



17.497

Parlamentarische Initiative Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Verlängerung des Impulsprogramms

**Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
des Nationalrates**

vom 12. April 2018

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und den Entwurf eines Bundesbeschlusses über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem Gesetzesentwurf und dem Bundesbeschluss zuzustimmen.

12. April 2018

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Christine Bulliard-Marbach

Übersicht

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung ist seit dem 1. Februar 2003 in Kraft. Das Gesetz war ursprünglich auf acht Jahre bis zum 31. Januar 2011 befristet. Die Geltungsdauer wurde zwei Mal, d.h. bis zum 31. Januar 2019, verlängert. Das Gesetz 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.

Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) hat am 9. November 2017 beschlossen, eine parlamentarische Initiative auszuarbeiten, die eine Verlängerung des Impulsprogramms über den 31. Januar 2019 hinaus fordert. Die Schwesterkommission des Ständerates (WBK-S) hat diesem Beschluss am 19. Januar 2018 zugestimmt.

Das Impulsprogramm sieht Finanzhilfen für die Schaffung von neuen familienergänzenden Betreuungsplätzen vor. An Kindertagesstätten werden während zwei Jahren und an Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung während drei Jahren Finanzhilfen ausgerichtet.

Die WBK-N schlägt eine Verlängerung der Geltungsdauer des Impulsprogramms um vier Jahre sowie die Festlegung eines neuen Finanzrahmens in der Höhe von 130 Millionen Franken vor, um den Eltern eine bessere Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Ausbildung zu ermöglichen. Weitere Änderungen erachtet die Kommission nicht als notwendig, da sich das Programm in der gegenwärtigen Form bewährt hat.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Mit dem Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung¹, das seit dem 1. Februar 2003 in Kraft ist, wird die Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder gefördert. Die Geltungsdauer des Gesetzes wurde 2011 und 2014 verlängert und endet am 31. Januar 2019.

Am 9. November 2017 hat die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) mit 12 zu 10 Stimmen beschlossen, eine parlamentarische Initiative (17.497 Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Verlängerung des Impulsprogramms des Bundes) mit folgendem Wortlaut auszuarbeiten:

«Das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung wird über den 31. Januar 2019 hinaus um vier zusätzliche Jahre verlängert. Ziel ist es, die Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder zu fördern und den Eltern so zu ermöglichen, Familie und Beruf oder Ausbildung besser miteinander zu vereinbaren.»

Die Schwesterkommission des Ständerates (WBK-S) hat der Ausarbeitung der Initiative am 19. Januar 2018 mit 7 zu 6 Stimmen zugestimmt.

Die WBK-N hat den Gesetzesentwurf in der Gesamtabstimmung mit 13 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung sowie den Entwurf des Bundesbeschlusses mit 13 zu 10 Stimmen bei 1 Enthaltung, die beide Gegenstand des vorliegenden Berichts sind, gutgeheissen. Eine Kommissionsminderheit (Pieren, Bigler, Dettling, Grin, Herzog, Keller Peter, Müri, Rösti, Tuena, Wasserfallen) beantragt, weder auf den Gesetzesentwurf noch auf den Entwurf des Bundesbeschlusses einzutreten (vgl. Ziff. 2.3). Die WBK-N hat am 12. April 2018 den vorliegenden Bericht verabschiedet.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Impulsprogramm für familienergänzende Kinderbetreuung

2.1.1 Grundsätze

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und die Ausführungsverordnung² bilden die Grundlagen eines Impulsprogramms, das die Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder fördern und den Eltern eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Arbeit oder Ausbildung ermöglichen soll. Das Gesetz ist seit dem 1. Februar 2003 in Kraft. Es war ursprünglich auf acht Jahre befristet und galt somit bis zum 31. Januar 2011. Eine Gesetzes-

¹ SR 861

² SR 861.1

änderung vom 1. Oktober 2010 verlängerte die Geltungsdauer des Gesetzes um vier Jahre, d.h. bis zum 31. Januar 2015³. Eine erneute Gesetzesänderung vom 26. September 2014 verlängerte die Geltungsdauer des Gesetzes um weitere vier Jahre, d. h. bis zum 31. Januar 2019⁴.

Gemäss dem Gesetz können folgenden Einrichtungen Finanzhilfen gewährt werden:

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

Die Finanzhilfen müssen für die Schaffung von Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten oder schulergänzenden Einrichtungen verwendet werden. Es können nur neue Einrichtungen oder bestehende Einrichtungen, die ihr Angebot wesentlich erhöhen, unterstützt werden. Bestehende Plätze können 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, wobei der Pauschalbeitrag für ein Vollzeitangebot pro neuen Platz und Jahr 3000 Franken beträgt. Sowohl bei den Kindertagesstätten wie auch bei der schulergänzenden Betreuung wird der Pauschalbeitrag bei Einrichtungen, die kürzere Öffnungszeiten als ein Vollzeitangebot haben, reduziert. Im ersten Jahr werden die belegten Plätze zu 100 Prozent und die nicht belegten Plätze zu 50 Prozent des Pauschalbeitrags subventioniert. Ab dem zweiten Jahr werden nur noch für belegte Plätze Finanzhilfen ausgerichtet.

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

Die am 1. Februar 2011 in Kraft getretene Änderung des Gesetzes vom 1. Oktober 2010 führte ausserdem die Möglichkeit ein, Projekte mit Innovationscharakter, welche zur Schaffung von neuen Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschulalter beitragen, zu fördern. Um vom Bund unterstützt zu werden, muss das Projekt eine innovative Komponente enthalten und Modellcharakter für die Weiterentwicklung der familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschulalter haben. Es muss zur Schaffung neuer Betreuungsplätze beitragen, eine weitergehende Wirkung anstreben (beispielsweise muss es bei einer lokalen Umsetzung nach entsprechender Anpassung von anderen Akteuren übernommen werden können) und langfristig Auswirkungen haben. Die Finanzhilfen können für Projekte mit Innovationscharakter gewährt werden, die von Kantonen oder Gemeinden lanciert oder finanziell unterstützt werden. Sie werden während maximal drei Jahren ausgerichtet und

³ Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, Änderung vom 1. Oktober 2010, AS **2011** 307.

⁴ Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, Verlängerung vom 26. September 2014, AS **2015** 513.

decken höchstens einen Drittel der Kosten des Projekts. Der Bund begleitet die Pilotprojekte und deren Evaluation. Ausserdem macht er die daraus gewonnenen Erkenntnisse allgemein zugänglich⁵.

Gesuche um Finanzhilfen sind vor der Betriebsaufnahme der Institution, vor der Erhöhung des Angebots, vor Durchführung der Massnahme oder vor der Erarbeitung des Detailkonzepts des Projekts beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) einzureichen. Das BSV übermittelt das Gesuch um Finanzhilfen dem Kanton, in welchem die Betreuung angeboten oder die Massnahme bzw. das Projekt umgesetzt wird, zur Stellungnahme. Das BSV entscheidet durch Verfügung über den Anspruch auf Finanzhilfen. Bei Projekten mit Innovationscharakter schliesst das BSV mit den natürlichen oder juristischen Personen, die das Projekt durchführen, Leistungsverträge ab.

Der finanzielle Rahmen des Impulsprogramms war Gegenstand von vier Bundesbeschlüssen. Der erste sah einen Kredit von 200 Millionen Franken mit einer Laufzeit vom 1. Februar 2003 bis 31. Januar 2007⁶ vor, der zweite einen Kredit von 120 Millionen Franken für die Periode vom 1. Februar 2007 bis 31. Januar 2011⁷, der dritte einen Kredit von 120 Millionen Franken für die Dauer der Verlängerung vom 1. Februar 2011 bis 31. Januar 2015⁸ und der vierte für die zweite Verlängerung vom 1. Februar 2015 bis 31. Januar 2019 über 120 Millionen Franken⁹.

Am 16. Juni 2017 beschloss das Parlament, das genannte Gesetz zu ändern und für den Titel die neue Abkürzung KBFHG¹⁰ einzuführen. Das Parlament verabschiedete ein neues, auf fünf Jahre befristetes Dispositiv mit zwei neuen Förderinstrumenten:

- Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung, um die Drittbetreuungskosten der Eltern zu senken;
- Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern.

Das Parlament hat für den fünfjährigen Zeitraum der neuen Finanzhilfen einen Verpflichtungskredit von 96,8 Millionen Franken beschlossen. Die Gesetzesänderung vom 16. Juni 2017 soll am 1. Juli 2018 in Kraft treten. Das neue Dispositiv ist vom Impulsprogramm unabhängig und nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts.

⁵ Evaluation der Pilotprojekte zur Einführung von Betreuungsgutscheinen der Stadt Luzern und der Gemeinde Horw, zugänglich über www.bsv.admin.ch > Finanzhilfen > Familienergänzende Kinderbetreuung > Projekte mit Innovationscharakter.

⁶ Bundesbeschluss vom 30. September 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, BBI **2003** 410.

⁷ Bundesbeschluss vom 2. Oktober 2006 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, BBI **2006** 8661.

⁸ Bundesbeschluss vom 22. September 2010 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, BBI **2011** 1851.

⁹ Bundesbeschluss vom 16. September 2014 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung BBI **2015** 1385.

¹⁰ www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Curia Vista > Suche > Geschäftsnummer 16.055

2.1.2 Verlauf des Impulsprogramms von 2003 bis 2017

Insgesamt sind in den 15 Jahren Laufzeit des Impulsprogramms 3160 Gesuche bewilligt worden. Davon betreffen 1702 Kindertagesstätten, 1333 Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung, 122 den Bereich der Tagesfamilien und 3 Projekte mit Innovationscharakter. Der Bund hat damit die Schaffung von 57 383 neuen Betreuungsplätzen unterstützt: 33 103 in Kindertagesstätten und 24 280 in Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung.

Anzahl neu geschaffener Betreuungsplätze nach Eröffnungsjahr:

Jahr	Kindertagesstätten	Einrichtungen für schulergänzende Betreuung
2003	1 638	1 237
2004	1 385	1 679
2005	1 737	1 465
2006	1 949	1 536
2007	2 423	1 971
2008	2 235	2 949
2009	2 499	2 668
2010	2 531	2 410
2011	3 021	1 698
2012	3 055	1 647
2013	2 541	1 559
2014	2 363	733
2015	2 408	1 431
2016	2 495	1 206
2017	823	92
Total	33 103	24 280

Quelle: BSV

36 Prozent der Plätze wurden in der lateinischen Schweiz geschaffen. Gemessen an der Bevölkerung (0–16-Jährige) haben die Kantone BS, GE, NE, VD, ZG und ZH am meisten von den Finanzhilfen profitiert.

Im Bereich der Tagesfamilien wurden Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie 22 Projekte zur Koordination und Professionalisierung der Betreuung gefördert. Im Rahmen der Projekte mit Innovationscharakter wurde die Einführung von Betreuungsgutscheinen in der Region Luzern unterstützt: Die Stadt Luzern hat als erste Gemeinde in der Schweiz im Jahr 2009 Betreuungsgutscheine eingeführt.

Mit den 3160 bewilligten Gesuchen ist der Bund Verpflichtungen im Betrag von 370 Millionen Franken eingegangen (inkl. Durchführungskosten). Bis Ende 2017 sind davon 349 Millionen Franken ausbezahlt worden.

Da der aktuell zur Verfügung stehende vierte Verpflichtungskredit in der Höhe von 120 Millionen Franken nicht bis zum Ende des Programms Ende Januar 2019 ausreichen wird, hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) – wie vom Gesetz vorgesehen – auf den 1. Februar 2017 eine Prioritätenordnung¹¹ in Kraft gesetzt. Mit dieser soll eine möglichst ausgewogene regionale Verteilung der Gelder erreicht werden. Sie gilt für sämtliche Gesuche, die von diesem Zeitpunkt an beim BSV eingereicht werden. Gesuche, die bereits vor dem 1. Februar 2017 eingereicht wurden, fallen nicht darunter.

Im Rahmen der Prioritätenordnung wurden für den Zeitraum vom 1. Februar 2017 bis 31. Januar 2018 80 Prozent der verbleibenden Mittel für Gesuche aus jenen Kantonen reserviert, aus welchen im Vergleich zu anderen Kantonen bisher weniger Finanzhilfen beantragt worden waren¹². Für Gesuche aus den übrigen Kantonen, aus welchen bereits überproportional viele Finanzhilfen beantragt worden waren¹³, wurden 20 Prozent der verbleibenden Mittel zur Verfügung gestellt. Gesuche aus einem Kanton, für den die Kreditlimite in diesem Zeitraum ausgeschöpft wurde, und die deshalb nicht mehr berücksichtigt werden konnten, wurden auf eine Warteliste gesetzt.

Bis Ende Januar 2018 sind noch nicht alle Mittel des vierten Verpflichtungskredits aufgebraucht worden. Mit dem verbleibenden Kreditrest werden nun sämtliche Gesuche, die auf eine Warteliste gesetzt wurden, noch geprüft und gegebenenfalls bewilligt.

Gesuche, die vom 1. Februar 2018 an eingereicht werden, kommen auf eine neue Warteliste. Verbleiben nach der Prüfung aller bis Ende Januar 2018 eingereichten Gesuche noch Mittel, so werden diese für die seit dem 1. Februar 2018 eingereichten Gesuche verwendet.

2.1.3 Externe Evaluationen 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 des Impulsprogramms prüfen.

¹¹ Verordnung des EDI über die Prioritätenordnung im Bereich Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, SR 861.2.

¹² Kantone BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, FR, SO, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VS und JU.

¹³ Kantone ZH, ZG, BS, VD, NE und GE.

Seit dem Beginn des Programms wurden bereits mehrere Evaluationsstudien durch Externe durchgeführt^{14, 15, 16, 17}.

Ende 2016 hat das BSV den Auftrag zu zwei neuen Evaluationsstudien erteilt. Die erste Studie befasste sich erneut mit der Frage der *Nachhaltigkeit der Finanzhilfen*¹⁸. Sämtliche 2302 Institutionen, deren Gesuch bis zum 31. Dezember 2015 abgeschlossen war, wurden in die Untersuchung einbezogen. Die Studie hat gezeigt, dass die Nachhaltigkeit der Finanzhilfen nach wie vor sehr hoch ist: 96 Prozent der Kindertagesstätten und 94 Prozent der Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung waren zum Zeitpunkt der Untersuchung noch in Betrieb. Die meisten Einrichtungen konnten das Platzangebot und dessen Auslastung beibehalten oder gar ausbauen. Die Qualität des Angebots wurde ebenfalls beibehalten oder sogar noch erhöht. Die wegfallenden Finanzhilfen konnten in der Regel durch andere Einnahmequellen ersetzt werden, insbesondere durch Eltern-, Gemeinde- und Kantonsbeiträge.

Die zweite Studie befasste sich mit der Frage, *ob das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage entspricht*¹⁹. Da keine nationale Statistik zum Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung besteht, haben die Forschenden Daten bei den Kantonen erhoben. Aufgrund dieser Erhebungen ist davon auszugehen, dass aktuell in der Schweiz für Kinder im Vorschulalter etwa 62 500 Ganztagesbetreuungsplätze in Kindertagesstätten und für Kinder im Schulalter rund 81 000 Plätze für die Betreuung am Mittag existieren. Für die Betreuung am Morgen vor der Schule stehen je nach Kanton lediglich 20–66 Prozent und am Nachmittag

- 14 B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Evaluation des Vollzugs, in: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Nr. 318.010.11/05, BSV, 2005, verfügbar auf www.bsv.admin.ch > Finanzhilfen > Familienergänzende Kinderbetreuung > Publikationen > Evaluationen.
- 15 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, verfügbar auf www.bsv.admin.ch > Finanzhilfen > Familienergänzende Kinderbetreuung > Publikationen > Evaluationen.
- 16 B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Evaluation «Anstossfinanzierung» Nachhaltigkeit und Impulseffekte der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, in: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Nr. 318.010.1/10, BSV, 2010, verfügbar auf www.bsv.admin.ch > Finanzhilfen > Familienergänzende Kinderbetreuung > Publikationen > Evaluationen.
- 17 Ecoplan AG, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Evaluation «Anstossfinanzierung» Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung, in: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Nr. 318.010.15/13, BSV, 2013, verfügbar auf www.bsv.admin.ch > Finanzhilfen > Familienergänzende Kinderbetreuung > Publikationen > Evaluationen.
- 18 Ecoplan AG, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Evaluation «Anstossfinanzierung» Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, in: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Nr. 318.010.13/17, BSV, 2017, verfügbar auf www.bsv.admin.ch > Finanzhilfen > Familienergänzende Kinderbetreuung > Publikationen > Evaluationen.
- 19 Interface Politikstudien Forschung Beratung und Universität St. Gallen, Evaluation «Anstossfinanzierung». Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage? In: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Nr. 318.010.14/17, BSV, 2017, verfügbar auf www.bsv.admin.ch > Finanzhilfen > Familienergänzende Kinderbetreuung > Publikationen > Evaluationen.

nach der Schule 60–100 Prozent der «Mittagsplätze» zur Verfügung. Dazu kommen schätzungsweise 8200–9600 Tagesfamilien, welche 22 200–25 800 Kinder aller Altersstufen betreuen.

Der Versorgungsgrad liegt gemäss der Studie für Kinder im Vorschulalter im Durchschnitt über alle Kantone bei 18 %, d.h. dass für 18 % der Kinder ein Vollzeitbetreuungsplatz zur Verfügung steht. Da viele Kinder nicht 5 Tage pro Woche in der Kita sind und daher pro Betreuungsplatz im Durchschnitt rund 2 Kinder betreut werden können, steht somit gut einem Drittel der Kinder im Vorschulalter ein Teilzeitbetreuungsplatz zur Verfügung. Im Schulalter liegt der Versorgungsgrad bei der Betreuung am Mittag bei durchschnittlich 13 %. Der Versorgungsgrad ist in der Romandie und in stärker urbanisierten Gebieten am höchsten. Was die Betreuung in Tagesfamilien angeht, so sind die Anteile der durch Tagesfamilien betreuten Kinder in der Romandie und in kleineren und ländlicheren Gebieten höher. Auf Basis der Informationen der Kantone lässt sich berechnen, dass im Durchschnitt rund 28 % der Kinder im Vorschulalter und 15 % der Kinder im Schulalter formell betreut werden. Die Betreuungsquote variiert jedoch je nach Kanton oder Gemeinde stark. Da die Daten sehr lückenhaft sind, ist es schwierig, eindeutige Muster zu erkennen. In der Tendenz zeigen sich in der Romandie etwas höhere Betreuungsquoten als in der Deutschschweiz.

Das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung vermag die aktuelle Nachfrage nicht zu decken. Aus der Elternbefragung in 30 Fallstudiengemeinden lässt sich ableiten, dass rund 20 Prozent der Kinder im Vorschulalter sowie 18 Prozent der Kinder im Schulalter trotz Bedarf der Eltern nicht im gewünschten Umfang betreut werden können. Der ungedeckte Bedarf ist in den grösseren Städten und Agglomerationsgemeinden der Deutschschweiz am höchsten. Offensichtlich sind die hohen Kosten ein wichtiger Grund, weshalb die Eltern auf eine Inanspruchnahme von familienergänzender Betreuung verzichten. So geht aus der erwähnten Elternbefragung hervor, dass 43 % der Eltern mit Kindern im Vorschulalter und 25 % der Eltern mit Kindern im Schulalter, die aktuell keine familienergänzende Betreuung in Anspruch nehmen, als Grund dafür angeben, dass das Angebot zu teuer sei.

Die Eltern nennen in der Elternbefragung v.a. folgende Lücken oder Mängel im Angebot ihrer Wohngemeinde: fehlende oder ungenügende Auswahl an Betreuungsangeboten, zu hohe Preise für die Betreuung, fehlende Betreuung während der Ferienzeit (Schulferien) und ungenügende Öffnungszeiten der Angebote.

Zur Behebung der bestehenden Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage formulieren die Autoren der Studie folgende 4 Empfehlungen:

- Weiterführung der bisherigen Anstossfinanzierung.
- Kantone und Gemeinden sollen die Möglichkeiten der neuen Finanzhilfen nutzen, um die Betreuungsbeiträge für die Eltern zu senken.
- Die Potenziale von Tagesfamilien, die in Organisationen eingebettet sind, sollen genutzt und gefördert werden.
- Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für eine schweizerische Kinderbetreuungsstatistik.

2.1.4 Weitere Studien zur familienergänzenden Kinderbetreuung

Die kaufkraftbereinigten Vollkosten eines Krippenplatzes in der Schweiz sind ähnlich hoch wie in anderen europäischen Ländern. In den Nachbarländern beteiligt sich die öffentliche Hand allerdings deutlich stärker an den Krippenkosten. Entsprechend fällt der Anteil der Kosten, den die Eltern selbst tragen müssen, in der Schweiz viel höher aus. Ausserdem gibt es in der Schweiz erheblich weniger subventionierte Krippenplätze. Dies geht aus einem Forschungsbericht hervor, auf den sich der Bundesrat in seinem Bericht «Vollkosten und Finanzierung von Krippenplätzen im Ländervergleich» vom 1. Juli 2015 stützt.²⁰

Bei der Eröffnung einer Einrichtung für die familienergänzende Kinderbetreuung sind verschiedene Vorschriften einzuhalten, insbesondere in Bezug auf baupolizeiliche Anforderungen, Brandschutz, Unfallverhütung, Hygiene und Lebensmittelsicherheit. In seinem Bericht «Vorschriften für die Eröffnung von Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung» in Erfüllung des Postulats Quadranti (13.3980) «Abbau von bürokratischen Hürden und Vorschriften bei der Kinderbetreuung im ausserfamiliären Bereich» kommt der Bundesrat zum Schluss, dass diese Vorschriften angemessen sind und keine unnötigen Hürden darstellen. Er hält eine Anpassung des geltenden Rechts auf Bundesebene nicht für angezeigt, empfiehlt den Kantonen und Gemeinden jedoch, ihren Ermessensspielraum auszuschöpfen²¹.

2.2 Erwägungen der Kommission

2.2.1 Verlängerung des Impulsprogramms

Bei seiner Annahme wurde die Geltungsdauer des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung auf acht Jahre befristet, d.h. bis zum 31. Januar 2011. Angesichts des anhaltenden Ungleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage wurde die Geltungsdauer ein erstes Mal um vier Jahre bis zum 31. Januar 2015 verlängert und danach ein zweites Mal bis zum 31. Januar 2019.

Durch familienergänzende Kinderbetreuung können Eltern Familie und Beruf nachweislich besser vereinbaren. In diesem Bereich gibt es verschiedene Unterstützungsmaßnahmen oder -formen, die einander ergänzen:

- Mit dem Impulsprogramm sollen neue familienergänzende Betreuungsplätze geschaffen werden, damit das Angebot quantitativ dem Bedarf entspricht.

²⁰ Bericht des Bundesrates vom 1. Juli 2015 «Vollkosten und Finanzierung von Krippenplätzen im Ländervergleich» in Erfüllung des Postulats Bulliard-Marbach (13.3259) «Krippen vergünstigen und den Sektor dynamisieren» vom 22. März 2013, verfügbar unter: www.bsv.admin.ch > Praxis > Forschung > Forschungspublikationen.

²¹ Bericht des Bundesrates vom 29. Juni 2016 «Vorschriften für die Eröffnung von Einrichtungen der familienergänzenden» in Erfüllung des Postulats Quadranti (13.3980) «Abbau von bürokratischen Hürden und Vorschriften bei der Kinderbetreuung im ausserfamiliären Bereich» vom 27. September 2013, verfügbar unter: www.bsv.admin.ch > Praxis > Forschung > Forschungspublikationen.

- Die zwei neuen vom Parlament am 17. Juni 2017 verabschiedeten Förderinstrumente sollen für die Kantone und Gemeinden Anreize schaffen, ihre Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung zu erhöhen und so die Kosten, die von den Eltern getragen werden müssen, zu senken. Kommen die Anreize tatsächlich zum Tragen, so werden die tieferen von den Eltern zu tragenden Kosten wohl einen neuerlichen Anstieg der Nachfrage nach familienergänzenden Betreuungsplätzen zur Folge haben.
- Schliesslich werden mit den steuerlichen Abzügen für Kinderfremdbetreuungskosten negative Erwerbsanreize ebenfalls verringert, vor allem für Mütter.

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist ein wichtiges und nach wie vor aktuelles Anliegen der Familienpolitik. Im Rahmen der Fachkräfteinitiative (FKI)²², welche Bund, Kantone und Sozialpartner zusammenführt, ist die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf eines der vier Handlungsfelder, mit denen dem Fachkräftemangel begegnet werden soll. Die Initiative betont, dass das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung im Vorschul- wie auch im Schulalter noch verbessert werden kann und muss. In gewissen Regionen der Schweiz besteht diesbezüglich ein klarer Rückstand. Gemäss der FKI stellen die finanzielle Unterstützung zur Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen sowie die Sensibilisierung von Unternehmen bezüglich familienfreundlicher Arbeitsbedingungen die wichtigsten Massnahmen dar, um das berufliche Potential der Frauen besser zu nutzen. In seinem Monitoring-Bericht 2017 zur Fachkräfteinitiative (FKI)²³ weist der Bundesrat darauf hin, dass der Bund für die Verbesserungen der Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie gesorgt hat. Zudem unterstreicht er, dass eine noch stärkere Erwerbsbeteiligung von Frauen weiterhin ein zentrales Ziel der FKI ist.

Auch wenn die Folgen der Annahme der Initiative gegen Masseneinwanderung durch das Volk am 9. Februar 2014²⁴ zum heutigen Zeitpunkt noch nicht genau abgeschätzt werden können, muss doch in verschiedenen Branchen eine bedeutende Zunahme des Fachkräftemangels befürchtet werden.

Die Evaluationen des Impulsprogramms haben einerseits gezeigt, dass die Schaffung von Betreuungsplätzen dank der Finanzhilfen wesentlich zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, dem Hauptziel des Gesetzes, beigetragen hat. Ohne Betreuungsplatz für ihre Kinder müsste eine Mehrheit der Eltern ihre Erwerbstätigkeit aufgeben oder reduzieren. Zudem haben die den Betreuungseinrichtungen in der Startphase oder für die Erhöhung des Angebots gewährten Finanzhilfen erwiesenermassen eine Langzeitwirkung, denn fast sämtliche Kindertagesstätten und Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung bestehen auch nach Ende der Beitragsdauer weiter. Damit bestätigt sich, dass Finanzhilfen nur an wirtschaftlich überlebensfähige Einrichtungen ausgerichtet werden.

²² Vgl. Webseite www.fachkraefte-schweiz.ch.

²³ Fachkräfteinitiative – Monitoringbericht 2017 des Bundesrates unter www.wbf.admin.ch > Startseite > Infos > Medieninformationen > Fachkräfteinitiative: Zweiter Monitoring-Bericht zeigt positive Effekte auf.

²⁴ Bundesbeschluss vom 27. September 2013 über die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung», BBl 2013 7351.

Andererseits haben sie gezeigt, dass das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung die aktuelle Nachfrage noch nicht zu decken vermag. Laut einer Elternbefragung in 30 Fallstudiengemeinden können rund 20 Prozent der Kinder im Vorschulalter sowie 18 Prozent der Kinder im Schulalter trotz Bedarf der Eltern nicht im gewünschten Umfang betreut werden. Der ungedeckte Bedarf ist in den grösseren Städten und Agglomerationsgemeinden der Deutschschweiz am höchsten (vgl. Ziff. 2.1.3).

Es hat sich gezeigt, dass die Form einer Anstossfinanzierung ein effizientes Förderungsinstrument zur Schaffung von neuen Betreuungsplätzen ist (vgl. Ziff. 2.1.3). In Ergänzung zu den in Ziffer 2.1.3 vorgestellten Evaluationen zeigen auch die jährlichen Bilanzen des BSV einen hohen Belegungsgrad der neu geschaffenen Plätze. So gibt die Hälfte der gegenwärtig Finanzhilfen beziehenden Krippen an, dass sie nicht alle Anfragen positiv beantworten können²⁵.

Die Tatsache, dass ab dem 1. Februar 2017 für den dritten Verpflichtungskredit eine Prioritätenordnung erlassen werden musste, zeigt klar, dass weiterhin ein Bedarf für eine finanzielle Unterstützung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung besteht. 2017 wurden wieder zahlreiche Finanzhilfesuche eingereicht. Da die verbleibenden finanziellen Mittel beschränkt sind, wird ein Teil der gegen das Ende des Programms eingereichten Gesuche abgelehnt werden müssen. Die betroffenen Einrichtungen werden mit beträchtlichen Schwierigkeiten zu kämpfen haben, wodurch die Eröffnung oder die Erhöhung des Angebots gefährdet sein kann. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass wegen der begrenzten verbleibenden Mittel und den Zuteilungskriterien der Prioritätenordnung gewisse Akteure bereits jetzt vorübergehend auf ihr Projekt zur Schaffung von Betreuungsplätzen verzichtet haben.

Angesichts des Erfolgs des Impulsprogramms und des nach wie vor ungenügenden Angebots an familienergänzender Betreuung erweist sich eine Verlängerung des Programms als sinnvoll.

2.2.2 Dauer der Verlängerung

Die Finanzhilfen sind strukturelle Subventionen, die während der Startphase oder der Erhöhung des Angebots einer Einrichtung gewährt werden. Sie stellen keine dauerhafte Beteiligung an den Betriebskosten einer Betreuungseinrichtung dar.

Um das Hauptziel, die Schaffung von Betreuungsplätzen, zu erreichen, ist eine ausreichend hohe finanzielle Ausstattung unabdingbar. In Anbetracht der Kosten einer Verlängerung des Programms und des Zustands der Bundesfinanzen ist die WBK-N der Ansicht, dass nur eine zeitlich begrenzte Verlängerung vertretbar ist. Das Programm soll daher lediglich um vier Jahre verlängert werden, d.h. bis zum 31. Januar 2023.

²⁵ Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Bilanz nach fünfzehn Jahren (Stand am 1. Februar 2018), verfügbar auf www.bsv.admin.ch > Finanzhilfen > Familienergänzende Kinderbetreuung > Publikationen > Bilanzen.

2.2.3 Finanzrahmen

2002 legte das Parlament die Höhe des ersten Verpflichtungskredits für den Zeitraum vom 1. Februar 2003 bis zum 31. Januar 2007 auf 200 Millionen Franken fest. Die eingegangenen Verpflichtungen beliefen sich schlussendlich auf rund 70 Millionen Franken. Abgesehen davon, dass dem Parlament keine zuverlässigen Daten zur Einschätzung des Bedürfnisses nach Finanzhilfen vorlagen, kann die unvollständige Ausschöpfung des Finanzrahmens damit erklärt werden, dass sich das Programm noch in der Startphase befand. Das Impulsprogramm musste bei den Akteuren der familienergänzenden Betreuung (Kantone, Gemeinden und private Organisationen) erst einmal bekannt werden. Auch benötigten diese Akteure eine gewisse Zeit, um konkrete Projekte zur Schaffung von Betreuungsplätzen auf die Beine zu stellen.

Bei der Annahme des zweiten Verpflichtungskredits mit einer Laufzeit vom 1. Februar 2007 bis zum 31. Januar 2011 wurde die finanzielle Ausstattung des Programms reduziert und auf 120 Millionen Franken festgelegt. Der zweite Verpflichtungskredit wurde vollumfänglich ausgeschöpft. Einige Gesuche mussten gar über den dritten Verpflichtungskredit finanziert werden.

Für den dritten Verpflichtungskredit, der den Zeitraum vom 1. Februar 2011 bis zum 31. Januar 2015 abdeckte, wurden ebenfalls 120 Millionen Franken zur Verfügung gestellt. Da sich zeigte, dass der Kredit ungenügend war um alle eingereichten Gesuche zu finanzieren, musste das EDI eine Prioritätenordnung erlassen, welche am 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt worden ist.

Schliesslich wurde ein vierter Verpflichtungskredit über 120 Millionen Franken für den Zeitraum vom 1. Februar 2015 bis 31. Januar 2019 beschlossen. Auch dieser Kredit wird nicht ausreichen, um alle laufenden Gesuche zu decken, so dass das EDI per 1. Februar 2017 eine neue Prioritätenordnung erlassen musste.

Für die Verlängerungsphase vom 1. Februar 2019 bis 31. Januar 2023 muss über einen neuen Verpflichtungskredit entschieden werden. Zwar ist das Bedürfnis nach familienergänzenden Betreuungsplätzen unbestritten, aber eine Quantifizierung ist schwierig. Die drei vorangegangenen Verpflichtungskredite in der Höhe von 120 Millionen Franken erwiesen sich als ungenügend. Das Parlament hatte für die ersten vier Jahre des Impulsprogramms 200 Millionen Franken gesprochen, wovon aus den oben genannten Gründen lediglich 70 Millionen tatsächlich genutzt wurden. Die Kommission ist deshalb der Ansicht, dass die zu Beginn des Programms eingegangenen Verpflichtungen bestätigt werden müssen. Sie erachtet einen Kreditrahmen in der Höhe von maximal 130 Millionen Franken deshalb als angemessen. Dies entspricht der Differenz zwischen der vom Parlament zu Beginn des Impulsprogramms beschlossenen Summe und den tatsächlichen Ausgaben. Dieser Betrag muss sowohl die Finanzhilfen (vgl. Ziff. 4.1.) als auch die Personal- und Verwaltungskosten (vgl. Ziff. 4.2) decken.

2.2.4 Gesetzestechnik

Mit der Änderung des KBFHG vom 16. Juni 2017 wurden zwei neue Förderinstrumente für die familienergänzende Kinderbetreuung eingeführt (s. Ziff. 2.1.1). Die Änderung tritt voraussichtlich per 1. Juli 2018 in Kraft. Die Geltungsdauer des Gesetzes wird mit dieser Änderung um fünf Jahre verlängert. Dabei wird präzisiert, dass die Finanzhilfen im Rahmen des Impulsprogramms für den Ausbau von Kinderbetreuungsplätzen bis 31. Januar 2019 ausgerichtet werden. Bei der Ausarbeitung des Gesetzesentwurfs stützt sich die Kommission auf die ab Mitte 2018 geltenden Bestimmungen.

2.2.5 Vernehmlassung

Angesichts der Tatsache, dass für die Verlängerung des ersten Impulsprogramms 2009 bereits eine Vernehmlassung durchgeführt wurde und jetzt nur eine Verlängerung der Geltungsdauer des Impulsprogramms ohne weitere materielle Änderungen angestrebt wird, verzichtet die Kommission auf die Durchführung einer Vernehmlassung.

2.3 Argumente der Minderheiten

Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung

Nichteintreten (Pieren, Bigler, Dettling, Grin, Herzog, Keller Peter, Müri, Rösti, Tuena, Wasserfallen)

Eine Minderheit der Kommission beantragt, nicht auf den Gesetzesentwurf einzutreten. Für den Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung seien nicht der Bund, sondern hauptsächlich die Kantone und Gemeinden zuständig. Die Geltungsdauer des Gesetzes sei bereits zwei Mal verlängert worden; eine mehrmalige Verlängerung der Geltungsdauer entspreche aber nicht dem Grundsatz eines Impulsprogramms. Sie ist überdies der Ansicht, dass die Erhöhung des Steuerabzugs für Drittbetreuungskosten sowie der Abbau von bürokratischen Hürden für die Betreuungsinstitutionen effizientere Möglichkeiten der Krippenförderung darstellen. Zudem habe sich gezeigt, dass Angebot und Nachfrage insbesondere in Städten und Agglomerationen weitgehend im Gleichgewicht stehen.

Bundesbeschluss über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Inhalt des Finanzbeschlusses

Nichteintreten (Pieren, Bigler, Dettling, Grin, Herzog, Keller Peter, Müri, Rösti, Tuena, Wasserfallen)

Eine Minderheit der Kommission beantragt, nicht auf den Entwurf einzutreten. Sie verweist auf das knappe Bundesbudget und ist der Ansicht, dass mit weiteren Finanzhilfen der Anreiz, Betreuungsinstitutionen eigenständig zu schaffen, gesenkt würde.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Verlängerung der Geltungsdauer

Art. 9b Verlängerung der Geltungsdauer nach Art. 9a

Mit der Änderung des KBFHG vom 16. Juni 2017 wurden zwei neue Förderinstrumente für die familienergänzende Kinderbetreuung eingeführt. Die Geltungsdauer des Gesetzes wurde ab der vorgesehenen Inkraftsetzung per 1. Juli 2018 um fünf Jahre verlängert. Der neue Artikel 9a legt fest, dass die Finanzhilfen im Rahmen des aktuellen Impulsprogramms längstens bis zum 31. Januar 2019 gewährt werden. Damit die Finanzhilfen über dieses Datum hinaus gewährt werden können, braucht es einen neuen Artikel 9b. Darin wird der neue Stichtag festgelegt, bis zu dem das BSV Finanzhilfen für die Schaffung neuer Kinderbetreuungsplätze gewähren kann, nämlich der 31. Januar 2023. Das Impulsprogramm wird somit um vier Jahre verlängert. Für die Verlängerungsphase muss über einen neuen Verpflichtungskredit entschieden werden.

3.2 Bundesbeschluss über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Inhalt des Finanzbeschlusses

Art. 1

Diese Bestimmung legt die Höhe der finanziellen Mittel für die Verlängerungsphase des Impulsprogramms fest, d.h. vom 1. Februar 2019 bis zum 31. Januar 2023. Der Verpflichtungskredit bezieht sich nur auf die Höhe der Finanzhilfen für die Verlängerungsphase. Die Personal- und Verwaltungskosten sind darin nicht enthalten (vgl. Ziff. 4.2).

Art. 2

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

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund

Im geltenden Voranschlag und Finanzplan sind die jährlichen Kosten aus dem aktuell zur Verfügung stehenden vierten Verpflichtungskredit (1. Februar 2015 bis 31. Januar 2019) berücksichtigt. Sie belaufen sich 2019 auf 29 Millionen Franken, 2020 auf 14 Millionen Franken und 2021 auf 3 Millionen Franken.

Wie der Zahlungsverlauf der bisherigen Kredite gezeigt hat, verzögert sich die Fälligkeit der eingegangenen Verpflichtungen erheblich. Dies weil die Abrechnung und Auszahlung der Finanzhilfen erst nachschüssig und verteilt über zwei bis drei Jahre erfolgt. Es ist daher wie bei den bisherigen Krediten davon auszugehen, dass vom fünften Verpflichtungskredit im ersten Jahr (2019) erst ein kleiner Betrag zur Auszahlung gelangen wird. Die Ausgaben werden danach für die Jahre 2020–2023 stark ansteigen und in den Jahren 2024–2026, wenn die letzten Zahlungen erfolgen, wieder stark abnehmen. Der fünfte Verpflichtungskredit für Finanzhilfen beläuft sich auf maximal 124,5 Millionen Franken. Für den fünften Verpflichtungskredit wird mit folgendem Kostenverlauf gerechnet:

Jahr	Mio. Franken	Jahr	Mio. Franken
2019	7,5	2023	28,6
2020	16,2	2024	12,5
2021	27,4	2025	3,5
2022	28,6	2026	0,2

Quelle: BSV

4.2 Auswirkungen auf Personal- und Verwaltungskosten

Die Umsetzung der Finanzhilfen im Rahmen der dritten Verlängerungsphase wird gleich verlaufen wie bisher, so dass eine analoge Arbeitsbelastung zu erwarten ist. Die durch den Vollzug der neuen Finanzhilfen verursachten Personal- und Verwaltungskosten bemessen sich somit auf der Basis der Erfahrungen mit der aktuellen Verlängerung des Programms und unter Berücksichtigung des fünften, höheren Verpflichtungskredits. Der Personalbedarf für die Umsetzung des fünften Verpflichtungskredits und die Verwaltungskosten dürften sich in gleicher Weise entwickeln wie beim vierten Verpflichtungskredit. Die Personal- und Verwaltungskosten für die gesamte durch den fünften Verpflichtungskredit abgedeckte Periode werden auf 5,5 Millionen Franken veranschlagt. Das Gesamtbudget für die Finanzhilfen sowie den Personal- und Verwaltungsaufwand beläuft sich somit auf maximal 130 Millionen Franken.

Die Personal- und Verwaltungskosten fallen im BSV an und gehen nicht zulasten des Verpflichtungskredits, sondern werden – gemäss neuem Führungsmodell für die Bundesverwaltung (NFB) – dem allgemeinen Budget des BSV angerechnet. Dieses Budget wird wohl vorübergehend erhöht werden müssen. Die sich aus den Vollzugsaufgaben ergebenden Ausgaben sind somit nicht im Verpflichtungskredit enthalten.

4.3 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Die Kantone werden bei jedem von einer Einrichtung auf ihrem Gebiet eingereichten Gesuch um Finanzhilfen vom BSV hinzugezogen. Dieses Vorgehen hat zwar für die Kantone einen gewissen administrativen Mehraufwand zur Folge, ermöglicht ihnen aber andererseits, zu jeder Schaffung von neuen familienergänzenden Betreuungsplätzen Stellung zu nehmen.

Die Finanzhilfen ermöglichen die Schaffung einer erheblichen Zahl von Betreuungsplätzen, was zu einer Verbesserung des familienergänzenden Betreuungsangebots beitrug und so die Attraktivität für Familien in diesen Kantonen und Gemeinden erhöhte. Der Entscheid der WBK-N versteht sich als Zeichen der Anerkennung für die Anstrengungen und guten Ergebnisse, die die Kantone gemeldet haben.

Die Verlängerung des Impulsprogramms ermöglicht von neuem die Kofinanzierung von Projekten zur Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen in allen Kantonen und Gemeinden. Die seit dem 1. Februar 2017 geltende Prioritätenordnung kann aufgehoben werden. Die Gesuche um Finanzhilfen werden wieder nach dem Prinzip «first come – first served» behandelt werden, unabhängig davon, aus welchem Kanton sie stammen. Es wird nicht mehr unterschieden werden zwischen Gesuchen aus denjenigen Kantonen, die überproportional vom Impulsprogramm profitiert haben, und den anderen Kantonen.

4.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Förderung der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen ist in mehrfacher Hinsicht von wirtschaftlichem Nutzen und insbesondere auf folgenden Ebenen spürbar: Beschäftigungsgrad der Frauen²⁶, Familieneinkommen, Bekämpfung der Familienarmut, Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge²⁷.

Der Schweizer Wirtschaft fehlen qualifizierte Arbeitskräfte. Nach der Annahme der Initiative gegen Masseneinwanderung in der Volksabstimmung vom 9. Februar 2014²⁸ besteht die Gefahr, dass sich die schon angespannte Situation auf dem Arbeitsmarkt im Hinblick auf die Rekrutierung von qualifiziertem Personal noch verschärft.

²⁶ Im OECD-Bericht «Assurer le bien-être des familles» (2011) unterstreicht die Organisation, dass berufliche Entscheidungen der Eltern oft klar davon abhängen, ob Lösungen für die ausserfamiliäre und -schulische Kinderbetreuung zur Verfügung stehen oder nicht (S. 146).

²⁷ Zu den positiven Auswirkungen der Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung vgl. beispielsweise «Evaluation Pilotprojekt Betreuungsgutscheine in der Gemeinde Horw», Interface 2010, S. 9–13, abrufbar unter www.horw.ch > Gesellschaft&Bildung > Familie > Betreuungsgutscheine > Publikationen, sowie verschiedene parlamentarische Vorstösse, davon die aktuellsten: Ip. 13.4228 Piller Carrard Welchen Nutzen haben ausserfamiliäre Betreuungsstrukturen für die Allgemeinheit? und Anfrage 13.1067 Feri *Familienergänzende Kinderbetreuung*

²⁸ Bundesbeschluss vom 27. September 2013 über die Volksinitiative «Gegen Masseneinwanderung», BBI 2013 7351.

Bund, Kantone und Sozialpartner beschlossen die Koordination und Verstärkung ihrer Anstrengungen und lancierten im Mai 2013 FKI²⁹. Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, eines der vier Handlungsfelder, um dem Fachkräftemangel zu begegnen, erfolgt durch konkrete Massnahmen bei der familienergänzenden Kinderbetreuung. Das Niveau der beruflichen Qualifikationen der Frauen in der Schweiz ist hoch, was eine gute Voraussetzung für eine hohe Beteiligung am Arbeitsmarkt ist. Der Ausbau der familienergänzenden Betreuung ermöglicht den Frauen ein vermehrtes Engagement in der Arbeitswelt und trägt so dazu bei, den Verlust an Humankapital zu begrenzen, den ein teilweiser oder vollständiger Rückzug zahlreicher junger Mütter aus dem Berufsleben mit sich bringt.

4.5 **Andere Auswirkungen**

Die Auswirkungen des Impulsprogramms auf die familienergänzende Kinderbetreuung wurden schon untersucht³⁰. Es gibt positive Auswirkungen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung, der Investition in die junge Generation und der Gleichstellung der Geschlechter.

5 **Verhältnis zum europäischen Recht**

Diese Thematik war schon Gegenstand einer Überprüfung durch die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats³¹ sowie durch den Bundesrat³².

Es wird besonders auf die Ziffer 1.4 und 5.2 der Botschaft des Bundesrates vom 29. Juni 2016 zur Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung³³ verwiesen.

Auf der Ebene der Europäischen Union (EU) haben die Kommission, das Parlament und der Rat am 17. November 2017 die Europäische Säule Sozialer Rechte proklamiert³⁴. Ziffer 9 sieht insbesondere vor, dass Eltern und Menschen mit Betreuungs- oder Pflegepflichtigen das Recht auf angemessene Freistellungs- und flexible Arbeitszeitregelungen sowie Zugang zu Betreuungs- und Pflegediensten haben.

²⁹ Vgl. Webseite www.fachkraefte-schweiz.ch.

³⁰ Botschaft des Bundesrates zur Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 17. Februar 2010, BBl **2010** 1627.

³¹ BBl **2002** 4219, BBl **2014** 6619

³² BBl **2010** 1627

³³ BBl **2016** 6377

³⁴ Amtsblatt der Europäischen Union vom 13.12.2017 (C428/10).

6 Rechtliche Grundlagen

6.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Gemäss Artikel 116 Absatz 1 BV kann der Bund Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen. Die Verfassungsmässigkeit des Gesetzes im Hinblick auf diese Bestimmung ist schon überprüft worden³⁵.

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

6.2 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. In diesem Rahmen muss der Bundesrat die Verordnung anpassen und dabei insbesondere die Übergangsbestimmungen ausformulieren.

6.3 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 2002³⁶).

³⁵ Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 22. Februar 2002 auf Anstoss der Pa.Iv. 00.403 Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze, BBl 2002 4219.

³⁶ SR 171.10

6.4 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.

Verteilung der bewilligten Gesuche und neuen Plätze auf die Kantone per 31. Januar 2018

Kanton	Bewilligte Gesuche		neue Plätze Kindertagesstätte		neue Plätze schulergänzende Betreuung		neue Plätze Total	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
ZH	818	25,9	8 508	25,7	7 041	29,0	15 549	27,1
BE	310	9,8	2 847	8,6	1 606	6,6	4 453	7,8
LU	153	4,8	1 123	3,4	849	3,5	1 972	3,4
UR	3	0,1	10	0,0	0	0,0	10	0,0
SZ	42	1,3	309	0,9	184	0,8	493	0,9
OW	10	0,3	69	0,2	24	0,1	93	0,2
NW	8	0,3	65	0,2	25	0,1	90	0,2
GL	18	0,6	58	0,2	145	0,6	203	0,4
ZG	73	2,3	732	2,2	434	1,8	1 166	2,0
FR	119	3,8	775	2,3	895	3,7	1 670	2,9
SO	73	2,3	570	1,7	367	1,5	937	1,6
BS	115	3,6	1 313	4,0	1 458	6,0	2 771	4,8
BL	103	3,3	902	2,7	712	2,9	1 614	2,8
SH	28	0,9	277	0,8	180	0,7	457	0,8
AR	13	0,4	99	0,3	81	0,3	180	0,3
AI	3	0,1	0	0,0	10	0,0	10	0,0
SG	144	4,6	963	2,9	1 026	4,2	1 989	3,5
GR	45	1,4	402	1,2	208	0,9	610	1,1
AG	203	6,4	1 839	5,6	1 188	4,9	3 027	5,3
TG	83	2,6	670	2,0	571	2,4	1 241	2,2
TI	79	2,5	882	2,7	592	2,4	1 474	2,6
VD	363	11,5	5 109	15,4	3 983	16,4	9 092	15,8
VS	130	4,1	949	2,9	1 223	5,0	2 172	3,8
NE	112	3,5	1 099	3,3	1 203	5,0	2 302	4,0
GE	75	2,4	3 330	10,1	0	0,0	3 330	5,8
JU	37	1,2	203	0,6	275	1,1	478	0,8
Total	3 160	100,0	33 103	100,0	24 280	100,0	57 383	100,0

Quelle: BSV

