



10. Dezember 2010

Kommentar

zur Änderung vom 10. Dezember 2010 der Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung

A. Ausgangslage

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung¹ (nachfolgend Gesetz) ist seit dem 1. Februar 2003 in Kraft. Das Gesetz ist auf acht Jahre, d.h. bis zum 31. Januar 2011 befristet. Es bildet zusammen mit der Ausführungsverordnung die Grundlage für ein Impulsprogramm, das die Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder fördern und den Eltern eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung ermöglichen soll.

In Erfüllung der von der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) am 21. August 2008 eingereichten Motion 08.3449 beantragte der Bundesrat in seiner Botschaft vom 17. Februar 2010² eine Verlängerung des Gesetzes um vier Jahre und einen neuen Rahmenkredit. Gleichzeitig schlug er die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine finanzielle Beteiligung des Bundes an Projekten mit Innovationscharakter im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung vor.

Das Parlament verabschiedete am 1. Oktober 2010 den Gesetzesentwurf³ zur Verlängerung des Gesetzes um vier Jahre bis zum 31. Januar 2015. Mit der Änderung konnte der Kreis der Empfängerinnen und Empfänger von Finanzhilfen auf alle natürlichen und juristischen Personen ausgeweitet werden, die eine neue Institution für familienergänzende Kinderbetreuung errichten, das Angebot einer bestehenden Institution wesentlich erhöhen oder Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien betreiben. Zudem wird eine gesetzliche Grundlage für die Unterstützung von Projekten mit Innovationscharakter geschaffen. Schliesslich verabschiedete das Parlament für die Dauer der Verlängerung des Gesetzes einen Verpflichtungskredit von 120 Millionen Franken.

Die neuen Gesetzesbestimmungen bedingen die vorliegende Änderung der Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung⁴ (nachfolgend Verordnung). Konkret geht es darum, den geltenden Text an den neuen Kreis der Empfängerinnen und Empfänger anzupassen und die Voraussetzungen für die Gewährung von Finanzhilfen für Projekte mit Innovationscharakter festzulegen.

Die Gesetzesänderung und die vorliegende Verordnungsänderung treten per 1. Februar 2011 in Kraft.

¹ SR 861

² BBI 2010 1627

³ BBI 2010 6571

⁴ SR 861.1

B. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 1

Abs. 1

Alle Institutionen und Strukturen sind nunmehr unter einem Buchstaben zusammengefasst: Kindertagesstätten, Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung sowie Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien.

Buchstabe b bezieht sich auf die Empfängerinnen und Empfänger von Finanzhilfen für Projekte mit Innovationscharakter.

Abs. 2

Artikel 3 des Gesetzes ermöglicht es künftig auch Einzelpersonen oder juristischen Personen, die gewinnorientiert sind, Finanzhilfen an Institutionen für die familienergänzende Kinderbetreuung oder an Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien zu erhalten. Damit werden neu alle Institutionen und Strukturen gleich behandelt.

Ebenso kann jede natürliche oder juristische Person sowie die öffentliche Hand ein Projekt mit Innovationscharakter initiieren und durchführen und dafür ein Gesuch um Finanzhilfen einreichen. Absatz 2 enthält folglich keine Vorgaben mehr, was die Rechtsform der Trägerschaft oder der Person anbelangt, die eine Institution oder Struktur betreibt oder Projekte mit Innovationscharakter initiiert.

Art. 2 Abs. 4

Absatz 4 sollte ursprünglich gewissen Missbräuchen entgegenwirken. Zu den Missbräuchen zählen die Schliessung einer Institution oder Struktur und deren anschliessende Wiedereröffnung oder die Änderung der Trägerschaft mit dem Ziel, Anspruch auf Finanzhilfen zu begründen. Die Formulierung des Absatzes konnte vermuten lassen, dass die Bestimmung nur relativ gemeint war. In der Praxis erwies sich jedoch der Ausdruck «wesentliche Änderung des Betriebskonzeptes» als zweideutig. Einzelne Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller hätten annehmen können, dass ein Umzug oder eine Änderung des pädagogischen Konzepts ausreicht, um Finanzhilfen erhalten zu können.

Dies ist jedoch nicht der Fall, die Vorgaben sind unmissverständlich: Das Impulsprogramm hat klar zum Ziel die Schaffung neuer Betreuungsplätze zu fördern und nicht, bestehende Plätze zu subventionieren.

Mit der Streichung des Passus «ohne eine wesentliche Änderung des Betriebskonzeptes», kommt der Wille des Bundesrates, keine Missbräuche zuzulassen klar zum Ausdruck. Die Aufhebung entspricht zudem der gegenwärtigen Praxis. Es ist Aufgabe des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) zu prüfen, ob es sich tatsächlich um eine neue Struktur handelt. In Ausnahmefällen kann das BSV entscheiden, dass es sich um eine neue Institution handelt, zum Beispiel bei einem Kinderhütendienst oder einer Spielgruppe mit sehr begrenzten Öffnungszeiten, die neu als Krippe mit erweiterten Öffnungszeiten eröffnet wird.

Art. 5

Abs. 2 Bst. c

In gewissen Gemeinden dauert die Mittagspause, das heisst der Unterbruch der Schulstunden zwischen dem Vormittag und dem Nachmittag, weniger als zwei Stunden. Dies kommt immer häufiger vor, vor allem wegen der Einführung der Blockzeiten. In diesem Fall genügt es um Anspruch auf Finanzhilfen zu haben, wenn eine Einrichtung für die schulergänzende Betreuung, die Kinder während der ganzen Mittagspause betreut.

In allen anderen Fällen wurde die Zeitgrenze von mindestens zwei Stunden beibehalten, unabhängig davon, ob am Nachmittag keine Schulstunden stattfinden oder die Mittagspause länger als zwei Stunden dauert.

Abs. 4

Dieser Absatz ist für die schulergänzende Betreuung das Pendant zu Artikel 2 Absatz 4.

Art. 8 Abs. 1

Die Aufzählung in diesem Absatz war ursprünglich abschliessend gedacht. Die Gesetzesänderung ermöglicht es in Zukunft auch natürlichen und juristischen Personen, die gewinnorientiert sind, Finanzhilfen zu erhalten. Es handelt sich daher nur noch um eine beispielhafte Aufzählung. Die Vorgaben in Abschnitt 4 der Verordnung müssen aber nach wie vor erfüllt sein.

Art. 9 Abs. 1

Die an Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien ausgerichteten Finanzhilfen für die Aus- und Weiterbildung sind heute in gewissen Fällen sehr gering.

Die Praxis hat gezeigt, dass es für die Strukturen kostenaufwändig ist, Kurse und Weiterbildungen für Tageseltern anzubieten. In gewissen Fällen deckt der Pauschalbetrag von heute 85 Franken pro beschäftigte Tagesfamilie nicht einen Drittel der effektiven jährlichen Kosten. Der neu festgesetzte Pauschalbetrag von 150 Franken entspricht eher der Realität.

Die an eine Struktur für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien ausgerichteten Finanzhilfen für die Aus- und Weiterbildung der Tageseltern dürfen einerseits ein Drittel der effektiven jährlichen Kosten nicht übersteigen und sind andererseits auf eine Pauschale pro beschäftigte Tagesfamilie beschränkt.

Art. 10

Abs. 1 Bst. a

Im deutschen Text wird der Ausdruck «Bedürfnis» durch «Bedarf» ersetzt, der üblicherweise im Zusammenhang mit dem Ausdruck «Bedarf an Betreuungsplätzen» verwendet wird.

Abs. 2

Dieser Absatz konkretisiert Artikel 6 Absatz 2 und 3 des Gesetzes, wonach Beitragsgesuche **vor** der Betriebsaufnahme, der Angebotserhöhung von Kindertagesstätten oder Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung und vor Beginn der Durchführung einer Massnahme durch eine Struktur für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien eingereicht werden müssen. Diese Vorgabe ist dadurch bedingt, dass das Impulsprogramm zum Ziel hat neue Betreuungsplätze zu fördern und nicht bereits bestehende zu subventionieren.

Die Verordnung sah ursprünglich eine Frist von zwölf Wochen vor. Das Ziel war es, dem BSV ausreichend Zeit zu lassen, das Gesuch zu bearbeiten, den Kanton anzuhören und wenn möglich vor der Betriebsaufnahme oder vor der Erhöhung des Angebots einen Entscheid zu fällen.

Viele Institutionen und Strukturen haben sich in der Praxis nicht an diese Frist gehalten. Um die Schaffung von Betreuungsplätzen möglichst gut zu fördern und nachlässige Gesuchstellende nicht zu stark zu bestrafen, hat das BSV die Frist von zwölf Wochen als Ordnungs- und nicht als Verwirkungsfrist angesehen. Der neue Wortlaut nimmt die Lockerung in der Praxis auf. Das vollständige Gesuch um Finanzhilfen muss somit spätestens einen Tag vor der Betriebsaufnahme, der Angebotserhöhung oder der Durchführung der entsprechenden Massnahmen beim BSV eingereicht werden.

Das Gesuch um Finanzhilfen darf jedoch nicht zu früh eingereicht werden. Das BSV muss seinen Entscheid auf Daten und Unterlagen stützen können, die der Realität entsprechen. Es ist nicht möglich, für Institutionen und Strukturen, die erst in ferner Zukunft eröffnet oder

vergrössert werden sollen, eine konkrete Analyse des Bedarfs an Betreuungsplätzen sowie ein Finanzierungskonzept zu erstellen. In der Realität kann sich die Situation innerhalb von Monaten verändern. Unterlagen mit blossen Zukunftsprognosen sind nicht ausreichend, denn nur hypothetische Angaben erlauben keine vertiefte und seriöse Prüfung eines Gesuchs um Finanzhilfen. Deshalb hält Absatz 2 neu fest, dass Gesuche um Finanzhilfen frühestens vier Monate vor der Betriebsaufnahme, der Angebotserhöhung oder der Durchführung der entsprechenden Massnahmen eingereicht werden können.

Art. 11 Abs. 1 Bst. b

Im deutschen Text wird wie in Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe a der Ausdruck «Bedürfnis» durch «Bedarf» ersetzt.

Abschnitt 5a Finanzhilfen für Projekte mit Innovationscharakter

Art. 14a

Finanzhilfen für Projekte mit Innovationscharakter können nur ausgerichtet werden, wenn die Voraussetzungen nach Artikel 3 Absatz 3 des Gesetzes erfüllt sind. Das Projekt muss insbesondere eine innovative Komponente enthalten, zur Schaffung von Betreuungsplätzen beitragen und Modellcharakter für die Weiterentwicklung der familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschulalter haben.

Der neue Artikel 14a der Verordnung definiert die Qualitätskriterien in Bezug auf Projekte mit Innovationscharakter. Die Kriterien lassen dem BSV zwar einen grossen Ermessensspielraum, bilden aber dennoch wichtige Richtlinien für den Vollzug.

Es können nur Projekte unterstützt werden, die

- *eine grosse Breitenwirkung erzielen und als Modell für weitere Projekte dienen.* Ein Projekt hat Modellcharakter, wenn es beispielsweise auf lokaler Ebene umgesetzt wird, aber (nach entsprechender Anpassung) von anderen Akteuren im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung übernommen werden kann. Ein Projekt, dem sehr spezifische lokale Gegebenheiten zu Grunde liegen, die in anderen Regionen so nicht anzutreffen sind, erfüllt diese Kriterien nicht.
- *auf Nachhaltigkeit ausgerichtet sind.* Ein Projekt mit Innovationscharakter muss folglich auch nach seiner Beendigung eine gewisse Wirkung haben. Ein Projekt sollte sich deshalb nicht auf vorübergehende besondere Umstände stützen, die später nicht mehr vorkommen.
- *evaluiert werden können.* Die definierten Ziele, insbesondere die Schaffung von neuen Betreuungsplätzen, müssen überprüfbar sein. Schon in der Planungsphase ist eine projektspezifische Evaluation vorzusehen, und es müssen Kontrollkriterien vordefiniert werden.

Art. 14b

Wie bei den anderen Finanzhilfen, decken die Finanzhilfen für Projekte mit Innovationscharakter nicht mehr als ein Drittel der anrechenbaren Kosten. Die finanzielle Beteiligung des Bundes ist eine wichtige, aber nicht ausschliessliche Finanzierungsquelle. In Entsprechung zu Artikel 7 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen (SuG)⁵ hat «der Empfänger die ihm zumutbaren Selbsthilfemassnahmen zu ergreifen und die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten auszuschöpfen».

Zu den anrechenbaren Kosten gehören die finanziellen Aufwendungen für die Erarbeitung des Detailkonzepts, die Projektdurchführung sowie die Evaluation. Die Art der Finanzhilfen für Projekte mit Innovationscharakter unterscheidet sich von derjenigen für Institutionen und

⁵ SR 616.1

Strukturen nach den Artikeln 2 und 5 der Verordnung. Bei letzteren hängen sie von der Anzahl tatsächlich geschaffener Betreuungsplätze ab und bilden eine Beteiligung an den Betriebskosten einer Institution. Bei den Projekten mit Innovationscharakter decken die Finanzhilfen demgegenüber die verschiedenen Projektphasen ab, von der Konzeption über die Realisierung bis hin zur Evaluation.

Nicht anrechenbar sind Kosten, die im Zusammenhang mit der Einreichung des Beitragsgesuchs nach Artikel 14c entstanden sind. Das gilt insbesondere für die Erarbeitung des Projektentwurfs. Dasselbe gilt auch für die Kosten, die mit der Erarbeitung des Vorprojekts oder mit Vorstudien verbunden sind.

Art. 14c

Abs. 1

Das Beitragsgesuch muss Informationen enthalten, die es dem BSV erlauben zu prüfen, ob die in Artikel 3 Absatz 3 des Gesetzes und Artikel 14a der Verordnung festgehaltenen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind.

Es geht hier vor allem darum, möglichst viele Informationen zum Projekt zu erhalten: Inhalt, Dauer, angestrebte Ziele, Modellcharakter, Nachhaltigkeit, Kosten, geografische Reichweite, am Projekt Beteiligte, Auswirkung auf die Schaffung neuer Betreuungsplätze. Ein Projektentwurf muss bereits vorliegen.

Das Finanzierungskonzept muss die gesamte Projektdauer umfassen und Angaben zur langfristigen Finanzierung des Projekts selber oder den Folgen, die sich daraus ergeben enthalten.

Abs. 2

Die Beitragsgesuche für Finanzhilfen für Projekte mit Innovationscharakter müssen eingereicht werden, bevor mit der Erarbeitung des Detailkonzepts des Projekts begonnen wird. Das Projekt beginnt tatsächlich erst mit der Erarbeitung eines solchen Detailkonzepts. Die Erarbeitung des Detailkonzepts muss deshalb unterschieden werden von der vorangehenden Erarbeitung des Projektentwurfs.

Das Gesuch darf nicht zu früh eingereicht werden, berücksichtigt werden nur Projekte, die frühestens vier Monate vor Projektbeginn eingereicht werden.

Abs. 3

Das BSV stellt Formulare für die Gesuchseinreichung bereit, wie dies auch bei den anderen Gesuchen um Finanzhilfen der Fall ist. Es definiert auch die Unterlagen und Nachweise, die beizulegen sind, und kann eine Wegleitung zur Gesuchseinreichung erlassen.

Art. 14d

Abs. 1

Wie bei den Finanzhilfen an die Institutionen und Strukturen (vgl. Art. 11 Abs. 1), hört das BSV die zuständige Behörde des Kantons an, bevor es sich zur Ausrichtung von Finanzhilfen für Projekte mit Innovationscharakter äussert. Diese Anhörung verfolgt zwei Ziele: Zusätzliche, für die Entscheidungsfindung relevante Informationen zusammenzutragen und den Kanton darüber zu informieren, welche Projekte auf seinem Gebiet geplant werden. Die Beurteilung des Kantons bezieht sich auf alle Aspekte eines Projekts, insbesondere sein Ziel, seinen Nutzen, seinen Modellcharakter sowie seine Nachhaltigkeit. Das BSV erhält so ebenfalls Informationen über die finanzielle Beteiligung des Kantons, bzw. einer oder mehrerer Gemeinden an der familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschulalter. Das BSV kann auf diese Weise prüfen, ob die in Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe c des Gesetzes erwähnte Anspruchsvoraussetzung erfüllt ist.

Abs. 2

Entsprechend Artikel 16 Absatz 2 SuG gewährt das BSV Finanzhilfen für Projekte mit Innovationscharakter mittels Leistungsverträgen. Die Leistungsverträge werden mit den natürlichen oder juristischen Personen abgeschlossen, die die Gesamtverantwortung für das Projekt tragen. Der Vertrag enthält eine Projektbeschreibung (Inhalt und Zweck sowie Planung) und legt die Höhe der Finanzhilfen und die Dauer (die gemäss Art. 5 Abs. 4 des Gesetzes maximal 3 Jahre nicht überschreiten darf) sowie die Zahlungsmodalitäten (Höhe der Teilzahlungen, Zahlungstermine, Voraussetzungen, damit die Finanzhilfen tatsächlich ausgerichtet werden) fest. Er enthält Angaben zum Zwischen- und Schlussbericht sowie zur wissenschaftlichen Begleitung, die während des gesamten Projekts sichergestellt sein muss. Er enthält ausserdem eine ausführliche Beschreibung der durchzuführenden Evaluation (Inhalt und Ziele sowie Planung der Evaluation). Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation müssen von anderen als den für das Projekt verantwortlichen Personen durchgeführt werden. Wie in den meisten Verträgen müssen die Parteien auch die Folgen einer Nichterfüllung bestimmen (z.B. Kürzung oder Annullierung künftiger Zahlungen, Rückzahlung bereits bezogener Finanzhilfen).

Art. 15

Da das Gesetz und die Verordnung zeitlich befristet sind, kann das BSV nach dem 31. Januar 2015 keine Entscheide mehr treffen über die Gewährung von Finanzhilfen. Es können auch keine Leistungsverträge für Projekte mit Innovationscharakter mehr abgeschlossen werden.

Artikel 15 nennt das Stichdatum, nach dem keine neuen Gesuche um Finanzhilfen mehr eingereicht werden können. Die Zeitspanne zwischen dem 1. Juli 2014 und dem 31. Januar 2015 muss es dem BSV erlauben, die Gesuche zu prüfen, bei den Gesuchstellenden zusätzliche Informationen einzuholen, die zuständigen Kantone anzuhören, über das Beitragsgesuch für Finanzhilfen zu entscheiden sowie einen Leistungsvertrag auszuhandeln und abzuschliessen. Die beim BSV hängigen Gesuche um Finanzhilfen sind mehr oder weniger vollständig. Bei einigen Gesuchen muss die Verwaltung viel Zeit investieren, da bei den Gesuchstellenden nähere Auskünfte eingeholt werden müssen oder die Gesuchstellenden bei der Ausfertigung der Unterlagen Hilfe benötigen. Ursprünglich ging man von der Idee aus, dass die Bearbeitung eines Gesuches um Finanzhilfen von der Gesuchseinreichung bis zur Entscheidung des BSV ungefähr drei Monate dauert. In der Praxis hat sich nun herausgestellt, dass aufgrund der Qualität der Gesuche, die dem BSV eingereicht werden, die Bearbeitungszeit durchschnittlich rund sechs Monate beträgt.

Art. 16 Abs. 2

Wie das Gesetz wird auch die Verordnung um vier Jahre bis zum 31. Januar 2015 verlängert.

Entsprechend Artikel 21 Absatz 2 des Finanzhaushaltgesetzes (FHG)⁶ setzt ein Verpflichtungskredit den Höchstbetrag fest, bis zu dem der Bundesrat für einen bestimmten Zweck finanzielle Verpflichtungen eingehen kann. Folglich können zwischen dem 1. Februar 2011 und dem 31. Januar 2015 neue Verpflichtungen eingegangen werden. In der Verfügung des BSV wird die Anzahl Betreuungsplätze festgelegt, die für die Berechnung der Finanzhilfen berücksichtigt wird, im Leistungsvertrag der Maximalbetrag der Finanzhilfen. Die vor dem 31. Januar 2015 eingegangenen Verpflichtungen müssen entsprechend der in der Verfügung festgelegten oder im Leistungsvertrag vereinbarten Gesamtdauer ausbezahlt werden. In Anbetracht der im Gesetz festgelegten Dauer der Finanzhilfen, können

⁶ SR 611.0

Zahlungen folglich noch bis 2018 ausgerichtet werden. Nach dem 31. Januar 2015 können keine neuen Verpflichtungen mehr eingegangen werden.

Damit das BSV den Gesetzesvollzug zu Ende führen kann, hat es die Kompetenz, auch nach dem 31. Januar 2015 die endgültigen Beträge der an eine Institution oder an ein Projekt gewährten Finanzhilfen festzulegen. Diese Entscheide werden entsprechend Artikel 13 der Verordnung nach Ablauf des Beitragsjahres, für welches die Finanzhilfen gewährt werden, gefällt. Werden die in Artikel 13 Absatz 3 der Verordnung erwähnten Bedingungen nicht eingehalten, kann das BSV ausserdem die Finanzhilfen kürzen.

Die vorliegende Verordnung tritt zeitgleich mit dem Gesetz auf den 1. Februar 2011 in Kraft. Damit wird sichergestellt, dass das Impulsprogramm ohne Unterbruch weitergeführt werden kann.

Anhang 2

Die Berechnungsformel für Finanzhilfen an Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung ist geändert worden. Der Faktor 5 wurde durch die Variable «u» ersetzt, die je nach Fall dem Faktor 4 oder 5 entspricht. Das BSV wendet diese abgeänderte Berechnungsformel bereits seit Beginn an, um Institutionen und Strukturen nicht zu benachteiligen, die nur vier Tage in der Woche geöffnet sind.