



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Kommission für Wissenschaft,
Bildung und Kultur des Nationalrats
3003 Bern

Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 17. Mai 2022 unterbreitet die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den Dachverbänden der Wirtschaft sowie weiteren interessierten Kreisen die Vorentwürfe zur Stellungnahme.

Wir erachten die vorliegenden Vorentwürfe insgesamt als ausgereift und unterstützen diese.

Die bisherige Kompetenzaufteilung wird im Grundsatz beibehalten und die Organisationsfreiheit der Kantone, Städte und Gemeinden respektiert, was wir begrüssen. Den Kantonen und den Gemeinden obliegt die Hauptverantwortung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung und in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern. Dies bedeutet, dass die Kantone und Gemeinden zuständig sind für die adäquate Versorgung, die Reglementierung und Aufsicht. Dem Bund kommt gemäss Bundesverfassung Artikel 67 Absatz 2 und Artikel 116 Absatz 1 eine Mitverantwortung zu. Zudem verpflichtet er sich, in seinen Legislaturzielen die Gleichstellung zwischen Mann und Frau und 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 Äquivalenz folgerichtig ist. Mit den geplanten Bundesmitteln zur Reduktion der Elternbeiträge 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 Weiterent-

wicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie die Politik der frühen Förderung von Kindern voranzutreiben.

Wir sind mit den Zweckbestimmungen und dem Geltungsbereich des UKibeG 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 Vereinbarkeitsperspektiven zusammen gedacht werden und nahtlos ineinander übergehen. Die primäre Zielsetzung des Gesetzes ist die wirkungsvolle Reduktion der Elternbeiträge. Um dies zu erreichen, ist folgerichtig auch die Mehrheit der vorgesehenen Mittel diesem Ziel zugeordnet.

Weiter unterstützen wir, dass keine Koppelung besteht zwischen den stetigen Bundesbeiträgen an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung und den Finanzhilfen an Kantone und Dritte im Rahmen von Programmvereinbarungen:

- 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.

Je nach konkreter Umsetzung der Gesetzesvorlage kann den Kantonen, Städten und Gemeinden ein grosser administrativer Aufwand entstehen. Es ist deshalb zentral, dass auf Verordnungsebene praktikable Lösungen gefunden werden und wir sind überzeugt, dass der Vorentwurf des Gesetzes solche Lösungen erlaubt. Diese sind in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden sowie unter Einbezug der Trägerschaften zu erarbeiten.

Zu den einzelnen Artikeln verweisen wir auf die Stellungnahme des Vorstands der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und unterstützen deren Argumente.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Altdorf, 2. September 2022



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kanzleidirektor


Urs Janett


Roman Balli

Beilage

- Musterstellungnahme des Generalsekretariats der SODK

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

(per E-Mail an: familienfragen@bsv.admin.ch)

Bern, 15. Juni 2022

**Vernehmlassung zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 n WBK-NR
"Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung":**

Musterstellungnahme des Generalsekretariats der SODK

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKiBeG) sowie zum Vorentwurf des Bundesbeschlusses für Finanzhilfen für kantonale Programme im Bereich Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit Stellung zu nehmen, bedanken wir uns bestens.

In einem ersten Teil möchten wir eine Gesamtbeurteilung zu den Vorentwürfen anbringen. In einem zweiten Teil unserer Stellungnahme finden Sie unsere Position zu den einzelnen Artikeln.

Gesamtbeurteilung

Wir erachten die vorliegenden Vorentwürfe insgesamt als ausgereift und unterstützen diese in aller Deutlichkeit. Wir sind erfreut darüber, dass unsere Kernanliegen in den Vorentwurf des UKiBeG eingeflossen sind.

Die bisherige Kompetenzaufteilung wird im Grundsatz beibehalten und die Organisationsfreiheit der Kantone, Städte und Gemeinden respektiert, was wir sehr begrüssen. Den Kantonen und den Gemeinden obliegt die Hauptverantwortung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung und in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern. Dies bedeutet, dass die Kantone und Gemeinden zuständig sind für die adäquate Versorgung, die Reglementierung und Aufsicht. 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 und 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. Mit den geplanten Bundesmitteln zur Reduktion der Elternbeiträge 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

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

Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie die Politik der frühen Förderung von Kindern voranzutreiben.

Wir sind mit den Zweckbestimmungen und dem Geltungsbereich des UKibeG 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.

Weiter unterstützen wir, dass keine Koppelung besteht zwischen den stetigen Bundesbeiträgen an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung und den Finanzhilfen an Kantone und Dritte im Rahmen von Programmvereinbarungen:

- 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.

Je nach konkreter Umsetzung der Gesetzesvorlage kann den Kantonen, Städten und Gemeinden ein grosser administrativer Aufwand entstehen. Es ist deshalb zentral, dass auf Verordnungsebene praktikable Lösungen gefunden werden und wir sind überzeugt, dass der Vorentwurf des Gesetzes solche Lösungen erlaubt. Diese sind in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden sowie unter Einbezug der Trägerschaften zu erarbeiten.

Bei den nachfolgenden Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln werden wir nun vertieft auf gewisse Argumente eingehen und aus fachlicher Sicht Aspekte einbringen, die es zu bedenken gilt.

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln des Vorentwurfs UKibeG

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Abs. 1 Zweck

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

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

Art. 1 Abs. 2 Zweck der finanziellen Beiträge

Die Reihenfolge der Auflistung entspricht derjenigen Priorisierung, wie sie vonseiten der SODK, der EDK, dem Städteverband und dem Gemeindeverband gegenüber der Subkommission der WBK-N vertreten wurde.

Art. 2 Bst. a Geltungsbereich institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung

Wir unterstützen den vorgesehenen Geltungsbereich bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit. Den Geltungsbereich auf den Vorschulbereich (wie dies die Minderheit fordert) zu beschränken, würde der

Zielsetzung der verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung diametral widersprechen. Ohne den Schulbereich würde die Vereinbarkeit nur während der ersten vier Lebensjahre des Kindes verbessert, danach wären die Eltern wieder mit denselben Schwierigkeiten konfrontiert. Die politisch gewollte Vereinbarkeit muss durchgehend gefördert werden, sonst entstehen wieder neue Schnittstellen. Hingegen ist die Sicherstellung der Betreuung der Jugendlichen in der Oberstufe aus Sicht der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit der Eltern vielleicht etwas weniger entscheidend.² Im Wissen um die tiefere Inanspruchnahme fallen die damit verbundenen Kosten aber auch weniger ins Gewicht. 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, wäre für uns eine Differenzierung nach Altersklassen vorstellbar. Ausgehend von der Schwere der Kostenlast für die Eltern könnte beispielsweise der Bundesbeitrag für den Vorschulbereich 20 Prozent, für den Primarschulbereich 10 Prozent und für den Oberstufenbereich 0 Prozent betragen. Wir würden einer Differenzierung nach Altersklassen den Vorzug geben vor der Differenzierung in Sockel- und Zusatzbeitrag (vgl. Anmerkungen zu Art. 7-9).

Art. 3 Bst. b Begriffe

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

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

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

Art. 4 Abs. 1 Grundsätze

Wir unterstützen den im Vorentwurf statuierten Grundsatz, schlagen jedoch eine Ergänzung vor, um die bedingungslose Kostenbeteiligung zu präzisieren. Die Kostenbeteiligung des Bundes von der Erwerbstätigkeit oder Ausbildung der Eltern oder gar einem bestimmten Erwerbspensum abhängig zu machen, wie das die Minderheitsanträge vorschlagen, ist in zweierlei Hinsicht 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. Beispielsweise weil damit Kinder aus benachteiligten Familien von der frühkindlichen Bildung in der Kita profitieren können und so bessere Chancen auf eine erfolgreiche Bildungskarriere haben. Zudem gibt es auch Situationen, in denen die Eltern krank, arbeitslos oder in Beschäftigungsprogrammen tätig und deshalb auf subventionierte Betreuung angewiesen sind. Ferner kann die institutionelle Kinderbetreuung in gewissen Fällen auch eine Entlastungsfunktion übernehmen, beispielsweise bei Eltern von Kindern mit Behinderungen oder im Zusammenhang mit Kinderschutzmassnahmen.
- Der administrative Aufwand würde stark und unseres Erachtens unnötig erhöht. Bei Eltern mit zusätzlichem Anspruch auf einkommensabhängige kantonale und kommunale Subventionen,

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

wird der Erwerbsgrad oftmals erhoben und geprüft, hier besteht also bereits eine Kontrolle. Die zusätzliche Erhebung des Erwerbsspensums bei Eltern, die heute die Vollkosten bezahlen, sowie die damit verbundene Kontrolle wäre ein grosser Aufwand, zumal sich das Erwerbsspensum erfahrungsgemäss immer wieder ändert. Die Eltern ohne Anspruch auf kantonale und kommunale Subventionen haben trotz Bundessubventionen keinen Anreiz, ihr Kind mehr als aufgrund des Pensums notwendig betreuen zu lassen, weil sie immer noch 80% der Kosten selber zahlen. Beispielsweise in der Stadt Zürich wird heute das Erwerbsspensum bzw. der Betreuungsgrund von knapp der Hälfte der Eltern, nämlich jenen mit Anspruch auf städtische Subventionen, erhoben und rund 10% davon werden mittels Stichproben kontrolliert³. Das heisst, der Aufwand würde sich verdoppeln, wenn auch bei den heutigen Vollzahlern das Erwerbsspensum erhoben werden müsste.

Aufgrund dieser Argumente lehnen wir die Minderheitsanträge ab und beantragen den Absatz wie folgt zu ergänzen:

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

Art. 5 Abs. 1 Anspruchsberechtigte

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

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

Art. 7 – 9 Berechnung des Bundesbeitrags

Sockel- und Zusatzbeitrag:

Wir begrüssen es sehr, dass die Vorlage einen Sockelbeitrag vorsieht. Damit der Bundesbeitrag einen wirkungsvollen Beitrag zur Senkung der Elternbeiträge leistet, gezielt die Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung für alle Eltern verbessert und die Vorlage mit einem verträglichen Mass an Bürokratie umgesetzt werden kann, würden wir allerdings einer Lösung den Vorzug geben, die eine anteilmässige Bundesbeteiligung von 20 Prozent vorsieht und dafür auf den Zusatzbeitrag verzichten.

Mit der Unterscheidung von Sockel- und Zusatzbeitrag soll einerseits sichergestellt werden, dass alle Eltern in der Schweiz von einer minimalen Vergünstigung profitieren. Andererseits soll mit dem Zusatzbeitrag ein Anreiz für die Kantone (und Gemeinden) gesetzt werden, ihr Subventionsvolumen auszubauen oder zumindest beizubehalten. Das Anliegen der Anreizsetzung ist für uns nachvollziehbar. Wir bezweifeln allerdings, dass der Zusatzbeitrag die angestrebte Anreizwirkung erzielen kann und in einem vernünftigen Aufwandsverhältnis steht. Falls trotzdem an der Idee eines

³ Die Zahlen lassen sich aus dem «Report Kinderbetreuung 2020» der Stadt Zürich ableiten: https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/publikationen/rep_kibe.html. Die Stadt Zürich schätzt, dass sie für die Erhebung der heute unbekannten Erwerbspensen zusätzlich pro Jahr 9'205 Selbstdeklarationen verlangen, sowie bei 900 Familien stichprobenmässig die Bestätigung der Arbeitgebenden einfordern müssten.

Sockel- und Zusatzbeitrags festgehalten werden soll, möchten wir auf folgende unerwünschte Effekte hinweisen, die sich möglicherweise ergeben können:

- Ungleichbehandlung der Eltern: Der Zusatzbeitrag führt dazu, dass Eltern, die aufgrund eines ausgebauten kantonalen und/oder kommunalen Subventionierungssystems bereits stärker entlastet sind, durch die zusätzlichen Bundesbeiträge noch weiter entlastet werden. In Kantonen mit einem tiefen Subventionsniveau würden hingegen die Eltern, die die gesamten oder den Grossteil der Betreuungskosten selber tragen müssen, weniger entlastet. Die Ungleichbehandlung wird in einem ersten Schritt also noch verstärkt. Ein Harmonisierungseffekt würde sich allenfalls erst mit der Zeit einstellen, wenn eine überwiegende Mehrheit der Kantone Anspruch auf den vollen Zusatzbetrag von 10 Prozent hätte. Je länger je weniger würde sich jedoch auch der Aufwand im Zusammenhang mit dem Zusatzbetrag rechtfertigen lassen.
- Unnötige Komplexität: Der Zusatzbeitrag macht die Umsetzung komplexer und erhöht den administrativen Aufwand auf Seiten der Kantone (und je nachdem Gemeinden) massiv. Gleichzeitig wird in vielen Kantonen aber keine Anreizwirkung erzielt werden können (vgl. nachstehenden Abschnitt).
- Verfehlte Anreizwirkung: Wir gehen davon aus, dass die gewünschte Anreizsetzung – die Erhöhung der kantonalen und kommunalen Subventionen – nur in Einzelfällen erreicht werden kann. Je nach Situation, in der sich die Kantone befinden, gibt es Gründe, weshalb anzunehmen ist, dass die Anreizwirkung nicht greift:
 - Für die Kantone der Stufe 2, die aktuell weit über dem Schwellenwert zur tiefen Kategorie sind, besteht kein Anreiz, die Subventionen weiter zu erhöhen.⁴ 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 sein⁵, was die Anreizwirkung für eine Erhöhung stark abschwächt.
- Innerkantonale Ungerechtigkeiten und Fehlanreize: innerhalb eines Kantons können die kommunalen Subventionen sehr ungleich verteilt sein (grosse Differenzen im Subventionsniveau der Gemeinden), was dazu führen kann, dass die Stufeneinteilung des Kantons nicht der effektiven Traglast der Gemeinde entspricht. Je nach strukturellen Gegebenheiten ergeben sich unberechtigte Nutzniesser oder Leidtragende, zum Beispiel:
 - Die Stadt St.Gallen leistet im Vergleich zu vielen 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 höheren⁶.
 - Die Städte Zürich und Winterthur leisten zusammen 80 Prozent der Subventionen des Gesamtkantons und in einer Höhe, die zum vollen Zusatzbeitrag berechtigt. Die Subventionen der anderen 160 Gemeinden des Kantons Zürichs sind nicht

⁴ 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.

⁵ Beispielsweise ein Kanton mit aktuell 150 Franken pro Kind müsste seine Subventionen mehr als verdreifachen um in die Stufe 1 zu gelangen. Oder ein Kanton mit aktuell 550 Franken pro Kind müsste seine Subventionen fast verdoppeln, um in die Stufe 2 zu gelangen.

⁶ Infras 2021. Monitoring familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen. Im Auftrag des Amtes für Soziales des Kantons St. Gallen. S.37.

ausschlaggebend für die Höhe des Zusatzbeitrags. Somit hat dieser in jenen Gemeinden auch keine Anreizwirkung.⁷

- 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.

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

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

Um einen Teil der unerwünschten Verzerrungen in der Anreizsetzung zu eliminieren, schlagen wir eine lineare Ausgestaltung mit 11 Kategorien vor, d.h. dass ein Anspruch auf einen Zusatzbetrag zwischen 0 und 10 Prozent besteht. Dies mag im Hinblick auf den Vollzug auf den ersten Blick als noch komplizierter erscheinen, wir sind jedoch der Überzeugung, dass dem nicht so ist. Der Aufwand für die Kantone und Gemeinden fällt bei der Erhebung der Subventionsvolumen an, nicht bei der Einreihung bzw. Festlegung des Zusatzbeitrags. Eine feinmaschigere Einreihung bringt auch für den Bund keinen Mehraufwand mit sich. Es geht lediglich um den letzten Schritt, den Subventionsbetrag einer Stufe zuzuordnen. Ob die Betragsspanne für den jeweiligen Prozentsatz grösser oder kleiner ausfällt, macht von der Administration her keinen Unterschied.

Differenzierung der Durchschnittskosten:

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

Der Bundesbeitrag soll in etwa den gleichen Anteil an den effektiven Vollkosten (Prinzip der relativen Gleichbehandlung der Eltern⁸) decken. Den strukturellen Unterschieden bei den effektiven Vollkosten

⁷ Gemäss budgetierten Subventionen für 2021 stammen 78% der Subventionen im Schulbereich und 77% der Subventionen im Vorschulbereich aus den Städten Winterthur und Zürich (Auskunft des Sozialdepartements der Stadt Zürich).

⁸ 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.

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.⁹

Erhöhung des Bundesbeitrags für Kinder mit Behinderung:

Ferner wir begrüsst, dass der Bundebeitrag 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 deshalb Art. 7, Abs. 2 und 3 zu belassen wie vorgeschlagen und Abs. 1 und 4 wie folgt anzupassen:

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

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 Bundebeitrages.

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

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

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

⁹ 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.

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

Art. 11 Abs. 2 Zuständiger Kanton

Gemäss Art. 11 Abs. 2 ist der Kanton für die Gewährung des Bundesbeitrags zuständig, in dem das Kind seinen Wohnsitz hat. Im erläuternden Bericht auf Seite 29 ist jedoch festgehalten, dass der Kanton, in dem das Kind institutionell betreut wird, zuständig ist. Ersteres erachten wir als zielführender.

Art. 11 Abs. 3 Verfahren und zuständige Stelle

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

Art. 11 Abs. 4 Delegation

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

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

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

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

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 kann auch davon ausgegangen werden, dass es im Verlauf der Zeit eine Gewichtsverschiebung innerhalb der Bereiche geben wird, insbesondere, weil die Beträge betreffend Schliessung der Angebotslücken voraussichtlich rückläufig sein werden.

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

Eine finanzielle Beteiligung des Bundes an den Massnahmen zur Qualitätsförderung (Bst. c) wird als sehr zielführend erachtet. Mit gezielten Investitionen unter anderem in die Aus- und Weiterbildung, die Grundlagenforschung und den Wissenstransfer können wichtige Impulse für die Verbesserung der Qualität gegeben werden. Die bestehende Kompetenzordnung, dass den Kantonen und/oder die

Gemeinden im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Aufsichts- und Bewilligungsfunktion die Qualitätskontrolle der Betreuungsinstitutionen obliegt, bleibt dadurch unverändert. 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

Es wird grundsätzlich begrüsst, dass Massnahmen im Bereich der Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern in die Programmvereinbarungen aufgenommen werden können und dafür Mittel vorgesehen sind. Angesichts des Handlungsbedarfs im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung sollten diese zu Beginn der Gültigkeitsdauer jedoch nicht (ausschliesslich) im Fokus stehen.

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 Kinderbetreuungsstatistik zweifellos unterstützen. Im Rahmen der Konzeptionierung der nationalen Kinderbetreuungsstatistik gilt es 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, die Statistik auf den Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zu beschränken und Art. 17 wie folgt anzupassen:

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

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse