programmperiode sehen wir auch gewichtige Nachteile: diejenigen Kantone, die nicht in der Lage sein werden, die Programmvereinbarungen auf den vom Bundesrat bestimmten Zeitpunkt abzuschliessen (beispielsweise, weil die Schaffung der dafür notwendigen kantonalen Rechtsgrundlagen länger dauert), müssen vier Jahre warten, bis eine Programmvereinbarung in Kraft treten kann. Daher schlagen wir eine Flexibilisierung während der ersten Vertragsperiode vor. So könnte beispielsweise ein Kanton eine dreijährige Programmvereinbarung abschliessen und zumindest einen Teilbetrag abholen. Ab der zweiten Vertragsperiode könnte dann die Laufzeit der Programmvereinbarungen vereinheitlicht werden.

4. Abschnitt. Statistik, Verhältnis zum europäischen Recht, Evaluation

Art. 17 Abs. 1 Statistik

Für eine evidenzbasierte Analyse und Steuerung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung fehlen aktuell einheitlich erhobene Daten auf nationaler Ebene, weshalb wir den Aufbau einer nationalen Kinderbetreuungsstatistik unterstützen. Im Rahmen der Konzeptionierung der nationalen Kinderbetreuungsstatistik gilt es, die Informationsbedürfnisse der involvierten Akteure ab-

zuklären (insbesondere auch diejenigen, die im Hinblick auf die angestrebte Bedarfsplanung bestehen). Um den Aufwand für die kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden wie auch für die Betreuungseinrichtungen möglichst gering zu halten, ist eine Fokussierung auf die zentralen Kennzahlen notwendig.

Deshalb lehnen wir eine vorgesehene Statistik im Bereich der Politik der frühen Förderung von Kindern ab. Der Nutzen einer solchen Statistik stünde einem unverhältnismässigen Aufwand bei den kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden gegenüber. Folglich beantragen wir, die Statistik auf den Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zu beschränken und Art. 17 wie folgt anzupassen:

"Das Bundesamt für Statistik erstellt in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine harmonisierte Statistik der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung ~~harmonisierte Statistiken in den Bereichen der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie der Politik der frühen Förderung von Kindern~~".

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Kathrin Schweizer
Regierungspräsidentin

Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin