



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associazion da las Vischnancas Svizras

Kommission für Wissenschaft,
Bildung und Kultur des Nationalrates
(WBK-NR)

Per E-Mail an:
familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 31. August 2022

21.403 n Pa. Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung. Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbands

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Kommissionsmitglieder

Für die Gelegenheit, zu den beiden Vorentwürfen zur Umsetzung der Pa.Iv. 21.403 aus Sicht der rund 1600 dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) angeschlossenen Gemeinden Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen bestens. Im Wissen, dass die bedarfsgerechte Ausgestaltung und Umsetzung der frühen Förderung und familienexternen Kinderbetreuung den Kantonen und Gemeinden obliegt, war uns ein koordiniertes und abgestimmtes Vorgehen in der Erarbeitung der Vorlage sehr wichtig. Wir danken Ihnen daher herzlich für die konstruktive Zusammenarbeit und den systematischen Einbezug der kantonalen und kommunalen Ebene in diese Arbeiten.

Generelle Würdigung der Vorlage

Der Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie der Vorentwurf eines Bundesbeschlusses für Finanzhilfen an die Kantone im Rahmen von Programmvereinbarungen sind aus unserer Sicht insgesamt ausgewogen und geeignet, die Zielsetzung der Pa.Iv. 21.403 zu erreichen. Unsere Kernanliegen waren erstens, die nachhaltige und wirkungsvolle Reduktion der Betreuungskosten für Eltern, die ihre Kinder familienextern betreuen lassen. Die Vorlage sieht nun genau dies vor und leistet damit einen essentiellen Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Folgerichtig sind hier auch die meisten Bundesmittel vorgesehen. Zweitens sind für eine befristete Zeit Bundesgelder zur Schliessung von Angebotslücken vorgesehen, was uns angemessen erscheint. Dass der Bund die Angebotsplanung und die damit verbundene Bedarfsabklärung den Kantonen und Gemeinden überlässt, ist zielführend und zu begrüssen. Drittens erachten auch wir eine Qualitätsförderung für wichtig, aus der Erkenntnis heraus, dass gerade gut ausgebildete Frauen eine Erhöhung ihrer Arbeitspensen nur dann ins Auge fassen, wenn sie darauf vertrauen können, dass ihre Kinder gut aufgehoben und altersgerecht gefördert werden. Entscheidend dabei ist, dass die Qualitätsparameter gemeinsam mit den Kantonen und Gemeinden erarbeitet werden. Insofern begrüssen wir auch den zweiten Teil der Vorlage mit den Programmvereinbarungen und freuen uns, dass der erläuternde Bericht auf die von der EDK und SODK entwickelten Empfehlungen zur Qualitätssteigerung und Finanzierung referenziert.

Wir unterstützen insbesondere, dass die beiden Pakete, namentlich die im Bundesgesetz vorgesehenen stetigen Bundesbeiträge zur Reduktion der Elternbeiträge und die Finanzhilfen an die Kantone im Rahmen von Programmvereinbarungen entkoppelt sind. Der stetige, einkommensunabhängige Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung entspricht einer konsequenten Gleichstellungspolitik des Bundes, sorgt für Rechts- und Planungssicherheit und übersteuert die bestehenden kantonalen und kommunalen Subventionssysteme nicht. Die Programmvereinbarungen respektieren die Organisationsfreiheit der Kantone, Städte und Gemeinden und geben den Kantonen den nötigen Handlungsspielraum im Vollzug, um je nach Dringlichkeit des Handlungsbedarfs und nach aktuellen Gegebenheiten Prioritäten zu setzen.

Die bisherige Kompetenzaufteilung wird im Grundsatz beibehalten und die Organisationsfreiheit der Kantone, Städte und Gemeinden respektiert, was wir sehr begrüßen. Der Bund bleibt in einer subsidiären Rolle und fokussiert richtigerweise auf die nachhaltige Reduktion der Elternbeiträge. Die bedarfsgerechte Weiterentwicklung, die adäquate Versorgung, die Reglementierung und Aufsicht im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung und in der Politik der frühen Förderung von Kindern nehmen auch weiterhin die Kantone und ihre Gemeinden wahr. Städte und Gemeinden investieren heute viel in den Vorschulbereich und tragen einen Grossteil der Kitasubventionen. Der Druck für bezahlbare KITA-Plätze ist gross; es braucht daher weitere gemeinsame Anstrengungen, um eine wirkungsvolle Reduktion der Elternbeiträge im Vorschulbereich zu erreichen. Die Reduktion der Elternbeiträge ist dabei ein kontinuierliches Ziel und daher kann nicht einfach nach einer bestimmten Zeit den Kantonen und Gemeinden die alleinige Verantwortung dafür auferlegt werden. Dem Bund kommt gemäss Bundesverfassung (Art. 67 Abs. 2 und Art. 116 Abs. 1) eine Mitverantwortung zu. Zudem verpflichtet er sich in seinen Legislaturzielen, die Gleichstellung zwischen Mann und Frau sowie die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu fördern. Deshalb ist es richtig, dass der Bund sich einerseits neu unbefristet an der Finanzierung der Betreuungskosten aller Eltern beteiligt, und zwar unabhängig ihrer finanziellen Situation, was aus Sicht der fiskalischen Äquivalenz¹ folgerichtig ist. Damit leistet der Bund einen essentiellen Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit. Andererseits unterstützt der Bund mittels Programmvereinbarungen die Kantone und setzt Impulse, um die bedarfsgerechte Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie die Politik der frühen Förderung von Kindern voranzutreiben.

Mit den Zweckbestimmungen und dem Geltungsbereich des UKibeG sind wir einverstanden. Es ist richtig, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowohl den Vorschul- wie auch den Schulbereich berücksichtigt und die Politik der frühen Kindheit im weiteren Sinne verstanden wird. Die familien- und schulergänzenden Bereiche müssen aus Vereinbarkeitsperspektive zusammen gedacht werden und nahtlos ineinander übergehen. Die primäre Zielsetzung des Gesetzes ist die wirkungsvolle Reduktion der Elternbeiträge. Um dies zu erreichen, sind folgerichtig auch die Mehrheit der vorgesehenen Mittel diesem Ziel zugeordnet.

Je nach konkreter Umsetzung der Gesetzesvorlage kann den Kantonen, Städten und Gemeinden ein grosser administrativer Aufwand entstehen. Auf Verordnungsebene sind daher in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden praktikable Lösungen zu erarbeiten, die insbesondere auch für die kommunalen Milizbehörden umsetzbar sind. Das vorliegende Bundesgesetz ebnet dafür den Weg.

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln des Vorentwurfs UKibeG

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1, Abs. 1 Zweck

Die institutionelle Kinderbetreuung ermöglicht nicht nur eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie, Erwerbstätigkeit oder Ausbildung, sondern unterstützt die Entwicklungs- und Bildungschancen von Kindern generell. Wir beantragen daher bei Bst. b) die folgende Anpassung:

b. «die Chancengerechtigkeit für Kinder ~~im Vorschulalter~~ zu verbessern»

Art. 1, Abs. 2 Zweck der finanziellen Beiträge

Die Reihenfolge der Auflistung (Bst. a – d) entspricht derjenigen Priorisierung, wie sie die SODK, die EDK, der Städteverband und der Gemeindeverband gegenüber der Subkommission der WBK-N vertreten haben. Bei Bst. c «Verbesserung der Qualität» ist entscheidend, dass die Qualität bzw. Qualitätskontrolle der Betreuungsinstitutionen weiterhin in der Zuständigkeit der Kantone und

¹ Bund, Kantone und die kommunale Ebene profitieren gleichermassen von einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf (z.B. Steuern, Sozialversicherungen).

Gemeinden bleibt (Aufsichts- und Bewilligungsfunktion) und der Bund auf nationale Qualitätsvorgaben verzichtet. Vielmehr wird hier die Grundlage dafür geschaffen, dass sich der Bund subsidiär im Rahmen der Qualitätsförderung generell, beispielsweise mit gezielten Investitionen in die Bereiche Aus- und Weiterbildung, Grundlagenforschung und Wissenstransfer, beteiligen kann.

Art. 2, Bst. a Geltungsbereich institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung

Wir unterstützen grundsätzlich den vorgesehenen Geltungsbereich bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit. Eine Beschränkung auf den Vorschulbereich (Antrag der Minderheit) erachten wir als nicht zielführend. Damit wären die Eltern im Schulbereich wieder mit denselben Schwierigkeiten konfrontiert. Die politisch gewollte Vereinbarkeit muss durchgehend gefördert werden, sonst entstehen wieder neue Schnittstellen. Die Betreuung der Jugendlichen in der Oberstufe hingegen ist aus der Vereinbarkeitsperspektive vielleicht etwas weniger entscheidend. In der Regel nimmt der Betreuungsbedarf mit zunehmendem Alter ab. Es gibt aber auch hier Ausnahmen, etwa bei Kindern mit gewissen Behinderungen, die auf eine entsprechende Betreuung angewiesen sind. Ein Hindernis für die Subventionierung der Betreuung in der Oberstufe könnte darstellen, dass die Pflegekinderverordnung (PAVO) die Tagespflege nur für Kinder bis 12 Jahre regelt.

Falls aus politischen Gründen eine Differenzierung des Bundesbeitrags angezeigt ist, könnten wir uns eine Gewichtung nach Altersklassen wie folgt vorstellen: 20 Prozent des Bundesbeitrags für den Vorschulbereich, 10 Prozent für den Primarschulbereich und 0 Prozent für den Oberstufenbereich. Dies, weil die Problematik der zu hohen Elternbeiträge in der kostengünstigeren Kinderbetreuung im Schulbereich nicht im gleichen Masse vorhanden ist und der Grossteil der Bundesbeiträge daher konsequenterweise für den Vorschulbereich vorzusehen ist. Für eine wirkungsvolle Senkung der Betreuungskosten würden wir einer solchen Differenzierung nach Altersklassen den Vorzug geben, vor einer Differenzierung in Sockel- und Zusatzbeitrag (vgl. Anmerkungen zu Art. 7-9).

Art. 3, Bst. b Begriffe

Tagesfamilienorganisationen, welche die familienergänzende Betreuung in Tagesfamilien anbieten, sind zwar mehrheitlich als Verein organisiert, aber nicht ausschliesslich. Der verwendete Begriff der «Tagesfamilienvereine» umfasst daher nicht alle Anbieter der Tagesfamilienbetreuung. Wir beantragen daher Bst. b wie folgt zu ändern:

institutionelle Betreuung: die regelmässige Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in bewilligten 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. Alle Eltern sollen gleichermassen von der Entlastung profitieren, unabhängig von ihrer Einkommens- bzw. Erwerbssituation. Den Bundesbeitrag von der Erwerbstätigkeit oder Ausbildung der Eltern oder gar einem bestimmten Erwerbsspensum abhängig zu machen, wie das die Minderheitsanträge vorschlagen, erachten wir aus zwei Gründen als problematisch:

- Viele Kantone und Gemeinden subventionieren explizit 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. Dies beispielsweise, damit Kinder aus sozial belasteten Familien von diesen Angeboten profitieren und ihre Bildungschancen erhöhen (frühe Förderung ist Armutsprävention). 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.

- Der administrative Aufwand würde stark und unverhältnismässig 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. Für die Umsetzbarkeit der Vorlage und Wirkung der Bundesmittel ist wichtig, den Administrationsaufwand für die öffentliche Hand, die Betreuungseinrichtungen und die Eltern möglichst gering zu halten.

Aufgrund dieser Argumente lehnen wir die Minderheitsanträge ab.

Art. 5 Abs. 1 Anspruchsberechtigte

Gemäss Vorentwurf hat Anspruch auf den Bundesbeitrag, wer die elterliche Sorge innehat. In der Regel sind dies die 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. Um sicherzustellen, 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 den Rechtsanspruch, der mit dem Sockelbeitrag statuiert wird, da er für die Gleichbehandlung aller Eltern sorgt: Alle Eltern in der Schweiz, die ihr Kind institutionell betreuen lassen, haben Anspruch auf diesen Sockelbeitrag. Für eine substantielle Wirkung und nachhaltige Senkung der Elternbeiträge würden wir allerdings einer Lösung den Vorzug geben, die eine anteilmässige Bundesbeteiligung von 20 Prozent vorsieht und dafür auf den Zusatzbeitrag verzichten.

Mit dem Zusatzbeitrag soll ein Anreiz für die Kantone (und Gemeinden) gesetzt werden, ihr Subventionsvolumen auszubauen oder zumindest beizubehalten. Das Anliegen ist für uns nachvollziehbar. Wir bezweifeln allerdings, dass der Zusatzbeitrag die angestrebte Wirkung erzielen kann und in einem vernünftigen Aufwandsverhältnis steht, wie wir im Folgenden erläutern möchten:

- Ungleichbehandlung der Eltern: Ein Zusatzbeitrag wird gemäss Vorentwurf nur unter bestimmten Voraussetzungen ausbezahlt und die Kantone entsprechend eingestuft. Dies führt dazu, dass Eltern, die bereits auf ein ausgebautes kantonales und/oder kommunales Subventionierungssystem zurückgreifen können, durch die zusätzlichen Bundesbeiträge noch weiter entlastet werden. In Kantonen mit einem tiefen Subventionsniveau hingegen würden die Eltern, die die gesamten oder den Grossteil der Betreuungskosten selber tragen müssen, weniger entlastet. In einem ersten Schritt wird die Ungleichbehandlung 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 je nachdem Gemeinden) massiv. Gleichzeitig wird in vielen Kantonen keine Anreizwirkung erzielt werden können (vgl. nachstehenden Abschnitt);

- Verfehlte Anreizwirkung: Wir gehen davon aus, dass der gewünschte Anreiz– 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.² Auch eine substanzielle 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 sein³, was die Anreizwirkung für eine Erhöhung stark abschwächt;
- Innerkantonale Fehlanreize: innerhalb eines Kantons können die kommunalen Subventionen sehr ungleich verteilt sein, was dazu führen kann, dass die Stufeneinteilung des Kantons verzerrt wird, wie das folgende Beispiel illustriert:
 - Die Stadt St.Gallen leistet im Vergleich zu anderen Gemeinden im Kanton höhere Subventionen. Da für den Zusatzbeitrag der kantonale Durchschnitt ausschlaggebend ist, wird die Stadt St.Gallen möglicherweise einen tieferen Zusatzbeitrag erhalten, als es ihrem Subventionsvolumen entsprechen würde, andere Gemeinden einen höheren.⁴
- Ungleichbehandlung der Betreuungsformen: Tagesfamilien zeichnen sich durch tiefere Kosten als Kindertagesstätten aus, bei anteilmässig gleich hoher Subventionierung fällt der Subventionsbetrag folglich tiefer aus. Ein Kanton, in dem die institutionelle Kinderbetreuung primär mittels Tagesfamilien sichergestellt ist, wird benachteiligt gegenüber einem Kanton, in dem die Betreuung in erster Linie in Kindertagesstätten erfolgt. Auch ist die Kinderbetreuung im Schulbereich aufgrund des geringeren Betreuungsumfangs weniger kostenintensiv als im Vorschulbereich.

Im Weiteren beurteilen wir die Einstufung der Kantone in bestimmte Schwellenwerte und den daraus resultierenden Anspruch auf einen Zusatzbeitrag kritisch (vgl. S. 32 erläuternder Bericht):

| Stufe | Jährliche 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% |

Differenzierung der Durchschnittskosten:

Wir unterstützen den Ansatz, den Bundesbeitrag nach den durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes zu bemessen. 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 jedoch zu problematischen Verzerrungen.

² 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.

³ Beispielsweise müsste ein Kanton mit aktuell 150 Franken pro Kind 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.

⁴ Infras 2021. Monitoring familien- und schulgängendes Betreuungsangebot im Kanton St. Gallen. Im Auftrag des Amtes für Soziales des Kantons St. Gallen. S.37.

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 wir begrüsst, 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.

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

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

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 Bundesbeitrages.

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

Der Vorentwurf hält fest, dass die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung monatlich anfallen und daher der Bundesbeitrag monatlich gewährt wird. Während die Kindertagesstätten die Kosten für die Kinderbetreuung in der Regel monatlich in Rechnung stellen, ist dies bei der schulergänzenden Kinderbetreuung und den Tagesfamilien unterschiedlich. Für eine wirksame Entlastung der Familien ist es richtig, die Zahlungen nicht unnötig zu verzögern. Eine nachträgliche Rückerstattung entspricht nicht der angestrebten Zielsetzung der unmittelbaren

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.

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. 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 für die Ausrichtung des Bundesbeitrags auf die bereits bestehenden Strukturen und Finanzierungsmodelle in den Kantonen und Gemeinden abgestützt wird. Es sollten nicht mehr Ebenen/Stellen involviert sein als nötig (möglichst wenig Schnittstellen) und es sollte möglichst wenig Finanzflüsse zwischen den Ebenen/Stellen geben. Wichtig ist, dass die Kantone selber über das Verfahren und die zuständige Stelle für die Gewährung der Bundesbeiträge entscheiden können.

Art. 11, Abs. 4 Delegation

Für zahlreiche Kantone wird es am zweckdienlichsten sein, 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

Programmvereinbarungen sind aus Sicht des SGV ein zielführendes Instrument. Für die erfolgreiche Anwendung ist jedoch entscheidend, dass Bund und Kantone die Städte und Gemeinden frühzeitig in die Erarbeitung und Umsetzung der Programmvereinbarungen einbeziehen.

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

Zu Beginn der Laufzeit der Programmvereinbarungen sind unseres Erachtens die unter Art.13, Abs. 1 genannten Bereiche a bis c prioritär. Die Zuordnung der 40 Millionen Franken pro Jahr auf die vier Förderbereiche von je 10 Millionen Franken sollte lediglich als Richtwert verstanden 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. Es ist anzunehmen, dass sich im Verlauf der Zeit eine Gewichtsverschiebung innerhalb der Bereiche ergeben wird, weil die Beträge betreffend Schliessung der Angebotslücken voraussichtlich rückläufig sein werden.

Den Verzicht auf einen Bedarfsnachweis im Zusammenhang mit der Schaffung von Betreuungsplätzen (Bst. a) während der ersten Programmperiode halten wir für zielführend, da erst im Hinblick auf die zweite Programmperiode die dafür notwendigen Datengrundlagen vorliegend sein werden.

Wir begrüssen, dass sich der Bund finanziell an den Massnahmen zur Qualitätsförderung (Bst. c) beteiligen kann. Die bestehende Kompetenzordnung der Kantone und Gemeinden im Rahmen ihrer Aufsichts- und Bewilligungsfunktion bei der Qualitätskontrolle der Betreuungsinstitutionen wird dabei nicht tangiert. Wie im erläuternden Bericht festgehalten, sind die von den Konferenzen SODK und EDK erarbeiteten Empfehlungen zur Qualität in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung eine wichtige, zu berücksichtigende Referenzgrundlage.

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, 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;

Eine Erweiterung auf Kinder mit besonderen Bedürfnissen erachten wir jedoch nicht als zielführend, weil der Begriff sehr unscharf ist und weil die Abdeckung besonderer Bedürfnisse aus unserer Sicht durch die allgemeine Qualitätsentwicklung abzudecken sind.

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

Wir begrüssen, dass der Bund den Kantonen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen globale Finanzhilfen für Massnahmen zur Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern gewähren kann. Den grösseren Handlungsbedarf verorten wir jedoch klar in der familienergänzenden Kinderbetreuung, weshalb diesen Finanzhilfen mindestens zu Beginn der Gültigkeitsdauer der Programmvereinbarungen eine untergeordnete Rolle zukommt.

Art. 13, Abs. 4 Finanzhilfen für Programme und Projekte von nationaler oder sprachregionaler Bedeutung

Mit diesen Finanzhilfen werden der Wissenstransfer und die Koordination zwischen den Kantonen gestärkt. Insbesondere eine Unterstützung vonseiten des Bundes für die Ausarbeitung der Programmvereinbarungen wird sehr begrüsst.

Art. 16, Abs. 2 Beginn der Vertragsperiode

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 Statistik in diesem Bereich unterstützen. Dabei sind die Informationsbedürfnisse der involvierten Akteure abzuklären (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 anzustreben.

Hingegen 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, den Aufbau einer 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~~».

Fazit: Die vorliegenden Entwürfe zur Umsetzung der Pa.Iv. 21.403 sind insgesamt sehr gelungen und enthalten die für uns wichtigen Punkte. Die stetigen Bundesmittel zur Reduktion der Elternbeiträge sorgen bei Kantonen und Gemeinden für Planungssicherheit und übersteuern deren bestehende Subventionssysteme nicht. Die Programmvereinbarungen geben den Kantonen und Gemeinden den notwendigen Handlungsspielraum im Vollzug, um je nach Handlungsbedarf und lokalen Gegebenheiten Prioritäten setzen zu können. Vor diesem Hintergrund lehnen wir die verschiedenen Maximalforderungen von Fachverbänden ab, die letztlich die ausgewogene Vorlage nur gefährden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident

Direktor



Hannes Germann
Ständerat

Christoph Niederberger

Kopie:

- Sozialdirektorenkonferenz SODK
- Erziehungsdirektorenkonferenz EDK
- Schweizerischer Städteverband SSV
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB