

00.403

**Parlamentarische Initiative
Anstossfinanzierung für familienergänzende
Betreuungsplätze**

**Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
des Nationalrates**

vom 22. Februar 2002

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21^{quater} Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) den vorliegenden Bericht. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem Gesetzesentwurf (14 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen) und dem Bundesbeschlussentwurf (13 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen) zuzustimmen.

Eine Kommissionsminderheit (Fattebert, Bortoluzzi, Dunant, Triponez) beantragt, auf die Erlassentwürfe nicht einzutreten.

22. Februar 2002

Im Namen der Kommission

Der Präsident:
Toni Bortoluzzi

Übersicht

Der Mangel an familienergänzenden Kinderbetreuungsplätzen wird allgemein anerkannt und allseits bedauert. Eltern fällt es heute ausserordentlich schwer, Betreuungsplätze für Kind zu finden. Während es die Entwicklung der Familienstrukturen immer weniger erlaubt, Kinder etwa in die Obhut der Grosseltern zu geben, hat sich der Bedarf wegen der Anzahl berufstätiger Frauen verzehnfacht. Aus finanziellen Gründen vermag der Ausbau der Strukturen die Nachfrage bei weitem nicht zu decken.

Diese Knappheit hat viele negative Auswirkungen. Sie bestraft die Familien und vor allem die Frauen, indem Beruf und Familie zusehends schwieriger zu vereinbaren sind. Viele Mütter verzichten auf eine Erwerbstätigkeit, weil sie keine befriedigende Lösung für die Betreuung der Kinder finden. Mutterschaft wird also zum Hindernis für die Realisierung ihrer beruflichen Ziele. Betroffen sind insbesondere Familien mit tiefem Einkommen. Weil eine Berufstätigkeit im gewünschten Ausmass nicht in Frage kommt, erleiden sie finanzielle Einbussen, die oft zu einer Notlage führen. Ausserdem verursacht der Rückzug qualifizierter Personen eine zusätzliche Anspannung auf dem Arbeitsmarkt (z. B. Gesundheitswesen) und stellt eine Verschwendung der in die Ausbildung investierten Ressourcen dar.

Im Sinne eines erheblichen Beitrags zur Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen schlägt der vorliegende Bericht ein Impulsprogramm vor. Der Bund soll dabei Starthilfen leisten. Die Finanzhilfen werden einen Drittel der Gesamtkosten nicht überschreiten und während längstens drei Jahren als Ergänzung zu anderen Finanzquellen (öffentliche Hand und Dritte) ausgerichtet werden. Um in den Genuss einer solchen Unterstützung zu kommen, müssen die Betreuungsstrukturen bestimmte Bedingungen erfüllen. Das Programm betrifft Einrichtungen wie Krippen, Kinderhütendienste und Tageschulen. Auch Projekte im Bereich Tagesbetreuung (Tageseltern) können berücksichtigt werden.

Das Impulsprogramm wird keine Zentralisierung einer in den Zuständigkeitsbereich der Kantone und Gemeinden fallenden Aufgabe auf Bundesebene zur Folge haben. Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip müssen die unteren Ebenen oder Private die Initiative ergreifen. Der Bund wird weder selber Betreuungsplätze schaffen noch Projekte allein finanzieren. Er wird seine Unterstützung nur gewähren, wenn die Kantone, die Gemeinden oder Dritte ihrerseits einen Beitrag leisten. Die Bundesverfassung (Art. 116 Abs. 1) ermächtigt ihn im Übrigen ausdrücklich dazu.

Auf eine Dauer von zehn Jahren beschränkt, wird das Programm die Schaffung zahlreicher Betreuungsplätze ermöglichen und damit zur Verbesserung der Lage beitragen. Für einen ersten Zeitraum von vier Jahren ist die Bereitstellung einer Tranche von 400 Millionen Franken vorgesehen.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Am 22. März 2000 reichte Nationalrätin Jacqueline Fehr im Hinblick auf die Schaffung vermehrter Möglichkeiten für die familiensexterne Kinderbetreuung die folgende parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung ein:

Es sind die nötigen gesetzlichen Grundlagen auszuarbeiten, die es dem Bund ermöglichen, die Gemeinden bei der Einrichtung von familienergänzenden Betreuungsplätzen (Krippen, Horte, Tagesfamilien, Tagesschulen usw.) finanziell zu unterstützen.

Der Bund soll während zehn Jahren nach Inkrafttreten der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen als Anstossfinanzierung jährlich maximal 100 Millionen Franken an familienergänzende Betreuungsplätze beisteuern. Die Einrichtungen müssen staatlich anerkannt sein. Die Plätze werden durch den Bund während höchstens zwei Jahren nach der Gründung entsprechender Einrichtungen oder Betreuungsverhältnisse unterstützt. Die Unterstützung soll einen Drittel der Betriebskosten nicht übersteigen.

Anlässlich der Frühjahrssession in Lugano,¹ am 21. März 2001, gab der Nationalrat der parlamentarischen Initiative mit offensichtlichem Mehr Folge. Vom Ratsbüro mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs beauftragt, schuf die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) am 3. Mai 2001 eine entsprechende Subkommission. Unter dem Vorsitz von Nationalrat Rossini traten als Kommissionsmitglieder die Nationalrätinnen und Nationalräte Baumann Stephanie, Bortoluzzi, Egerszegi, Guisan, Maury Pasquier, Meyer Thérèse, Robbiani, Stahl und Fehr Jacqueline (als Initiantin mit lediglich beratender Stimme) sechsmal zusammen, um einen Vorentwurf zu erarbeiten. An diesen Sitzungen hörte die Subkommission Vertreterinnen und Vertreter der interessierten Kreise an (Schweizerischer Krippenverband, Verein Tagesschulen Schweiz, Pro Juventute, Vertreterinnen und Vertreter der zuständigen Dienststellen von Kantonen und Gemeinden). Sie beauftragte ausserdem ein Beratungsbüro damit, die Entwicklung des Finanzbedarfs für Betreuungsstrukturen zu analysieren. Am 30. Januar 2002 genehmigte sie mit sechs Stimmen und einer Enthaltung die Vorschläge zuhanden der Gesamtkommission.

Die SGK prüfte die Entwürfe der Subkommission an ihrer Sitzung vom 22. Februar 2002 und hiess den Gesetzesentwurf (14 zu 3 Stimmen und 2 Enthaltungen) wie auch den Bundesbeschlussentwurf (13 zu 3 Stimmen und 2 Enthaltungen) gut, die Gegenstand des vorliegenden Berichtes bilden. Eine Kommissionsminderheit (Fattebert, Bortoluzzi, Dunant, Triponez) beantragt, auf die Erlassentwürfe nicht einzutreten (siehe unten Ziffer 2.8).

¹ AB 2001 N 320 f.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Notwendigkeit eines Ausbaus der familien-ergänzenden Betreuungsstrukturen

2.1.1 Mangel an verfügbaren Plätzen

Seit einigen Jahren ist der Mangel an familienexternen Betreuungsplätzen zu einem immer dringlicheren Problem geworden. Diese Tatsache wird in der Öffentlichkeit und auf politischer Ebene immer öfter thematisiert und ist unterdessen zu einem zentralen Aspekt der Familienpolitik geworden.

Der Mangel ist in erster Linie durch die wachsende Zahl berufstätiger Frauen zu erklären. Auch in der Wirtschaftskrise der 90er Jahre war kein Rückgang festzustellen. Der Bedarf an Betreuungsplätzen verzehnfachte sich entsprechend, unter anderem auch, weil die Familienstrukturen sich ändern und die Kinder immer seltener etwa durch die Grosseltern betreut werden können.

Der Mangel an familienergänzenden Betreuungsplätzen ist so akut, dass Eltern meist grosse Schwierigkeiten haben, ihre Kinder in einer Institution unterzubringen. Sie müssen sich entweder sehr frühzeitig darum bemühen oder sich bis zu zwei Jahren gedulden, weil es für Krippen lange Wartelisten gibt.

Es sind keine Daten über die Anzahl Kinder verfügbar, für die ein Betreuungsplatz fehlt, denn es gibt keine einschlägigen Statistiken. Die folgenden Angaben machen jedoch deutlich, dass effektiv ein Mangel besteht. Heute gehen mehr als 65% der Mütter von Kindern unter 15 Jahren einer voll- oder teilzeitlichen Erwerbstätigkeit² nach; von den 1,2 Millionen Kindern in der Schweiz betrifft dies 856 000 Kinder unter 15 Jahren (nicht veröffentlichte Daten der SAKE 2001). Auch über die Anzahl bestehender Betreuungsplätze sind keine gesamtschweizerischen Statistiken erhältlich. In der Begründung ihrer Initiative nennt die Initiantin die Zahl von 50'000 Plätzen. Diese Angabe basiert auf realistischen Hochrechnungen und entspricht Statistiken, die sich nur auf gewisse Regionen beziehen.³ Selbst wenn das Angebot leicht grösser sein sollte,⁴ besteht zweifellos eine riesige Differenz zur Nachfrage.

Der Mangel an Betreuungsplätzen zeigt sich in zwei weiteren Fakten: die Anzahl Frauen, die ihren Beruf aufgeben, weil sie ihre Kinder nicht unterbringen können und die Anzahl derjenigen, die aus demselben Grund auf Kinder oder auf ein zusätzliches Kind verzichten. Im folgenden Abschnitt werden diese Punkte näher behandelt.

² Schweizerische Arbeitskräfteerhebung 2000 (SAKE). S. auch Tabelle in Anhang 3.

³ Gemäss einer Statistik aus dem Jahre 1992 wurden damals in der Deutschschweiz 13 000 bis 15 000 Plätze in Krippen, Horten und ausserschulischen Strukturen (ohne Tageseltern) angeboten: Eidgenössische Kommission für Frauenfragen, *Familienexterne Kinderbetreuung, Teil 1: Fakten und Empfehlungen*, Bern, 1992, S. 68. Siehe ebenfalls

⁴ Bei den Krippen zum Beispiel ist in der Tat eine steigende Tendenz festzustellen. Gemäss der letzten Betriebszählung sind zwischen 1985 und 1998 die pro 1000 Kinder verfügbaren Betreuungsplätze von 0,93 auf 1,64 gestiegen. Die Anzahl neu geschaffener Plätze ist jedoch nicht ersichtlich. Für nähere Angaben siehe Tabelle im Anhang 2.

2.1.2 Bedeutung der familienergänzenden Betreuung

Die Notwendigkeit, die Zahl von Betreuungsplätzen drastisch zu erhöhen, zeigt sich in verschiedener Hinsicht.

Zuallererst soll ein grösseres Angebot an Betreuungsplätzen es den Familien erleichtern, Arbeit und Familienpflichten zu vereinbaren. Heute müssen die Familien und vor allem die Frauen – denn sie tragen bei der Kindererziehung immer noch die Hauptlast – grosse Schwierigkeiten überwinden, wenn sie gleichzeitig einem Beruf nachgehen und Kinder haben wollen. Deshalb verzichten viele Frauen nach der Geburt des ersten Kindes auf ihren Beruf oder setzen ihren Beschäftigungsgrad herab. Aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) im Zeitraum 1991 bis 1999 geht hervor, dass zwei Drittel der Frauen mit einer Vollzeitbeschäftigung nach der Geburt des ersten Kindes entweder ihre berufliche Tätigkeit aufgeben oder sich stattdessen mit einer Teilzeitarbeit begnügen.⁵ Manche von ihnen treffen diesen Entscheid sicherlich freiwillig, um sich ganz der Kindererziehung widmen zu können. Viele andere würden es jedoch vorziehen, weiterhin einen Beruf ausüben zu können. Gemäss der SAKE von 1995 erklärten 50% der nichtberufstätigen Mütter, sie würden arbeiten, wenn das Problem der Kinderbetreuung nicht wäre.⁶

Dieser erzwungene Rückzug aus dem Erwerbsleben ist umso schmerzlicher, als sich nach einem mehrjährigen Unterbruch die Möglichkeit des Wiedereinstiegs eher theoretisch zeigt; angesichts der Entwicklung der Arbeitswelt im letzten Jahrzehnt ist je länger je mehr zum Teil nicht einmal eine zeitweise Rückkehr in diese mehr möglich. Für viele Frauen bildet die Mutterschaft also eindeutig ein Hindernis für ihr legitimes Bedürfnis, berufliche Ziele zu verfolgen. Mit andern Worten ist der Ausbau der familienergänzenden Betreuungsstrukturen ein vorzügliches Instrument zur Förderung der Gleichstellung zwischen den Geschlechtern.⁷

Der Ausbau der Betreuungsstrukturen ist aber nicht nur wichtig, um den Frauen zu ermöglichen, wie die Männer am Berufsleben teilzunehmen; eine gezielte Politik in diesem Sinn hat für die Allgemeinheit ebenfalls positive Auswirkungen. In Bezug auf die Sozialpolitik zum Beispiel spielt das Angebot an Betreuungsplätzen eine grosse Rolle. Da bestenfalls eine teilzeitliche Erwerbstätigkeit in Frage kommt, erleiden zahlreiche Familien einen Einkommensverlust, der vielfach – zusammen mit den zusätzlichen Kosten für die Kinder – zu einer finanziellen Notlage führt.

Der Rückzug aus dem Erwerbsleben nach einer zum Teil kostspieligen Ausbildung stellt auch für die Gesamtgesellschaft eine Verschwendung von Ressourcen dar, was

⁵ *Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung*, Bundesamt für Statistik, 2000. Der Anteil Frauen mit Vollzeiterwerb verringerte sich von 58% auf 21%, während derjenige der nichtberufstätigen Frauen von 7% auf 41 % anstieg. Bei den Teilzeitbeschäftigten ist eine Zunahme von 30 auf 33% zu verzeichnen.

⁶ Siehe Frauenfragen, 2/2001, S. 42.

⁷ Dies wird im Bundesgesetz über die Gleichstellung von Mann und Frau (SR 151.1) bestätigt. Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe c gibt dem Bund die Möglichkeit, Finanzhilfen zu gewähren oder Programme durchzuführen, um die Vereinbarkeit von beruflichen und familiären Aufgaben zu verbessern. Auch der Aktionsplan der Schweiz zur Gleichstellung von Frau und Mann erwähnt die Notwendigkeit, die familienergänzenden Strukturen auszubauen. Eines der strategischen Ziele dieses Plans im Wirtschaftsbereich ist eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben. Für nähere Einzelheiten siehe *Gleichstellung von Frau und Mann*, Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, Bern 1999.

umso bedauerlicher ist, als einzelne Sektoren unter einem Mangel an qualifiziertem Personal leiden, z.Bsp. im Gesundheitswesen. Die Arbeitgeberkreise und gewisse Unternehmen haben dies erkannt. Sie engagieren sich vermehrt für Betreuungsplätze und haben ihre Unterstützung für Massnahmen im Sinne der parlamentarischen Initiative Fehr bezeugt.⁸

Nicht zu vergessen bei der Diskussion über die Betreuungsplätze sind zudem die besorgniserregenden Voraussagen über die demografische Entwicklung.⁹ Einerseits verzichten zwar viele Frauen auf ihre beruflichen Ambitionen. Andere entscheiden sich aber umgekehrt; sie verzichten auf ein Kind oder auf ein weiteres Kind. Oft sind der unausweichlich erscheinende Verzicht auf den Beruf oder die Schwierigkeit, Beruf und Kinder zu vereinbaren, Grund genug, dem Kinderwunsch zu entsagen.¹⁰ Zwar sollte man die Auswirkung eines Ausbaus der Betreuungsstrukturen auf die Geburtenrate nicht überbewerten; es ist aber durchaus anzunehmen, dass bessere Betreuungsmöglichkeiten sich nur günstig auswirken können.¹¹

Die Betreuungsstrukturen sind auch als Sozialisationsinstrument von Bedeutung. Mehrere Studien haben eine günstige Auswirkung auf die Entwicklung der Kinder nachgewiesen. So hat sich zum Beispiel gezeigt, dass Emigrantenkinder, die auch ausserhalb der Familie betreut wurden, bessere sprachliche Fähigkeiten und Schulerfolge hatten als diejenigen, die nur in der Kernfamilie aufwuchsen.¹² Zudem scheinen Kinder, die von klein auf Kontakte ausserhalb der Familie haben, weniger unter Pubertätsproblemen zu leiden.¹³ Später, im Schulalter, verhindern Betreuungsverhältnisse, dass Kinder sich selbst überlassen und ohne strukturierte Aktivitäten bleiben. Mit anderen Worten, die familienexterne Betreuung ist in der heutigen Gesellschaft ein wertvolles Instrument der Kindererziehung, das sowohl die Eltern als auch die Schule ergänzt und unterstützt.

Im folgenden Abschnitt 2.1.3 wird eine Studie vorgestellt, die aufzeigt, dass die Finanzierung von Betreuungsplätzen keine Belastung der Gesellschaft, sondern im Gegenteil eine Investition darstellt, die dieser zugute kommt.

⁸ Schweizerischer Arbeitgeberverband, Familienpolitische Plattform des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes, Zürich, Januar 2001.

⁹ Zwischen 1990 und 2001 sank die Geburtenzahl von 83 900 auf 73 500. S. Tabelle im Anhang 3.

¹⁰ Gemäss Mikrozensus Familie 1994/95 des BFS wird die Schwierigkeit, Beruf und Kindererziehung zu vereinbaren, am häufigsten als *Argument* für den Verzicht auf Kinder (oder auf ein zusätzliches Kind) erwähnt. 58,4% der Frauen und 54,3% der Männer zwischen 20 und 49 Jahren führen es an. S. *Demos*, 1/99.

¹¹ Eine dieses Jahr veröffentlichte französische Studie (Institut national de la statistique et des études économiques, *Bilan démographique 2001*, in: INSEE Première, février 2002)) stellt fest, dass von den europäischen Ländern Frankreich bei der demografischen Entwicklung die besten Resultate (1,88 Kinder pro Frau) verzeichnet (Schweiz: 1,47 / demografische Erneuerung: 2,1). Nun zählt aber Frankreich auch zu den Ländern mit einem der grössten Angebote an familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten.

¹² Lanfranchi et al., *Schulerfolg bei Migrationskindern dank transitorischer Räume im Vorschulbereich*, Sammelband des NFP 39, 2001.

¹³ Dieses Argument gewinnt an Bedeutung, wenn man bedenkt, dass es immer mehr Einzelkinder gibt, die vor der Einschulung nur wenig Kontakt mit Gleichaltrigen haben.

2.1.3 Die volkswirtschaftliche und soziale Dimension der familienergänzenden Betreuung: Resultate einer Studie

Die Stadt Zürich gab 1999 eine Studie¹⁴ in Auftrag zur Beurteilung des Nutzens von Kinderbetreuungsplätzen für die Gesellschaft. Dabei wurde insbesondere der wirtschaftliche Vorteil bewertet, der den verschiedenen Akteuren – Eltern, Kinder, Steuerzahler und Unternehmungen – aus den Betreuungsstrukturen in der Stadt Zürich erwächst.

Die bessere Lebensqualität der Eltern ist gemäss der Zürcher Studie nicht der einzige Vorteil der Betreuungsstrukturen. Sie erlauben den Eltern, weiterhin einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und führen damit zu einer Erhöhung der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit um 7 bis 17 Stunden. Das mittlere Jahreseinkommen der Familien verbessert sich dadurch um 44 Millionen Franken, was wiederum, neben höheren Steuereinnahmen, eine starke Verringerung der mit der Familienarmut zusammenhängenden Sozialausgaben bewirkt. Die Studie zeigt, dass bei einer Aufhebung der Betreuungsplätze in Zürich 350 Familien unter das Existenzminimum fallen würden. Dies würde die Sozialdienste mit zusätzlichen Kosten von 6,5 Millionen Franken belasten.

Der Beitrag der Betreuungsstrukturen zur Sozialisation der Kinder bringt auch der Gesellschaft langfristig finanzielle Vorteile. Der Aufenthalt eines Kindes in einer Betreuungseinrichtung führt zu einer schnelleren Entwicklung seiner kognitiven und sprachlichen Fähigkeiten. Damit erhöhen sich die Chancen in der Schule und die spätere Integration in die Arbeitswelt wird erleichtert. Dadurch verringern sich die Sozialausgaben namentlich in zwei Bereichen: die oft ausserordentlich hohen Kosten für Spezialschulen gehen zurück und die bessere schulische und berufliche Integration verringert die Delinquenz Jugendlicher.

Schliesslich wirken sich Betreuungsstrukturen besonders positiv auf die Wirtschaft aus. So konnten Zürcher Unternehmen insbesondere bei Neuanstellungen von den guten Betreuungsangeboten profitieren, und viele qualifizierte Frauen anstellen. Aus einer Untersuchung von 1999 geht ausserdem hervor, dass die Betreuungsmöglichkeiten auch bei der Wahl des Wohnorts ins Gewicht fallen.

Betreuungsstrukturen sind also alles andere als eine Last für die Gesellschaft; sie kommen allen Bevölkerungsgruppen zugute. In der Studie wird festgestellt, dass insgesamt jeder in eine solche Struktur investierte Franken einerseits 1,6 bis 1,7 Franken in Form höherer Steuereinnahmen. Dieser Betrag erhöht sich auf 3 bis 4 Franken durch Einsparungen im Bereich Sozialhilfe und durch geringere Ausgaben für Integration und Sonderausbildung.

2.2 Arten familienergänzender Betreuungsstrukturen

Bei den Betreuungsplätzen gibt es sowohl in der Ausgestaltung als auch in der Terminologie eine grosse Vielfalt. Zur besseren Verständlichkeit lässt sich das Angebot

¹⁴ Karin Müller, Tobias Bauer, *Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten: Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus?*, Sozialdepartement der Stadt Zürich, 2001.

vom Konzept her in drei Kategorien einteilen: Kindertagesstätten, Tagesfamilienbetreuung, Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung.

Kindertagesstätten

In diese Kategorie fallen Einrichtungen für Kinder im Vorschulalter (0–6 Jahre), d.h. Krippen, Horte, Kinderhütendienste, usw. Sie unterscheiden sich vor allem in den Öffnungszeiten: Krippen bieten eine Betreuung bis zu 12 Stunden an, Kinderhütendienste höchstens eine Halbtagesbetreuung. Zum Teil nehmen Einrichtungen nur punktuell Kinder auf und bieten keine Möglichkeit, fixe Tage zu reservieren; andere sehen im Gegenteil feste Anmeldungen vor. Diese Unterschiede ergeben sich aus dem Zweck der jeweiligen Struktur: Krippen zum Beispiel sollen es den Eltern erlauben, das Familienleben mit ihren beruflichen Verpflichtungen zu vereinbaren; bei anderen Angeboten steht die Sozialisation der Kinder im Vordergrund. Bei den ersteren ist sowohl die grösste Nachfrage als auch der akuteste Mangel zu verzeichnen.

Betreuungseinrichtungen sind entweder öffentlich, privat und subventioniert oder ganz privat. In den öffentlichen und subventionierten privaten Einrichtungen sind die Tarife nach dem Einkommen der Eltern abgestuft (Sozialtarife). Bei den gänzlich privaten Strukturen muss hingegen der volle Preis bezahlt werden, d.h. ungefähr 2000 Franken pro Kind und Monat (100 Fr./Tag) für eine Ganztagesbetreuung.

Tagesfamilien

Diese Art der Betreuung ist für Kinder im Vorschul- und Schulalter gedacht. Personen (Tageseltern) mit eigenen Kindern, in der Regel Frauen, nehmen die Kinder bei sich zu Hause auf, wobei eine Ganz- oder Halbtagesbetreuung vereinbart werden kann.

Tageseltern sind meist einem Tageselternnetz oder einem entsprechenden Verein angeschlossen. Solche Koordinationsstrukturen spielen als Vermittler zwischen Tageseltern und Eltern eine wichtige Rolle. Die Vereine werden von einer ehrenamtlichen oder professionellen Koordinatorin geleitet, die Tageseltern sucht und auch eine gewisse Aufsicht hinsichtlich Betreuungsqualität ausübt. Manchmal bieten die Vereine auch eine Ausbildung für Tagesmütter an.

In der Schweiz variieren die Tarife für Tagesfamilien sehr stark; sie liegen zwischen 3 und 11 Franken pro Kind und Stunde. Einzelne Gemeinden haben eine einkommensabhängige Abstufung eingeführt und zahlen die Differenz.

Eines der häufigsten Probleme bei Tagesfamilien ist die ungenügende Betreuungsqualität und Professionalität. Trotz der von den Vereinen angebotenen Ausbildung lässt die Betreuung der Kinder oft zu wünschen übrig; sie beschränkt sich zum Teil auf ein blosses Kinderhüten. Ein Grund dafür sind die in gewissen Regionen äusserst tiefen Löhne von Tageseltern.

Das Qualitätsproblem verschärft sich noch, wenn die Tageseltern nicht Mitglied eines Vereins sind und daher keiner Kontrolle unterliegen. Die Zahl der betroffenen Kinder ist schwer zu ermitteln; man kann jedoch davon ausgehen, dass diese Art unbeaufsichtigter Betreuung weit verbreitet ist.

Die Kinderbetreuung in Tagesfamilien entspricht einem verbreiteten Bedürfnis, weil sie gegenüber der Betreuung in Kindertagesstätten für gewisse Eltern vorteilhafter ist. Dies zeigt sich etwa in der weit grösseren Flexibilität der Tagesmütter, welche den Eltern insbesondere beim Zeitplan entgegen kommen können. Für viele Eltern ist dieser Vorteil ausschlaggebend, denn er erlaubt ihnen, familiäre und berufliche Verpflichtungen bestmöglich in Einklang zu bringen. Auf dem Land ist die Betreuung durch Tageseltern öfter anzutreffen als in der Stadt. Es ist dort schwieriger, Kindertagesstätten zu schaffen, weil sich dafür unter Umständen Gemeinden zusammenschliessen müssten und die Einrichtungen daher nicht am Wohnort der Eltern verfügbar wären.

Schulergänzende Betreuung

Dieser Betreuungstyp bezieht sich auf Kinder im Schulalter. Die schulergänzende Betreuung kommt ausserhalb der obligatorischen Schulstunden, d.h. am Morgen vor Schulbeginn, über Mittag und nachmittags nach der Schule zum Tragen. Die einzelnen Angebote unterscheiden sich ebenfalls stark und bieten eine mehr oder weniger umfassende Betreuung an.

Tagesschulen bieten sowohl Unterricht an als auch die Betreuung ausserhalb der normalen Schulstunden. Die Kinder sind verpflichtet, sich regelmässig an den ausserschulischen Aktivitäten zu beteiligen, denn diese sind Teil des pädagogischen Konzepts. Die Kosten allein für die Betreuung belaufen sich auf 8 000 bis 12 000 Franken pro Platz und Jahr.

Die sogenannten SchülerInnenclubs sind in dieser Beziehung flexibler. Die Teilnahme an den ausserschulischen Aktivitäten ist freiwillig und hängt von den Bedürfnissen der Familien ab.

Mittagstische und Hausaufgabenhilfen kommen angesichts der Betreuungszeiten vor allem für Teilzeitbeschäftigte in Frage.

Die schulergänzende Betreuung entspricht zweifellos einem starken Bedürfnis der Eltern. Viele Mütter wollen wieder eine Erwerbsarbeit aufnehmen, sobald die Kinder das Schulalter erreicht haben. Für diejenigen, die eine Berufstätigkeit ausüben, ist es wichtig, dass die Kinder ausserhalb der Schulstunden betreut und nicht sich selbst überlassen werden.

2.3 Rechtsgrundlagen von Bund und Kantonen

2.3.1 Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern

Auf Bundesebene bildet die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern¹⁵ (Pflegekinderverordnung) die einzige Rechtsgrundlage in diesem Bereich. Sie beruht auf Artikel 316 des Zivilgesetzbuchs¹⁶ und regelt die Aufnahme von Kindern ausserhalb des familiären Umfeldes. Neben den Bestimmungen über die Pflegeeltern gilt sie auch für die Tagesbetreuung (Tageseltern) und die Aufnahme in Institutionen

¹⁵ SR 211.222.338

¹⁶ SR 210

(z.B. Heime, Krippen, Horte). Die Verordnung verpflichtet die Kantone dazu, ein Bewilligungs- und Aufsichtssystem einzuführen und enthält gewisse Vorschriften über die Bedingungen, die ein Pflegeplatz erfüllen muss. Als zuständige Stelle wird die Vormundschaftsbehörde benannt. Die Kantone haben jedoch die Möglichkeit, eine andere Behörde zu bezeichnen oder die Aufgabe an die Gemeinden zu delegieren. Sie brauchen im Übrigen keine zusätzlichen Bestimmungen zu erlassen, sondern können sich direkt auf die Verordnung beziehen. Es steht ihnen aber frei, weitergehende Anforderungen zu stellen.

Was die Aufnahme in Institutionen wie Krippen oder Horte (d.h. Kindertagesstätten) anbelangt, erwähnt die Verordnung als Bedingungen für eine Bewilligung insbesondere genügend qualifiziertes Personal, eine gesunde und abwechslungsreiche Ernährung, ärztliche Überwachung und Sicherheit bei Brandfällen.

Im Fall der Tagesfamilien ist nur eine Meldepflicht für die Tageseltern vorgesehen, jedoch kein Bewilligungsverfahren. Der Kanton muss allerdings seine Aufsichtsfunktion wahrnehmen (Hausbesuch einmal im Jahr) und überprüfen, ob das Kind die erforderliche Pflege und Zuwendung erhält.

Schulergänzende Strukturen fallen im Prinzip nicht in den Geltungsbereich der Verordnung. Es gelten die einschlägigen kantonalen Bestimmungen im Schul-, Sozial- und Gesundheitsbereich.

2.3.2 Umsetzung in den Kantonen

Die Kantone haben die Pflegekinderverordnung sehr unterschiedlich umgesetzt. Einige von ihnen (die Kantone der Westschweiz sowie insbesondere Bern, Zürich und Basel-Stadt) haben eigene Weisungen zur Konkretisierung erlassen und dabei auch weitergehende Bestimmungen aufgenommen. Andere haben keine eigenen Erlasse erarbeitet und beziehen sich ausschliesslich auf die Bundesverordnung. In einzelnen Kantonen wurden Aufsicht und Bewilligungsverfahren an die Gemeinden delegiert oder für die Tagesfamilien an Tageselternvereine¹⁷.

Zusätzlich zu den Bewilligungs- und Qualitätskontrollsystemen haben einige Kantone, vor allem in der Westschweiz, eigentliche Förderungsprogramme zur Schaffung von Betreuungsplätzen entwickelt. In den Kantonen Waadt, Wallis, Freiburg, Neuenburg und Jura gibt es kantonale Finanzierungsprogramme. Während der Kanton Waadt im Sinne der parlamentarischen Initiative Fehr lediglich eine Starthilfe vorsieht, beteiligen sich die Kantone Wallis, Neuenburg und Jura dauerhaft an den Betriebskosten.¹⁸

Solche kantonalen Programme bilden allerdings die Ausnahme. Es sind gegebenenfalls die Gemeinden, die eine Förderungspolitik betreiben. So hat die Stadt Zürich vor kurzem einen Kredit von 25 Millionen Franken für den Ausbau der Betreuungsstrukturen bereitgestellt. Massnahmen dieser Art bleiben aber punktuell und sind angesichts des Bedarfs völlig unzureichend.

¹⁷ Für detailliertere Informationen, siehe Tabelle der Beilage 4.

¹⁸ Im Kanton Freiburg beschränkt sich die finanzielle Beteiligung auf die Kosten für die Ausbildung des Personals.

2.4 Finanzierungsprobleme der familienergänzenden Betreuungsstrukturen

Für die Finanzierung der Betreuungsstrukturen kann aus drei Quellen geschöpft werden: Beiträge der Eltern, öffentliche Hilfen (meist von den Gemeinden) und Beiträge von Dritten (Spenden, Mitgliederbeiträge, Kirchen, Finanzierung durch Unternehmungen). Dabei variiert der jeweilige Finanzierungsanteil von Fall zu Fall. Krippen werden zum Teil ausschliesslich durch Elternbeiträge finanziert. Bei anderen kommen öffentliche Beiträge hinzu oder auch eine Beteiligung von Dritten oder Unternehmungen, die einige Plätze für die Kinder ihrer Angestellten reservieren. Im allgemeinen dient die Unterstützung durch die Gemeinden der Finanzierung Sozialtarife.

Eine im Rahmen der Vorarbeiten zum Gesetzesentwurf realisierte Studie¹⁹ hat aufgezeigt, dass sich vor allem in der Startphase Finanzierungsprobleme stellen. In den ersten Jahren fallen relativ hohe Investitionskosten an. Vor allem aber sind die Einrichtungen trotz der starken Nachfrage nicht von Anfang an ausgelastet, weil die Eltern ihre Kinder erst anmelden, wenn sie von der Qualität des Angebots überzeugt sind. Deshalb herrscht in der Regel erst nach dem zweiten oder dritten Geschäftsjahr Vollbetrieb. Gerade weil ein grosser Teil der Kosten zu Beginn anfällt, entstehen entsprechend hohe Defizite. Die Beiträge der öffentlichen Hand, meist von den Gemeinden, bezwecken in erster Linie die Finanzierung von Sozialtarifen und nicht die Deckung der Defizite. Daraus ergeben sich für die Einrichtungen gerade in der Startphase oft unüberbrückbare Schwierigkeiten.

2.5 Würdigung des Gesetzesentwurfes

2.5.1 Sinn und Zweck des Gesetzesentwurfes

Der Entwurf ist als Impulsprogramm für die Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen konzipiert. Er sieht grundsätzlich die Gewährung an bestimmte Bedingungen geknüpfter, ergänzender Finanzhilfen vor. Die Dauer des Programms ist auf zehn Jahre befristet.

Das Programm soll einen Anstoss zur Schaffung von Betreuungsplätzen geben und bei der Finanzierung ansetzen: viele Projekte kommen gar nicht zustande oder scheitern aus finanziellen Gründen. Die Schaffung vieler Betreuungsplätze allein genügt jedoch nicht. So müssen die geschaffenen Plätze weiter bestehen können, auch nach dem Wegfall der Bundeshilfen. Ferner müssen sie minimalen Qualitätsanforderungen genügen. Das Projekt ist so ausgestaltet, dass die Bundeshilfe die andern Finanzierungsquellen nicht ersetzt (öffentliche Hand und Dritte), sondern sie lediglich ergänzt.

Das Gesetz soll auch dem Föderalismus gerecht werden. Der Bereich der ausserfamiliären Kinderbetreuung gehört in den Zuständigkeitsbereich der Kantone und Gemeinden. Das Impulsprogramm wird keineswegs eine Zentralisierung dieser Aufgabe auf die Bundesebene zur Folge haben. In Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip muss die Initiative von den unteren Ebenen oder von Privaten ausgehen.

¹⁹ R. Bachmann und H.-M. Binder, Finanzierungsmodalitäten betreffend Starthilfe für familienergänzende Betreuungseinrichtungen, Luzern 2001.

Das Programm bietet bloss Anreize und finanzielle Unterstützung an. Der Bund wird also weder selber Betreuungsplätze schaffen noch solche allein finanzieren. Eine finanzielle Beteiligung kommt nur in Frage, wenn Kantone, Gemeinden oder allenfalls Dritte ihrerseits einen Beitrag leisten (Art. 1 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs). Die Bundesverfassung (Art. 116 Abs. 1) ermächtigt den Bund ausdrücklich zu einer solchen Unterstützung.

Das Angebot an Betreuungsplätzen ist regional verschieden. In einzelnen Gebieten ist der Mangel besonders ausgeprägt. Eine Verteilung der Finanzmittel nach dem Bedarf wäre somit eine mögliche Lösung gewesen. Darauf wird im Gesetzesentwurf allerdings verzichtet. Vielmehr werden die Gesuche in der Reihenfolge ihres Eingangs behandelt, bis der Kredit des Impulsprogramms ausgeschöpft ist. Dadurch entsteht eine gewisse Dynamik, welche die Gesuchsteller zum raschen Handeln anregt. Die angestrebte Impulswirkung lässt sich auf diese Weise am besten erreichen. Zudem stimmt dies mit dem Prinzip überein, wonach sich die Aktivität des Bundes darauf zu beschränken hat, Initiativen von Kantonen, Gemeinden oder Privaten zu fördern, wenn diese selber aktiv werden. Sollte hingegen eine Flut von Gesuchen aus einzelnen rasch reagierenden Regionen (z.B. aus städtisch geprägten Kantonen) eingehen, so dass die zur Verfügung stehenden Mittel schnell ausgeschöpft würden, muss die Vollzugsbehörde für eine gerechte Verteilung der Bundeshilfen auf das ganze Land sorgen (Art. 4 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs).

Im Übrigen ist der Gesetzesentwurf so flexibel wie möglich ausgestaltet, um den Grundanliegen des Impulsprogramms optimal genügen zu können. Denn die Effektivität eines derartigen Impulsprogramms lässt sich vorgängig nur schwer abschätzen, so dass im Verlauf des Vollzugs zweifellos Anpassungen notwendig sein werden. So ist es angezeigt, die gesetzlichen Bestimmungen auf die Eckwerte zu beschränken, damit gegebenenfalls rasch gehandelt werden kann. Dieser Punkt ist umso wichtiger, als das Programm zeitlich beschränkt ist. Viele Fragen in diesem Bereich sind eher technischer oder betriebswirtschaftlicher und weniger politischer Natur. Daher ist es angemessener, diese durch den Bundesrat in den Vollzugserlassen regeln zu lassen.

2.5.2 Beitragsempfänger

Das Impulsprogramm bezieht sich auf drei Arten der familienergänzenden Betreuung: Kindertagesstätten, schulergänzende Betreuung und Tagesfamilien. Es wird keine von ihnen bevorzugt. Da diese sich an verschiedene Altersklassen richten und jeweils spezifische Vorteile bieten, entsprechen diese Betreuungsformen auch unterschiedlichen Bedürfnissen und Situationen in Bezug auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf (s. Ziff. 2.2). Der Vielfalt des Familienlebens soll Rechnung getragen werden.

Bei Kindertagesstätten und bei der schulergänzenden Betreuung werden die Träger dieser Einrichtungen – zum Beispiel Krippen, Horte und Tagesschulen – Beiträge erhalten. Im Falle der Tagesfamilien hingegen gehen die Beiträge nicht an die Leistungserbringer (Tageseltern), sondern an Strukturen, welche der Koordination bei Tagesfamilien dienen (Art. 2 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs).²⁰

²⁰ Zur Begründung hierzu s. Ziffer 2.5.5.

Die Hilfe ist in erster Linie für neugeschaffene Strukturen gedacht. Einrichtungen, die ihr Angebot vergrössern, kommen jedoch ebenfalls in den Genuss der Bundeshilfen (Art. 2 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs). Das Ziel besteht darin, die Anzahl von Betreuungsplätzen zu erhöhen. Es wäre daher nicht zweckmässig, nur neue Strukturen²¹ zu unterstützen wie dies in der Initiative Fehr vorgesehen ist. Die Zunahme an Plätzen muss jedoch wesentlich sein, da die Kosten eines bescheidenen Ausbaus keine finanziellen Hilfen rechtfertigen.²²

Der Geltungsbereich des Impulsprogramms wird zwar weit gefasst, indem drei Formen der familienergänzenden Betreuung berücksichtigt werden. Das Ziel des Gesetzes – die Schaffung von Betreuungsplätzen, die es den Eltern erlauben, Familie und Arbeit oder Ausbildung besser zu vereinbaren (Art. 1 Abs.1 des Gesetzesentwurfs) – bedingt eine gewisse Einschränkung beim Bezügerkreis. So wird für einen Kinderhütendienst in einem Einkaufs- oder Fitnesszentrum keine Bundeshilfe gewährt, da man schwerlich behaupten kann, er erlaube es den Eltern, ihrer Berufstätigkeit nachzugehen. Dasselbe gilt für Einrichtungen, die eine zeitlich sehr begrenzte (z.B. 2 Stunden) oder punktuelle Betreuung anbieten und die in erster Linie die Sozialisation des Kindes zum Ziel haben.

Als eine Form von Kindertagesstätten werden dagegen Betriebskrippen ins Programm aufgenommen, sofern sie die gesetzlichen Kriterien erfüllen. Obwohl sie Eltern ausserhalb des Unternehmens oft nicht zugänglich sind, entsprechen solche Einrichtungen dem Ziel des Gesetzes und tragen dazu bei, der Knappheit an familienergänzenden Betreuungsplätzen zu begegnen.²³

2.5.3 Bedingungen für die Gewährung einer Finanzhilfe

Die Strukturen (Kindertagesstätten und schulergänzende Betreuung)²⁴ müssen bestimmte Bedingungen erfüllen, damit im Rahmen der verfügbaren Kredite eine Hilfe gewährt werden kann.

2.5.3.1 Rechtsform der Struktur

Die Betreuungsstrukturen müssen die Rechtsform einer juristischen Person haben und dürfen nicht gewinnorientiert sein (Art. 3 Abs. 1 Bst. a. des Gesetzesentwurfs).

Die Rechtsform einer juristischen Person wird verlangt, um allfällige Risiken bei der Verwendung der Finanzmittel durch eine Einzelperson auszuschliessen. Auf diese Weise wird klar unterschieden zwischen der Betreuungseinrichtung und den Personen, die darin arbeiten oder sie leiten, indem das Vermögen der Einrichtung vom Privatvermögen der Leiter getrennt ist. Bei dieser Rechtsform ist das Führen einer

²¹ Gegenüber neuen Strukturen haben die bestehenden den Vorteil, dass sie den Erfolg eines Projekts eher gewährleisten, weil sie bereits in Betrieb sind und über entsprechende Erfahrungen verfügen.

²² Weitere Erläuterungen hierzu s. Ziffer 3, Kommentar des Art. 2 Abs. 2.

²³ S. Ziffer 3, Kommentar zum Art. 3 Abs. 1.

²⁴ Die Absätze 2.5.3 und 2.5.4 betreffen nur die Kindertagesstätten und die schulergänzende Betreuung. Da sich bei den Strukturen zur Förderung der Tagesfamilien grundsätzlich andere Fragen stellen, ist ihnen ein eigenes Kapitel gewidmet (s. Ziff. 2.5.5).

Buchhaltung obligatorisch, was eine bessere Kontrolle über die Verwendung der Mittel ermöglicht. Die Anforderung bezüglich der Gewinnerorientierung soll verhindern, dass Strukturen mitfinanziert werden, welche die Realisierung eines Profits zum Ziel haben.

2.5.3.2 Gewährleistung einer nachhaltigen Finanzierung

Die Einrichtungen müssen selbstverständlich auch nach der Unterstützung durch den Bund überlebensfähig sein. Das Impulsprogramm soll die Schaffung nicht nur zahlreicher, sondern auch langfristig verfügbarer Betreuungsplätze ermöglichen.

Die langfristige Existenzfähigkeit der Strukturen wird sorgfältig geprüft werden müssen, bevor der Entscheid über eine Finanzhilfe gefällt wird (Art. 3 Abs. 1 Bst. b. des Gesetzesentwurfs). Die Gesuchsteller müssen anhand entsprechender Belege nachweisen können, dass ihr Projekt wirtschaftlich gesichert ist. Zu diesen Belegen gehört sicherlich ein Businessplan, der die Entwicklung der Finanzlage darstellt und aufzeigt, wie die Bundeshilfe zu gegebener Zeit ersetzt werden soll. Auch eine Bedarfsanalyse könnte verlangt werden.

Diese Bedingung ist allerdings beim Vollzug nicht allzu restriktiv auszulegen. Die Gesuchsteller werden vor allem belegen müssen, dass ihr Projekt gute Chancen hat, langfristig finanziert werden zu können und nicht, dass diese Finanzierung garantiert ist. So soll zum Beispiel nicht von ihnen verlangt werden, feste Zusagen der Gemeinde oder anderer Geldgeber vorzulegen. Eine solche Auslegung wäre zu restriktiv und würde auch dem Prinzip eines Impulsprogramms widersprechen, das ein gewisses, wenn auch begrenztes finanzielles Risiko einschliesst.

Ausserdem würde das Einfordern zu strikter Garantien ein häufig auftretendes Problem unberücksichtigt lassen: Einrichtungen stossen in der Startphase oftmals bei den potentiellen Geldgebern, insbesondere bei den Gemeinden, auf Misstrauen. Demgegenüber ist es für Einrichtungen, wenn sie einmal funktionieren und ihre Qualität und Nützlichkeit zeigen können, erheblich leichter, finanzielle Unterstützung zu erhalten. In Berücksichtigung dieser Dynamik wurde darauf verzichtet, zu hohe Anforderungen an den Nachweis der Langfristigkeit zu stellen.

2.5.3.3 Qualitätskriterien

Die Strukturen müssen unbedingt Qualitätsanforderungen genügen (Art. 3. Abs. 1 Bst. c. des Gesetzesentwurfs). Diese werden vom Bundesrat im Rahmen des Vollzugs erlassen. Es wurde darauf verzichtet, die Anforderungen im Gesetz zu umschreiben, weil Einzelheiten wie der Betreuungsgrad oder die Anzahl m² pro Kind auf die Vollzugsebene gehören.

Bei der Festlegung der Kriterien wird sich der Bundesrat an kantonalen Bestimmungen oder an den von den Organisationen (z.B. Schweizerischer Krippenverband)²⁵

²⁵ Die von den Kantonen und Vereinigungen erlassenen Qualitätskriterien betreffen in der Regel folgende Punkte: Betreuungsgrad; Ausbildung des Personals; Anteil diplomierten Personals gegenüber Hilfskräften und Praktikanten; Hygiene und Mahlzeiten; Räumlichkeiten (Raumangebot, Einrichtung, pädagogische Hilfsmittel, Sicherheit).

erarbeiteten Richtlinien orientieren können. Da diese zum Teil sehr hohe Anforderungen stellen, wird jedoch darauf zu achten sein, einen Standard zu definieren, der gesamtschweizerisch anwendbar ist.

2.5.4 Bemessung und Dauer der Finanzhilfen

Die Finanzhilfe an die Betreuungseinrichtungen beträgt höchstens ein Drittel der Gesamtkosten (Betriebskosten und Investitionen) und wird während längstens drei Jahren nach Eröffnung der Einrichtung oder Erhöhung des Platzangebots gewährt (Art. 5).

Die betragsmässige und zeitliche Begrenzung entspricht dem Sinn und Zweck des Impulsprogramms. Durch die Begrenzung der Hilfe auf einen Drittel wird gewährleistet, dass von Anfang an weitere Finanzierungsquellen bestehen (z.B. Eltern, öffentliche Hand, Unternehmen). Die Überlebensfähigkeit ist wahrscheinlicher, weil auf diese Weise Strukturen unterstützt werden, die bereits über eine gewisse Finanzbasis verfügen. Die zeitliche Begrenzung auf drei Jahre soll sicherstellen, dass rasch langfristige Lösungen gesucht werden.

Neben den Betriebskosten sollen auch die Investitionskosten für die Bemessung der Finanzhilfen berücksichtigt werden.²⁶ Damit wird die Absicht des Impulsprogramms unterstrichen, wonach es seine volle Wirksamkeit dann zu entfalten vermag, wenn die Finanzhilfen des Bundes die schwierige Auf- und Ausbauphase ermöglichen bzw. erleichtern. Die unter Ziffer 2.4 erwähnte Expertise hat gezeigt, dass die Finanzierungsengpässe in der Startphase (vor allem im ersten Jahr) zu einem gewichtigen Teil auch auf die Investitionskosten zurückzuführen sind. Bei den Betriebskosten ergeben sich die Schwierigkeiten in erster Linie dadurch, dass sich eine volle Auslastung der Institution in der Regel erst nach einer gewissen Zeit realisieren lässt.

Es entspricht ebenso der Zielsetzung des Impulsprogramms, dass die Bemessung der anrechenbaren Kosten angebotsorientiert erfolgt. Dies bedeutet, dass prinzipiell pro neu geschaffenen Betreuungsplatz subventioniert werden soll.

Die Bemessung der anrechenbaren Kosten hat zudem effizient und transparent zu erfolgen. Für den Erlass der Ausführungsbestimmungen wird zu prüfen sein, ob für die einzelnen Betreuungstypen (Krippen, Tagesschulen, Horte usw.) pro neu geschaffenen Platz Pauschalen festgelegt werden können. Dabei müssten neben dem Betreuungstyp zusätzliche Faktoren berücksichtigt werden, etwa welches zeitliche Angebot (pro Tag/Jahr) ein Betreuungsplatz beinhaltet. Inwiefern auch regionale Kostenunterschiede berücksichtigt werden müssen, wird ebenfalls abzuklären sein.

Basierend auf der erwähnten Expertise könnte eine nach diesen Grundsätzen vorgenommene Bemessung der Finanzhilfe des Bundes für eine neue Krippe wie folgt vorgenommen werden:

Eine neu einzurichtende Krippe ist auf 20 Plätze ausgelegt. Sie soll an 240 Tagen im Jahr geöffnet sein und eine Ganztagesbetreuung anbieten. Die Betriebskosten pro Platz und Tag belaufen sich auf 100 Franken. Dies ergibt jährliche Betriebskosten von 480 000 Franken. Dazu kommen im ersten Betriebsjahr Investitionskosten von

²⁶ Demgegenüber sah die parlamentarische Initiative Fehr bloss die Berücksichtigung der Betriebskosten vor.

2000 Franken pro Platz. Die Berechnung des Pauschalbeitrages des Bundes sähe wie folgt aus:

	Betriebskosten pro Jahr	1/3 Bundesanteil	Investitionskosten	1/3 Bundesanteil	Total Kosten Krippe	Total Finanzhilfe Bund	Bundesanteil am Total
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	%
Betriebsjahr 1	480 000	160 000	40 000	13 333	520 000	173 333	33,3
Betriebsjahr 2	480 000	160 000			480 000	160 000	33,3

Dies ergäbe eine Subventionierung für einen vollen Krippenplatz im ersten Jahr von rund 8600 Franken, im zweiten Jahr von 8000 Franken. Die Starthilfe pro Krippenplatz beliefe sich demnach auf zwei Jahre verteilt auf 16 600 Franken. Kämen im Rahmen dieses Impulsprogramms nur Krippen in den Genuss von Starthilfen, könnten mit den vorgesehenen Mitteln im Verlaufe von 10 Jahren über 60 000 neue Krippenplätze gefördert werden. Da die Kosten für Angebote der schulergänzenden Betreuung erheblich tiefer sind, dürfte die Zahl der über das Impulsprogramm geförderten Kinderbetreuungsplätze indes weit höher sein.²⁷

Die Dauer der Finanzhilfen soll nach den spezifischen Erfordernissen der einzelnen Betreuungstypen gewährt werden. Im Gegensatz zur parlamentarischen Initiative Fehr, welche zwei Jahre vorsah, wird auf Grund der Empfehlungen der erwähnten Expertise die maximale Unterstützungsdauer auf drei Jahre festgelegt. Die Expertise konstatiert für die Tagesschulen einen Bedarf an Starthilfen für die ersten drei Jahre. Diese lange Dauer dürfte aber eher die Ausnahme sein. So sind bei den Krippen z.B. die Finanzierungsengpässe nach zwei Betriebsjahren in der Regel überwunden, so dass ihr auf Langfristigkeit angelegtes Finanzierungskonzept bereits im dritten Betriebsjahr ohne Finanzhilfen des Bundes zum Tragen kommen kann.

2.5.5 Strukturen für die Koordination in Tagesfamilien

Wie unter Ziffer 2.5.2 bereits erläutert, soll das Impulsprogramm bei den Tagesfamilien – im Gegensatz zum Wortlaut der Initiative – nicht direkt die Leistungserbringer unterstützen, sondern die Organisationen, die in diesem Bereich Koordinationsaufgaben erfüllen, d.h. in erster Linie Netze und Vereine von Tageseltern.

Aus mehreren Gründen schien es nicht angezeigt, den Tageseltern Finanzhilfen zu gewähren. Dies würde auf eine Subventionierung ihrer Löhne hinauslaufen, was mit dem Geist des Impulsprogramms unvereinbar ist. Es wäre zwar durchaus ein Anreiz entstanden, solche Leistungen zu erbringen, aber eben nur für die Dauer der Finanzhilfe. Eine weitere Finanzierung könnte kaum gesichert werden und es bestünde die Gefahr, dass das geschaffene Angebot schnell wieder verschwindet.

²⁷ Die Expertise rechnet für die Tagesschulen mit einem Bedarf an Finanzhilfen für die ersten drei Jahre von insgesamt rund 9000 Fr. pro Platz. Tagesschulen sind die kostenintensivsten Einrichtungen im schulergänzenden Bereich. Andere Betreuungsangebote wie Mittagstische oder Aufgabenhilfe erfordern weit geringere Finanzhilfen.

Es sollen konkrete Projekte finanziert werden (Art. 3 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs). Dazu gehören natürlich die Koordinationsaufgaben, d.h. die Vermittlung zwischen Angebot und Nachfrage. Auch Projekte zur Professionalisierung der Strukturen, die sehr oft auf freiwilliger Basis geführt werden, können unterstützt werden. Ebenso können Finanzhilfen für die Ausbildung von Tageseltern ausgerichtet werden.

Die Finanzhilfen an die Strukturen für die Betreuung in Tagesfamilien werden sich positiv auf die Qualität der Betreuung auswirken. Sowohl die Professionalisierung der Strukturen wie auch die Ausbildung der Tageseltern werden dazu beitragen. Trotzdem wird das Impulsprogramm nach einer gewissen Zeit auch quantitativ Folgen zeitigen. Professionellere Strukturen sind besser in der Lage, Tageseltern zu finden und tragen daher zur Erhöhung des Angebots bei. Die Ausbildung der Tageseltern wird diese Tätigkeit zu höherer Qualifikation verhelfen und damit ihre Attraktivität erhöhen.

Die Finanzhilfen werden sinngemäss gleich bemessen wie für Kindertagesstätten und die schulergänzende Betreuung. Der Beitrag wird höchstens einen Drittel der Gesamtkosten erreichen. Da es sich in diesem Fall vor allem um einmalige Ausgaben handelt, ist eine zeitliche Begrenzung hingegen nicht in jedem Fall nötig. Ausserdem werden die Beträge kleiner sein als bei den beiden anderen Betreuungsarten.

2.5.6 Verfahren und Zuständigkeit

Der Entwurf sieht vor, dass die Gesuchsteller ihre Eingabe dem Bundesamt für Sozialversicherung unterbreiten, bevor sie ihre Tätigkeit aufnehmen bzw. bevor zusätzliche Plätze in Betrieb genommen werden (Art. 6 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs). Vor seiner Entscheidung hört das Bundesamt die zuständige Behörde des Kantons an, aus dem das Gesuch stammt (Art. 6 Abs. 3 des Gesetzesentwurfs). Dabei wird es vor allem um die Qualität des Projekts und um den Bedarf an Betreuungsplätzen im Kanton gehen. Die Kantone sollen der Bundesbehörde die Informationen liefern, die beim Entscheid eine Rolle spielen können. Ihre Einschätzungen sind jedoch für den Bund nicht bindend.

Die Zentralisierung des Verfahrens auf Bundesebene ist wichtig, um gesamtschweizerisch einen raschen und einheitlichen Vollzug zu gewährleisten. Das Bundesamt wird auf diese Weise auch die Effizienz des Programms evaluieren und entsprechende Anpassungen besser vornehmen können als wenn die entsprechenden Informationen bei den einzelnen Kantonen vorhanden sind. Dennoch sollen die Kantone einbezogen werden. Da der vom Impulsprogramm avisierte Bereich in ihrer Zuständigkeit liegt, müssen sie die ausgelösten Entwicklungen begleiten können. Ausserdem verfügen sie gerade wegen ihrer Zuständigkeit über ein Wissen, welches sich das Bundesamt kaum innert nützlicher Frist erschliessen könnte. Ihre Informationen werden für die Entscheidungsfindung deshalb unentbehrlich sein.

2.5.7 Verfügbare Mittel (Finanzierungsbeschluss)

Wie es die parlamentarische Initiative Fehr vorsieht, soll für das gesamte Impulsprogramm ein Höchstbetrag von 1 Milliarde Franken bereitgestellt werden. Es ist allerdings schwer abzuschätzen, wie viel Geld wirklich notwendig sein wird. Der

zugesicherte Betrag wird bei jeder Budgetberatung optimal an den Bedarf angepasst werden müssen und somit während der Umsetzung möglicherweise variieren.

Weil es auf Bundesebene kein Finanzreferendum gibt, sind die Beträge in einem separaten Bundesbeschluss festzulegen. Es wird für einen Zeitraum von vier Jahren ein Verpflichtungskredit von 400 Millionen vorgeschlagen (Art. 1 Abs. 1 des Entwurfs des Bundesbeschlusses). Während der Dauer des Programms wird der Bundesbeschluss also zweimal erneuert werden müssen. Dadurch wird es möglich sein, eine Zwischenbilanz zu ziehen und wenn nötig die Beträge anzupassen.

2.6 Schätzung der geschaffenen Betreuungsplätze

In Anbetracht der vorgesehenen Mittel sowie der Beträge für die einzelnen Betreuungsplätze dürfte die Zahl der durch dieses Impulsprogramm neu geschaffenen Plätze erheblich sein, wodurch der gegenwärtige Mangel nachhaltig verringert werden könnte.

Das Potential des Impulsprogramms wird in der parlamentarischen Initiative Fehr auf insgesamt 100 000 Plätze in 10 Jahren veranschlagt. Eine präzise Abschätzung der Anzahl Plätze, die geschaffen werden könnten, ist allerdings kaum möglich. Die Kosten für einen Platz unterscheiden sich je nach Betreuungsform stark. So wird das Resultat sehr unterschiedlich ausfallen, je nachdem ob das Geld hauptsächlich in Krippen oder in weniger teure Strukturen (z.B. Mittagstische) fliesst. Die Aufteilung der Mittel auf die diversen Strukturen kann kaum vorausgesehen werden, weshalb Einschätzungen über die geschaffenen Plätze notwendigerweise spekulativ bleiben.

Als Anhaltspunkt wird die folgende summarische Berechnung vorgeschlagen:

Wie im Absatz 2.5.4 erwähnt, würden insgesamt ungefähr 60 000 Betreuungsplätze geschaffen, wenn alle für das Impulsprogramm vorgesehenen Mittel (1 Milliarde Franken) für die Subventionierung von Kindertagesstätten investiert würden, die mit 16 600 Franken pro Platz über zwei Jahre die teuersten sind. Die Unterstützung der anderen Betreuungsformen ist weniger kostspielig. Die Finanzierung von Tageschulen kommt auf rund 9000 Franken pro Platz über drei Jahre zu stehen, während die übrigen Angebote deutlich weniger kostenintensiv sind. Es ist davon auszugehen, dass Kindertagesstätten am meisten Geld beanspruchen werden. Weil aber alle anderen Angebote deutlich weniger Mittel erfordern, ist mit einer Zunahme von weit über 60 000 Plätzen zu rechnen.

In der Regel wird ein Platz durchschnittlich mit 1,3 Kind belegt, weil nicht immer eine Ganztagesbetreuung beansprucht wird. Dies bedeutet z.B., dass 100 000 Kinder von einer Tagesbetreuung profitieren könnten, wenn 75 000 Plätze geschaffen würden.

2.7 Mangel an qualifiziertem Personal

Bei der Kinderbetreuung - wie auch in anderen sozialen und medizinischen Bereichen - mangelt es in der Schweiz unbestrittenermassen an qualifiziertem Personal. Trotz der relativ geringen Zunahme an Betreuungsplätzen genügt die Entwicklung doch, um den Arbeitsmarkt in diesem Sektor auszutrocknen.

Dieser Mangel wird einerseits durch die hohe Fluktuationsrate verursacht. Die in dieser Branche tätigen Personen orientieren sich beruflich nach einigen Jahren oft neu, und zwar aus verschiedenen Gründen: tiefe Löhne, mangelndes Sozialprestige, Mutterschaft. Zudem sind auch die Kapazitäten der Ausbildungslehrgänge ungenügend. Es gibt kaum Lehrstellen in den Betreuungsstrukturen. Es möchten zwar viele Jugendliche eine solche Ausbildung machen. Sie erhalten einen Praktikumsplatz – das Praktikum ist eine Vorbedingung für eine Lehre – finden danach aber keine Einrichtung, welche bereit ist, die Kosten einer Lehrlingsausbildung zu tragen. Schliesslich gibt es auch bei den Berufsschulen Engpässe, weil dort das Angebot ebenfalls unzureichend ist.

Dieser Personalmangel könnte sich für das Impulsprogramm als Hindernis erweisen. Er könnte zum Teil der Entstehung von neuen und der Vergrösserung von bestehenden Strukturen entgegenstehen. Oder es wäre zu befürchten, dass Personen ohne entsprechende Ausbildung und vermehrt Praktikantinnen angestellt werden, was sich auf die Qualität der Betreuung auswirken würde.

Das Bundesgesetz über die Berufsbildung,²⁸ das gerade im Parlament behandelt wird, regelt nunmehr auch die sozial-medizinischen Berufe. Nach seinem für 2004 vorgesehenen Inkrafttreten sollte sich die Lage eigentlich bessern. Der Bund wird sich künftig insbesondere an der Finanzierung der betreffenden Ausbildungen beteiligen (Pauschalbeitrag pro auszubildende Person). Ausserdem wird das neue Gesetz dem Bund die Möglichkeit geben, die Gestaltung der Ausbildungslehrgänge zu beeinflussen. Es könnten zum Beispiel Kurzlehrgänge für Personen geschaffen werden, die bereits über eine Ausbildung verfügen. Insgesamt sollte dies zu einer grösseren Anerkennung und einer besseren Qualifikation in den Sozialberufen führen, wodurch die Abwanderung in andere Tätigkeiten verringert würde.²⁹

Trotz des neuen Berufsbildungsgesetzes dürfte die Lage jedoch kritisch bleiben. Daher wird man auch bei der Realisierung des Impulsprogramms zu einer Verbesserung beitragen müssen, indem bei der Gewährung von Finanzhilfen die Kosten für die Lehrlingsausbildung gesondert berücksichtigt werden. Die Unterstützung soll jedoch nicht an die Schaffung von Ausbildungsplätzen geknüpft sein.

2.8 Nichteintretensantrag der Minderheit

Eine Minderheit der Kommission (Fattebert, Bortoluzzi, Dunant, Triponez) beantragt, auf die Erlassentwürfe nicht einzutreten.

Die Minderheit ist zwar ebenfalls der Meinung, dass das Angebot an familienergänzenden Betreuungsplätzen heute nicht ausreicht und deshalb ausgebaut werden muss, doch lässt sich in ihren Augen der Entwurf der Kommissionsmehrheit keineswegs mit der bundesstaatlichen Aufgabenteilung auf diesem Gebiet vereinbaren. Derzufolge obliegt die Entwicklung von Betreuungsplätzen sinnvollerweise den

²⁸ BBl 2000 VI 5775

²⁹ Um sicherzugehen, dass der Vollzug des Gesetzes auch wirklich in diese Richtung geht, hat die Kommission ein Postulat eingereicht (s. Anhang 1). Darin wird der Bundesrat gebeten, die betreffenden Vereinigungen zu unterstützen, damit solche Lehrgänge eingerichtet werden können. Zudem müssen die Kantone die Kapazitäten ihrer Berufsschulen erhöhen.

Kantonen und Gemeinden, da diese näher am lokalen Geschehen und deshalb eher in der Lage sind, eine geeignete Politik zu betreiben. Es wäre gegen das der Kompetenzverteilung zu Grunde liegende Subsidiaritätsprinzip, dem Bund eine Aufgabe zu übertragen, welche die Kantone und Gemeinden besser wahrnehmen können.

Die Minderheit weist auch darauf hin, dass die an die Finanzhilfe geknüpften Bedingungen (insbesondere die Qualitätsansprüche) eine harmonisierende Wirkung auf die entsprechenden Gesetzgebungen hätten und somit in der Praxis auf eine Aushöhung der Kantons- und der Gemeindeautonomie hinausliefen.

Die Vorlage der Mehrheit lässt überdies die finanzpolitischen Zwänge des Bundes völlig ausser Acht. Die Finanzlage des Bundes, der wenig erfreuliche Konjunkturverlauf und das im letzten Jahr bei Volk und Ständen breit abgestützte Verfassungsinstrument der Schuldenbremse schränken den Handlungsspielraum des Bundes wesentlich ein und fordern Zurückhaltung bei neuen Ausgaben. Es ist deshalb schwer vorstellbar, wie die zusätzliche finanzielle Belastung dieses Impulsprogramms zu tragen wäre.

Die Minderheit zweifelt auch an der Effizienz dieses Impulsprogramms. Die Frage, wie die Betreuungseinrichtungen fortbestehen sollen, wenn sie einmal nicht mehr vom Bund unterstützt werden, ist ihrer Meinung nach völlig offen. Sie fürchtet, dass viele Einrichtungen dannzumal entweder schliessen oder dass die Gemeinden gezwungen sein werden, die öffentliche Unterstützung von nicht überlebensfähigen Einrichtungen zu übernehmen, auf deren Entwicklung sie keinen Einfluss hatten nehmen können

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1

Artikel 1 regelt die Grundsätze des Gesetzes. Der Ausdruck «Finanzhilfen» ist mit Artikel 3 Absatz 1 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen identisch.³⁰

Abs. 1

Ziel des Gesetzes ist es, Finanzhilfen zur Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen auszurichten, um den Eltern eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Arbeit oder Ausbildung zu ermöglichen. Absatz 1 umreisst den Anwendungsbereich des Gesetzes. Einrichtungen, die dem Sinn des Gesetzes in keiner Weise entsprechen (z. B. Kinderhorte in Einkaufszentren oder in Sportclubs), erhalten keine Finanzhilfen. Dazu gehören vor allem Einrichtungen, die den Freizeitbereich abdecken. Die Finanzhilfen sind folglich nur für Einrichtungen vorgesehen, deren Angebot (insbesondere was die Öffnungszeiten anbelangt) auch wirklich dazu dient, den Eltern eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Arbeit oder Ausbildung zu ermöglichen. Im Begriff «Arbeit» ist nicht bloss die Erwerbsarbeit enthalten, sondern auch die Freiwilligenarbeit.

³⁰ SR 616.1

Die Formulierung «im Rahmen der bewilligten Kredite» bringt zum Ausdruck, dass bloss ein begrenzter Kredit zur Verfügung steht (Art. 4 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs). Finanzhilfen können folglich nur solange gewährt werden, wie Geld vorhanden ist. Sind die Kredite erschöpft, so hat eine Einrichtung im betreffenden Budgetjahr keinen Anspruch mehr auf Finanzhilfen, auch wenn sie alle Auflagen erfüllt.

Abs. 2

Absatz 2 enthält eine Einschränkung des allgemeinen Prinzips von Absatz 1 und ist keine subjektive Bedingung, welche die Empfänger der Finanzhilfen erfüllen müssen.

Auch nach dem Wortlaut der parlamentarischen Initiative sollte die Finanzhilfe ergänzend sein. Das heisst, sie wird nur gewährt, wenn auch weitere Beiträge (der öffentlichen Hand, der Kirchen, der Arbeitgeber, der Eltern, Spenden) geleistet werden. Das steht auch im Einklang mit Artikel 8 Absatz 1 des Subventionsgesetzes, wonach i.d.R. Finanzhilfen nur ausgerichtet werden, wenn die Kantone ebenfalls solche leisten. Die Formulierung «oder Dritte» stellt jedoch sicher, dass die Finanzhilfe des Bundes auch in Fällen ausgerichtet werden kann, in denen Kantone oder Gemeinden keine Beiträge leisten. Die Aufzählung ist also alternativ und nicht kumulativ. Diese Subsidiarität steht auch in Einklang mit Artikel 116 Absatz 1 BV, wonach der Bund familienpolitische Massnahmen lediglich unterstützt.

Art. 2

Artikel 2 bezieht sich auf die Empfänger. Absatz 1 behandelt die vom Gesetz vorgesehenen Arten von Betreuungseinrichtungen. Absatz 2 bestimmt, dass das Impulsprogramm vor allem neue Einrichtungen, aber auch bereits bestehende, die ihr Angebot wesentlich erhöhen, finanziell fördert.

Abs. 1

Absatz 1 umschreibt mittels Oberbegriffen die drei verschiedenen anspruchsberechtigten Arten von Betreuung: Kindertagesstätten, Tagesfamilienbetreuung, Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung. Die Aufzählung von verschiedenen Betreuungseinrichtungen (Krippen, Kinderhorte) im Gesetz würde zu Missverständnissen führen, da diese Bezeichnungen regional sehr unterschiedlich verwendet werden.

Es können folgende Strukturen berücksichtigt werden:

- Kindertagesstätten: Kleinkinderbetreuung, Krippen, Horte, usw.
- Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien: Tageselternvereine sowie Netzwerke, die von der öffentlichen Hand unterstützt bzw. getragen werden.
- Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung von Kindern: Tagesschulen, verschiedene Betreuungsformen für Schüler ausserhalb der Schulstunden (einschliesslich Mittagstische und Hausaufgabenhilfe).

Die Bestimmung richtet sich an Einrichtungen für Kinder bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit. Damit profitieren von den Finanzhilfen Einrichtungen mit Angeboten für Kinder aller Altersstufen, von der Geburt bis zur Adoleszenz.

Abs. 2

In erster Linie kommen neue Einrichtungen in den Genuss der Finanzhilfen. Diese können jedoch auch für bestehende Institutionen gewährt werden, die ihr Angebot wesentlich erhöhen. Neue Einrichtungen würden nur dann prioritär behandelt, wenn die eingehenden Finanzierungsgesuche die verfügbaren Mittel überstiegen.

Als wesentliche Erhöhung gilt eine Aufstockung um einen Drittel, mindestens aber um zehn Plätze. Kindertagesstätten und Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung sind in Gruppen organisiert. Eine Gruppe umfasst in der Regel mindestens zehn Plätze, so dass davon ausgegangen wird, dass Betreuungseinrichtungen, die ihr Angebot im Sinne von Absatz 2 erhöhen, mindestens eine neue Betreuungsgruppe aufbauen.

Art. 3

Diese Bestimmung regelt die Voraussetzungen und die Auflagen für die Finanzhilfe. Absatz 1 betrifft die Kindertagesstätten und die Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung, Absatz 2 die Strukturen für die Betreuung in Tagesfamilien.

Abs. 1

Die Formulierung, wonach die Finanzhilfe gewährt werden kann, bekräftigt, dass kein Rechtsanspruch auf die Finanzhilfe besteht, sondern dass diese nur gewährt wird, sofern die bewilligten Kredite noch nicht erschöpft sind (siehe oben zu Art. 1 Abs. 1). Zudem besteht bei der Zusprechung der Finanzhilfe ein gewisses Ermessen.

Es müssen die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

– *Bst. a*

Die Trägerschaft der Einrichtung muss bestimmte rechtliche Voraussetzungen erfüllen. Einrichtungen, die von einer Einzelperson (oder von einer einfachen Gesellschaft) getragen werden, sind ausgeschlossen. Nur wenn die Einrichtung von einer juristischen Person getragen wird, kann eine Finanzhilfe gewährt werden. Das ist nötig, damit Vermögen und Betriebsrechnung der Einrichtung von den in der Trägerschaft engagierten Personen und Organisationen klar getrennt sind. Auch die Einrichtung oder der Ausbau von Betriebskrippen kann unterstützt werden.

Die Einrichtung bzw. ihre Trägerschaft darf zudem nicht gewinnorientiert sein. Ihr Zweck muss entsprechend formuliert sein, was aus ihrem Businessplan hervor geht. Ein Arbeitgeber muss für die Führung einer Krippe eine rechtlich eigenständige juristische Person gründen. Das tut er in der Regel bereits heute schon, indem er einen Verein gründet. Bei den Einrichtungen, die von der öffentlichen Hand getragen sind (Gemeinden, Gemeindeverbände, Kantone), wird auf das Erfordernis einer eigenen juristischen Persönlichkeit der Trägerschaft verzichtet. Bei diesen Einrichtungen wird auch davon ausgegangen, dass sie nie gewinnorientiert sind.

– *Bst. b*

Die langfristige Finanzierung muss gewährleistet sein.

Damit soll vermieden werden, dass die Einrichtung nach Ablauf der Finanzhilfe, die ja höchstens für drei Jahre gesprochen werden kann, wieder geschlossen werden muss. Um die langfristige Finanzierung zu belegen, wird die gesuchstellende Institution z.B. einen Businessplan, eine Bedarfsabklärung

rung usw. vorlegen müssen. Es wird aber keine Garantie im Rechtssinn verlangt, sondern es genügt, dass im Gesuch glaubhaft dargelegt wird, wie die Finanzierung auch langfristig erfolgen kann.

– *Bst. c*

Die Einrichtung muss gewissen Qualitätsanforderungen genügen.

Ein Minimalstandard auf Bundesebene wird bereits in der eidgenössischen Pflegekinderverordnung statuiert. Darauf braucht nicht ausdrücklich verwiesen zu werden. Eine Bewilligung nach der Pflegekinderverordnung wird nicht verlangt, weil dort in Artikel 13 Absatz 2 Ausnahmen für Einrichtungen vorgesehen sind, die nach der kantonalen Gesetzgebung einer besonderen Aufsicht unterstehen. Es versteht sich von selber, dass eine Einrichtung eine Bewilligung des Kantons - sei es aufgrund der Pflegekinderverordnung, sei es aufgrund eines kantonalen Gesetzes - braucht, um ihren Betrieb aufnehmen zu können. Daraus ergibt sich, dass die Einrichtung allfällige kantonale Vorschriften und Qualitätsanforderungen erfüllt.

Die Qualitätsanforderungen der Pflegekinderverordnung sind sehr allgemein formuliert und auslegungsbedürftig. Nicht alle Kantone haben diese jedoch konkretisiert. Es müssen aber für alle Einrichtungen, die eine Finanzhilfe erhalten, gewisse Mindestnormen gelten, welche über die Pflegekinderverordnung hinausgehen. In den Ausführungsbestimmungen werden die Qualitätsnormen festgelegt, die auf jeden Fall erfüllt sein müssen. Die zu erlassenden Vorschriften betreffen folgende Bereiche: Betreuungspersonal und dessen Ausbildung, Betreuungsintensität, Öffnungszeiten, Raumangebot, sanitäre Einrichtungen, Hygiene und Verpflegung, pädagogisches Material, Sicherheit, Aufsicht usw.

Abs. 2

Es sollen nicht die einzelnen Pflegefamilien bzw. die einzelnen Betreuungsverhältnisse subventioniert werden. Es geht auch nicht bloss darum, die Zahl der Tagesfamilienvereine zu vergrössern. Vielmehr sollen die entsprechenden Strukturen verbessert werden, z.B. durch Professionalisierung, nötigenfalls verbunden mit einer gewissen Zentralisierung. Daneben geht es auch um eine Verbesserung der Qualität der Betreuung in den Tagesfamilien. Dazu sollen einzelne Projekte oder Initiativen, die einen bestimmten Zweck erfüllen, unterstützt werden. Die Projekte können von verschiedenen Organisationen (Tageselternvereine, Berufsverbände, gemeinnützige Organisationen wie pro juventute, Gemeinden usw.) initiiert werden. In diesem Bereich muss die Voraussetzung in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a betreffend Organisation der Trägerschaft ebenfalls erfüllt sein. Initiativen von Einzelpersonen oder gewinnorientierte Angebote sind auch hier ausgeschlossen. Dazu kommen noch zwei Auflagen für die Verwendung der Mittel, die alternativ gelten (Bst. a. und b.).

Auch diese Finanzhilfen sind ergänzend (Art. 1 Abs. 2, Art. 5 des Gesetzesentwurfs) und sollen vom Bund direkt ausgerichtet werden (Art. 6 des Gesetzesentwurfs). Weil es sich um einzelne, i.d.R. zeitlich begrenzte Projekte handelt, ist auch keine langfristige Finanzierung nach Absatz 1 Buchstabe b gefordert. Es ist auch nicht sinnvoll, generelle Qualitätsanforderungen aufzustellen. Selbstverständlich wird aber geprüft, ob das Projekt zur Erreichung des Zieles geeignet ist, womit immer auch eine Qualitätskontrolle verbunden ist. Es wird nicht gefordert, dass das Projekt unmittelbar zu einer Erhöhung des Angebots an Plätzen führt. Längerfristig dürfte dies aber der Fall sein.

Es gelten für die Finanzhilfen an die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien alternativ zwei einschränkende Auflagen:

- *Bst. a*
Die gewährten Mittel müssen zur Finanzierung konkreter Projekte oder Initiativen verwendet werden, welche die Koordination der Betreuung professionalisieren oder wirksamer gestalten (z.B. durch Einsatz einer ausgebildeten Vermittlerin oder durch eine Verbesserung der regionalen Strukturen).
- *Bst. b*
Die gewährten Mittel müssen die Ausbildung der Tageseltern (z.B. durch Kurse) fördern.

Art. 4 Abs. 1

Da die Schweiz auf Bundesebene kein Finanzreferendum kennt, ist für Ausgaben des Bundes ein zweistufiges Verfahren notwendig. Es braucht einerseits nach Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe e BV eine formellgesetzliche Grundlage in Form eines Bundesgesetzes, die vorliegend geschaffen wird. Dazu hat die Bundesversammlung einen Kreditbeschluss zu fassen (Art. 167 BV), welcher nicht dem Referendum unterstellt wird und gemäss Artikel 163 Absatz 2 BV in die Form des einfachen Bundesbeschlusses zu kleiden ist.

Der vorliegende Gesetzestext enthält daher keine Angaben über die Höhe der Summe, die für die Anstossfinanzierung zur Verfügung stehen soll. Die parlamentarische Initiative sieht für eine Dauer von 10 Jahren eine jährliche Summe von 100 Millionen Franken vor. Nach Artikel 25 des Finanzhaushaltgesetzes (SR 611.0) ist für finanzielle Verpflichtungen, die über das laufende Voranschlagsjahr hinaus eingegangen werden, ein Verpflichtungskredit einzuholen. Es ist darum vorgesehen, dem Parlament einen Verpflichtungskredit in der Höhe von 400 Millionen Franken für eine Dauer von vorerst 4 Jahren zu beantragen. Die Aufteilung der Gesamtgeltungsdauer des Gesetzes von 10 Jahren in 4-Jahresperioden entspricht der jeweiligen Dauer einer Legislaturperiode und ermöglicht nach einer ersten Phase eine Wirksamkeitsüberprüfung, bevor eine nächste Kredittranche beantragt wird.

Innerhalb der 4-Jahresperiode wird es die Aufgabe des in der Sache zuständigen EDI sein, die verfügbaren Mittel auf die 4 Jahre aufzuteilen und den jeweils geschätzten Jahresbedarf im Voranschlag einzustellen. Da es sich bei dem zu bewilligenden Kredit um einen Verpflichtungskredit handelt, kann das EDI Verpflichtungen bis zum Betrag von 400 Millionen Franken eingehen. Bezüglich Zeitpunkt des Eingehens von Verpflichtungen und deren Höhe besteht ein gewisser Handlungsspielraum. Der sich auf Grund der eingegangenen Verpflichtungen ergebende Zahlungsbetrag ist in den jeweiligen Voranschlägen einzustellen.

Abs. 2

Es ist vorgesehen, den durch den Vollzug dieses Gesetzes zusätzlich anfallenden Aufwand sowie zusätzliches Personal aus den Mitteln des Verpflichtungskredits zu bezahlen. Dies stellt eine Abweichung vom Grundsatz der Spezifikation dar, der in Artikel 3 des Finanzhaushaltgesetzes verankert ist und verlangt, dass Personalausgaben aus den ordentlichen Personalausgabenkrediten bezahlt werden sollen, die das Parlament bewilligt hat. Aufgrund der Weisungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung und des Eidgenössischen Personalamtes vom 20. Februar 2001 über die

Finanzierung von Personal zulasten von Sach- oder Subventionskrediten sind Ausnahmen von diesem Grundsatz unter anderem möglich, wenn bei Subventionen eine über das normale Engagement hinaus gehende Mitwirkung eines Bundesamtes bei der Erarbeitung und Begleitung von Programmen sowie bei der Evaluation nötig ist und wegen fehlenden personellen Ressourcen eine zeitlich befristete Anstellung von zusätzlichem Personal unumgänglich ist.

Abs. 3

Diese Bestimmung entspricht Artikel 13 des Subventionsgesetzes, welcher unter anderem dann eine Prioritätenordnung verlangt, wenn Finanzhilfen nur im Rahmen der bewilligten Kredite gewährt werden oder wenn darauf kein Rechtsanspruch besteht. Die Prioritätenordnung muss in generell-abstrakter Form, also als Departementsverordnung erlassen werden und so das Prinzip der Gleichbehandlung sicherstellen, wenn die eingereichten Gesuche die verfügbaren Mittel übersteigen. In diesem Fall sollen also die regionalen Verhältnisse berücksichtigt werden und es ist sicher zu stellen, dass der Kredit nicht von einigen wenigen Kantonen aufgebraucht wird.

Art. 5

Artikel 5 steckt den Rahmen für die Bemessung der Finanzhilfen an die Institutionen ab. Die Bestimmung beschränkt sich auf die Nennung des maximalen Anteils der Bundeshilfe an den Gesamtkosten sowie der maximalen Dauer der Finanzhilfen an eine Institution. Innerhalb dieses Rahmens soll der Bundesrat in den Ausführungsbestimmungen die Einzelheiten der Bemessung regeln (Art. 8 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs).

Abs. 1

Mit den Finanzhilfen des Bundes darf maximal ein Drittel der Investitions- und Betriebskosten gedeckt werden. Diese Bestimmung konkretisiert jene des Artikel 1 Absatz 2, in welchem der Grundsatz festgehalten ist, dass die Finanzhilfen des Bundes bloss ergänzend ausgerichtet werden sollen. Auch die in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b genannte Voraussetzung, wonach die Nachhaltigkeit gewährleistet sein muss, wird mit dieser Bestimmung unterstrichen.

Neben den Betriebskosten – zu denen übrigens auch die Aus- und Weiterbildungskosten zählen – sollen auch die Investitionskosten für die Bemessung der Finanzhilfen berücksichtigt werden.

Die Bemessung der anrechenbaren Kosten hat zwei grundlegenden Anforderungen zu genügen. Zum einen hat sie zielgerichtet zu erfolgen und zum anderen soll sie möglichst effizient und transparent sein.

Zielgerichtet bedeutet, dass prinzipiell pro neu geschaffenen Betreuungsplatz subventioniert werden soll. Mit diesem angebotsorientierten Grundsatz wird dem Impulsprogramm zweifellos am konsequentesten Rechnung getragen. Effizienz und Transparenz können wohl am ehesten mittels Pauschalbeiträgen gewährleistet werden. Die Einzelheiten sind in den Ausführungsbestimmungen zu regeln.

Für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien sind die Bestimmungen sinngemäss anzuwenden. Dies bedeutet, dass Projekte z.B. für Ausbildungskurse für Tageseltern mit maximal einem Drittel ihrer Gesamtkosten subventioniert werden.

Abs. 2

Die Finanzhilfen des Bundes sollen maximal während drei Jahren ausgerichtet werden. Aus Artikel 2 Absatz 1 geht klar hervor, dass es sich dabei ausschliesslich um Starthilfen handelt. Die Dauer der Finanzhilfen soll je nach Betreuungstypus festgelegt werden. Wenn ein Betreuungstypus die sich aus der Startphase ergebenden Finanzierungsengpässe in der Regel nach zwei Betriebsjahren überwinden kann, ist dies zugleich die zeitliche Begrenzung der Finanzhilfe des Bundes.

Art. 6

Mit dem vorgesehenen Verfahren – Gesuchseinreichung direkt beim Bundesamt für Sozialversicherung – wurde eine schlanke und effiziente Lösung getroffen.

Abs. 1

Gesuche von Institutionen für Finanzhilfen müssen vor Eröffnung bzw. Ausweitung des Angebots direkt beim Bundesamt eingereicht werden.

Abs. 2

Gesuche für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien sind ebenfalls direkt beim Bundesamt einzureichen.

Abs. 3

Das Bundesamt entscheidet, nachdem es die zuständige Behörde des Kantons, aus welchem das Gesuch kommt, angehört hat. Damit soll sichergestellt werden, dass sich das Bundesamt für die Entscheidungsfindung auf Informationen der kantonalen Behörde abstützt. Dabei geht es um Einschätzungen zum lokalen Bedarf, zur Zweckmässigkeit sowie zur Qualität. Die Anhörung der zuständigen Behörde erfolgt auf schriftlichem Wege.

Art. 7

Dieser Artikel verweist auf die allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege, wobei Absatz 2 die Beschwerde an den Bundesrat ausschliesst. Absatz 1 ist eine allgemein gehaltene Formulierung, die sowohl dem heutigen wie auch dem künftigen System der Bundesrechtspflege gerecht wird. Sie ermöglicht, dass bei Inkraftsetzung des neuen Systems der Bundesrechtspflege Absatz 1 nicht geändert werden muss. Demgegenüber wird Absatz 2 bei Inkrafttreten des neuen Systems aufzuheben sein.

Das neue System der Bundesrechtspflege sieht die Schaffung eines Bundesverwaltungsgerichts vor, das dann auch für Beschwerden nach diesem Gesetz zuständig sein wird.

Art. 8

Absatz 1 besagt, dass der Bundesrat, welchem der Vollzug dieses Gesetzes obliegt, nach Anhörung der zuständigen Fachorganisationen die erforderlichen Ausführungsbestimmungen erlässt.

In Artikel 2 wird der Grundsatz festgeschrieben, dass die Auswirkung dieses Gesetzes regelmässig evaluiert werden muss.

4 Auswirkungen³¹

4.1 Auswirkungen auf die Kantone

Für die Kantone sollte die Umsetzung des Gesetzes keinen gewichtigen administrativen Mehraufwand nach sich ziehen. Die Kantone werden die Möglichkeit haben, zu Projekten in ihrem Gebiet Stellung zu nehmen. Damit können sie sich vergewissern, dass die Projekte mit ihren eigenen Bestrebungen im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung im Einklang stehen.

Eine Verbesserung des Betreuungsangebots bringt sowohl den Kantonen wie auch den Gemeinden viele Vorteile. Insbesondere wird der Zugang zu einem geeigneten Betreuungsplatz für junge Familien ein immer wichtigerer Faktor bei der Wahl des Wohnortes (siehe unter Ziff. 2.1.3).

4.2 Personelle Auswirkungen

Der Personalbedarf lässt sich nur sehr grob abschätzen, da keinerlei Erfahrungswerte vorliegen. Die nachfolgende Schätzung geht von folgenden Annahmen aus. Bei den Kindertagesstätten ist mit rund 200 Gesuchen pro Jahr zu rechnen. Im schulergänzenden Bereich dürfte die Zahl der Gesuche mit 300 bis 400 deutlich höher sein, weil dort das Spektrum der Angebote wesentlich vielfältiger ist. Im Bereich der Tageseltern dürfte die Zahl der Gesuche 100 kaum überschreiten. Dies wären total zwischen 600 und 700 Gesuche pro Jahr. Rechnet man mit einer durchschnittlichen Bearbeitungsdauer (Gesuchsprüfung, Anhörung des Kantons, Entscheid, Controlling) von einem Arbeitstag pro Gesuch, ergäbe sich ein Total von 600 bis 700 Arbeitstagen. Dies würde bedeuten, dass für den Vollzug mit der Zeit 3 bis 4 befristete Vollstellen zu schaffen wären.

4.3 Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung³²sieht zum Zweck der Ausgabenbegrenzung vor, dass Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken nach sich ziehen, in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedürfen. Die in Artikel 1 Absatz 1 des Entwurfs zu einem Bundesbeschluss vorgesehenen Beträge überschreiten diese Grenze; die Bestimmung unterliegt somit der Ausgabenbremse. Dies gilt auch für Artikel 1 Absatz 1 des Gesetzesentwurfs, auf dem die neuen Ausgaben beruhen.

³¹ Die sozio-ökonomischen Auswirkungen sowie jene auf die Gleichstellung von Frau und Mann sind von zentraler Bedeutung für das Impulsprogramm, weshalb sie bereits unter den Ziffern 2.1.2 und 2.1.3 ausführlich dargestellt sind und hier nicht weiter thematisiert werden.

³² SR 101

4.4 Evaluation

Das Impulsprogramm soll regelmässig auf seine Wirksamkeit geprüft und das Dispositiv nötigenfalls angepasst werden (Art. 8 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs). Dies wird umso leichter möglich sein, als das Gesetz flexibel ausgestaltet ist und zahlreiche Aufgaben an die Vollzugsebene delegiert werden.

Eine erste umfassende Beurteilung wird vor der Fortführung des Finanzierungsbeschlusses für weitere vier Jahre erfolgen. Es wird insbesondere Bilanz über die Anzahl geschaffener Betreuungsplätze zu ziehen sein und der Finanzbedarf für die Folge des Programms genau bestimmt werden müssen.

5 Verhältnis zum internationalen Recht

5.1 UNO-Konventionen

Der *Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Pakt I)* von 1966 (SR 0.103.1) hat für die Schweiz seit dem 18. September 1992 Geltung. Die Vertragsstaaten erkennen in Artikel 6 das Recht auf Arbeit an. In Artikel 3 verpflichten sie sich, die Gleichberechtigung von Mann und Frau bei der Ausübung aller in diesem Pakt festgelegten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sicherzustellen.

Das *Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau* von 1979 hat für die Schweiz seit dem 26. April 1997 Geltung (SR 0.108). Gemäss Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe c «treffen die Vertragsstaaten geeignete Massnahmen zur Förderung der Bereitstellung der erforderlichen unterstützenden Sozialdienste, die es Eltern ermöglichen, ihre Familienpflichten mit ihren beruflichen Aufgaben und mit der Teilnahme am öffentlichen Leben zu vereinbaren, insbesondere durch Förderung der Errichtung und des Ausbaus eines Netzes von Einrichtungen zur Kinderbetreuung».

Das *Übereinkommen über die Rechte des Kindes* von 1989 hat für die Schweiz seit dem 26. März 1997 Geltung (SR 0.107). Gemäss Artikel 18 Absatz 3 treffen die Vertragsstaaten alle geeigneten Massnahmen, um sicherzustellen, dass Kinder berufstätiger Eltern das Recht haben, die für sie in Betracht kommenden Kinderbetreuungsdienste und -einrichtungen zu nutzen.

5.2 Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)

Das *Übereinkommen (Nr. 156) über Arbeitnehmer mit Familienpflichten* von 1981 gilt für männliche und weibliche Arbeitnehmer mit Pflichten gegenüber ihren unterhaltsberechtigten Kindern, soweit ihre Möglichkeiten, sich auf das Erwerbsleben vorzubereiten, in das Erwerbsleben einzutreten, am Erwerbsleben teilzunehmen oder Fortschritte im Erwerbsleben zu erzielen, durch diese Pflichten eingeschränkt werden (Art. 1). Im Hinblick auf die Schaffung der tatsächlichen Chancengleichheit und Gleichbehandlung männlicher und weiblicher Arbeitnehmer hat es jedes Mitglied zu einem Ziel der innerstaatlichen Politik zu machen, dass Personen mit Familien-

pflichten, die erwerbstätig sind, in die Lage versetzt werden, ihr Recht hierzu auszuüben, ohne sich einer Diskriminierung auszusetzen und, soweit dies möglich ist, ohne dass es dadurch zu einem Konflikt zwischen ihren Berufs- und ihren Familienpflichten kommt (Art. 3 Abs. 1). Es sind ferner alle mit den innerstaatlichen Verhältnissen und Möglichkeiten im Einklang stehenden Massnahmen zu treffen, um öffentliche oder private Gemeinschaftsdienste zu entwickeln oder zu fördern, wie Dienste und Einrichtungen zur Betreuung der Kinder und zur Familienhilfe (Art. 6 Bst. b).

5.3 Instrumente des Europarats

Die *Revidierte Europäische Sozialcharta* vom 3. Mai 1996 trägt den gesellschaftlichen Veränderungen seit der Europäischen Sozialcharta von 1961 Rechnung. Die Revidierte Charta enthält nun in einem einzigen Instrument die in der Charta von 1961 und im Zusatzprotokoll von 1988 enthaltenen Rechte. Einige dieser Rechte wurden verbessert andere neu hinzugefügt. Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung männlicher und weiblicher Arbeitnehmer mit Familienpflichten sowie dieser Arbeitnehmer und der übrigen Arbeitnehmer zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien in Artikel 27, geeignete Massnahmen zu ergreifen, um öffentliche oder private Dienste zu entwickeln oder zu fördern, insbesondere Kindertagesstätten und andere Arten der Betreuung (Art. 27 Abs. 1 Bst. c).

Neben der Revidierten Charta, die für die Staaten, welche sie ratifiziert haben, verbindlich ist, sind noch andere punktuelle Bestimmungen in den Empfehlungen des Ministerkomitees enthalten, beispielsweise die Empfehlung Nr. (96) 5 über die Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

5.4 Vorschriften der Europäischen Union

Die Familienpolitik ist Sache der Mitgliedstaaten. Die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist Bestandteil des Aktionsprogramms der Gemeinschaft betreffend die Gemeinschaftsstrategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2001–2005). Sie ist ausserdem eine wichtige Komponente in Bezug auf die Chancengleichheit von Frauen und Männern gemäss beschäftigungspolitischen Leitlinien.

In seiner Empfehlung vom 31. März 1992 zur Kinderbetreuung (Abl. Nr. L 123 vom 8.5.1992 S. 16) empfiehlt der EU-Rat seinen Mitgliedstaaten, unter Berücksichtigung der jeweiligen Verantwortlichkeit der nationalen, regionalen und lokalen Behörden, der Sozialpartner, anderer massgeblicher Organisationen sowie von Privatpersonen, Initiativen zu ergreifen und/oder anzuregen, die darauf abzielen, Eltern, die erwerbstätig sind, soweit wie möglich Zugang zu Angeboten zur Kinderbetreuung am Ort zu sichern. Die nationalen, regionalen und lokalen Behörden, die Sozialpartner, andere massgebliche Organisationen sowie Privatpersonen sind im Übrigen zu ermutigen, entsprechend ihrer jeweiligen Verantwortlichkeit einen finanziellen Beitrag zur Schaffung und/oder zum Betrieb von einander ergänzenden und für die Eltern erschwinglichen Angeboten zur Kinderbetreuung zu leisten, die den Eltern eine Auswahlmöglichkeit bieten.

5.5 Vereinbarkeit des Gesetzesentwurfes mit dem internationalen Recht

Der vorliegende Gesetzesentwurf, der eine Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze vorsieht, geht in die gleiche Richtung wie die internationalen, von der Schweiz ratifizierten Instrumente (UNO-Konventionen) und das europäische Recht (Instrumente des Europarates und Bestimmungen der Europäischen Union). Die Staaten können die Umsetzungsmodalitäten im Übrigen selber wählen. Die Vereinbarkeit der Vorlage mit dem einschlägigen internationalen Recht ist gegeben, insofern als der Gesetzesentwurf darauf zielt, Massnahmen wie die Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen zu fördern, was im Sinne der Gleichstellung von Frau und Mann und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist.

6 Verfassungsmässigkeit

Der Gesetzesentwurf basiert auf Artikel 116 Absatz 1 der Bundesverfassung:

Art. 116 Abs. 1 BV

¹ Der Bund berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie. Er kann Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen.

Im zweiten Satz wird der Bund ermächtigt, Leistungen zum Schutz der Familie zu erbringen. Diese Zuständigkeit wurde anlässlich der Verfassungsreform eingeführt. Während Artikel 34^{quinquies} Absatz 1 der alten Verfassung nur den ersten Teil des obigen Absatzes enthielt und den Bund damit lediglich beauftragte, die Bedürfnisse der Familie zu berücksichtigen, ohne ihm Zuständigkeiten zu übertragen, beschloss der Gesetzgeber, die Bestimmung in diesem Sinn zu ergänzen. Grund für diese Ergänzung war die Tatsache, dass Artikel 34^{quinquies} Absatz 1 aBV verschiedentlich als Verfassungsgrundlage für Interventionen des Bundes im Bereich des Familienschutzes ausgelegt wurde. So stützen sich insbesondere das Bundesgesetz vom 9. Oktober 1981 über die Schwangerschaftsberatungsstellen³³ und die Unterstützung von schweizerischen Dachverbänden der Familienorganisationen darauf. Mit dem zweiten Satz in Artikel 116 Absatz 1 BV wollte man einerseits diese Praxis berücksichtigen und andererseits dem Bund ausdrücklich erlauben, Massnahmen zum Schutz der Familie zu unterstützen.

Es geht dabei ausschliesslich um eine Unterstützungskompetenz. Der Bund wird ermächtigt, die Bemühungen Dritter zu unterstützen. Er kann daher nicht selber Betreuungsplätze schaffen oder solche allein finanzieren.

Das Impulsprogramm liegt klar in den Grenzen dieser Zuständigkeit. Erstens wird es den Familien zweifellos Vorteile bringen. Zweitens sieht es nicht vor, dass der Bund selber Betreuungsplätze schafft oder solche allein finanziert. Wie es Artikel 1 Absatz 2 des Gesetzesentwurfs verlangt, ergänzt die Finanzierung durch den Bund lediglich andere Finanzquellen. Das Ziel beschränkt sich darauf, einen Anstoss zur Schaffung von Betreuungsplätzen zu geben, die Massnahme des Bundes soll also die Realisierung von Projekten Dritter bloss erleichtern.

³³ SR 857.5

02.3008 Postulat der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit

Massnahmen angesichts des Mangels an qualifiziertem Personal in den Einrichtungen zur Betreuung von Kindern

Der Bundesrat wird ersucht, im Zusammenhang mit dem bevorstehenden Inkrafttreten des neuen Berufsbildungsgesetzes mögliche Massnahmen zu prüfen, um den Mangel an qualifiziertem Personal im Bereich der Kleinkindererziehender zu beheben. Es soll geprüft werden, ob neue Ausbildungsmöglichkeiten eingeführt werden können, um die Zahl der ausgebildeten Personen zu erhöhen, ohne dass die Qualität der Ausbildung darunter leidet. Die Kantone sollen eingeladen werden, ihre Verantwortung in diesem Bereich besser wahrzunehmen.

Begründung

Der Mangel an qualifiziertem Personal in der Kleinkindererziehung ist eine erwiesene Tatsache. Wie in anderen sozialen Berufen und im Gesundheitswesen fehlt der Schweiz auch in diesem Bereich qualifiziertes Personal in Besorgnis erregendem Ausmass. Auf Grund dieser bedauerlichen Situation ist es oft schwierig, mehr Betreuungsplätze für Kinder anzubieten. Selbst dort wo die finanziellen Mittel vorhanden sind, wird die Schaffung von Betreuungsplätzen durch den Mangel an qualifiziertem Personal verzögert. Oder aber man behilft sich mit Notlösungen (zum Beispiel durch die Anstellung von Praktikantinnen und Praktikanten oder von ungeleitetem Personal, das bei der Arbeit ausgebildet wird), die weder für die Qualität der Kinderbetreuung noch für die betroffenen Personen (ungenügende Qualifizierung) in irgendeiner Weise befriedigend sind. Grund für diesen Personalmangel sind u.a. ungenügende Ausbildungsmöglichkeiten (insbesondere zu wenig Lehrstellen).

Diese Problematik ist besonders akut angesichts des Impulsprogramms, das zurzeit vom Bundesparlament im Sinne der parlamentarischen Initiative von Nationalrätin Jacqueline Fehr (00.403) in die Wege geleitet wird und das vorsieht, innerhalb von zehn Jahren zehntausende Betreuungsplätze zu schaffen.

Der Bundesrat soll eine Lösung für dieses Problem finden. Das Berufsbildungsgesetz, das demnächst in Kraft tritt und das künftig auch die Ausbildung in den sozialen Berufen regelt, gibt dem Bund die Kompetenz und die Mittel, in diesem Bereich zu handeln. So sollen zum Beispiel neue Ausbildungsangebote geprüft werden, durch die sich die Anzahl der Ausbildungsplätze erhöhen lässt. Verkürzte Studiengänge für Erwachsene mit Berufsausbildung und innerbetriebliche Ausbildungen sollen gefördert werden. Dabei muss natürlich die Qualität dieser neuen Ausbildungsgänge garantiert werden. Es ist klar, dass vor allem die betroffenen Dachverbände die notwendigen Ausbildungsgänge aufbauen müssen. Der Bundesrat ist aber eingeladen, die Verbände darin zu unterstützen und einzugreifen, falls nichts unternommen wird. Auch die Kantone sollen eingeladen werden, ihre Verantwortung in diesem Bereich besser wahrzunehmen.

Anzahl Kinderkrippen und Kinderhorte nach Kantonen, absolut und pro 1000 Kinder unter 7 Jahren

(Quelle: BFS, Eidgenössische Betriebszählung)

	Anzahl Betriebe							Anzahl Betriebe pro 1000 Kinder unter 7 Jahren								
	1985	1991	1995	1998	1985	1991	1995	1998	1985	1991	1995	1998	1985	1991	1995	1998
<i>Insgesamt</i>	478	545	706	941	0,93	0,96	1,19	1,64	0,93	0,96	1,19	1,64	0,93	0,96	1,19	1,64
Zürich	192	218	235	301	2,32	2,54	2,63	3,41	2,32	2,54	2,63	3,41	2,32	2,54	2,63	3,41
Bern	41	56	65	81	0,57	0,73	0,87	1,14	0,57	0,73	0,87	1,14	0,57	0,73	0,87	1,14
Luzern	10	11	15	23	0,37	0,37	0,47	0,76	0,37	0,37	0,47	0,76	0,37	0,37	0,47	0,76
Uri	2	2	1	1	0,64	0,63	0,31	0,33	0,64	0,63	0,31	0,33	0,64	0,63	0,31	0,33
Schwyz	4	3	4	5	0,41	0,27	0,33	0,43	0,41	0,27	0,33	0,43	0,41	0,27	0,33	0,43
Obwalden	0	0	2	1	0,00	0,00	0,66	0,35	0,00	0,00	0,66	0,35	0,00	0,00	0,66	0,35
Nidwalden	0	0	0	1	0,00	0,00	0,00	0,30	0,00	0,00	0,00	0,30	0,00	0,00	0,00	0,30
Glarus	3	3	3	3	0,89	0,86	0,85	0,93	0,89	0,86	0,85	0,93	0,89	0,86	0,85	0,93
Zug	5	4	8	6	0,72	0,54	0,98	0,71	0,72	0,54	0,98	0,71	0,72	0,54	0,98	0,71
Freiburg	3	7	18	17	0,18	0,36	0,82	0,77	0,18	0,36	0,82	0,77	0,18	0,36	0,82	0,77
Solothurn	7	9	13	12	0,39	0,46	0,65	0,64	0,39	0,46	0,65	0,64	0,39	0,46	0,65	0,64
Basel-Stadt	34	37	21	44	3,20	3,20	1,69	3,75	3,20	3,20	1,69	3,75	3,20	3,20	1,69	3,75
Basel-Landschaft	9	9	16	15	0,51	0,50	0,83	0,79	0,51	0,50	0,83	0,79	0,51	0,50	0,83	0,79
Schaffhausen	5	6	7	8	0,94	1,01	1,17	1,43	0,94	1,01	1,17	1,43	0,94	1,01	1,17	1,43
Appenzell A.Rh.	1	1	1	2	0,21	0,20	0,19	0,41	0,21	0,20	0,19	0,41	0,21	0,20	0,19	0,41
Appenzell I.Rh.	0	0	1	0	0,00	0,00	0,61	0,00	0,00	0,00	0,61	0,00	0,00	0,00	0,61	0,00
St. Gallen	11	12	22	31	0,30	0,30	0,53	0,80	0,30	0,30	0,53	0,80	0,30	0,30	0,53	0,80
Graubünden	3	4	6	6	0,21	0,26	0,38	0,40	0,21	0,26	0,38	0,40	0,21	0,26	0,38	0,40
Aargau	22	25	25	26	0,53	0,56	0,54	0,59	0,53	0,56	0,54	0,59	0,53	0,56	0,54	0,59
Thurgau	9	7	9	10	0,50	0,33	0,41	0,49	0,50	0,33	0,41	0,49	0,50	0,33	0,41	0,49
Tessin*	5	5	20	17	0,28	0,27	0,93	0,78	0,28	0,27	0,93	0,78	0,28	0,27	0,93	0,78
Waadt	50	51	74	89	1,27	1,04	1,39	1,70	1,27	1,04	1,39	1,70	1,27	1,04	1,39	1,70

	1985	1991	1995	1998	1985	1991	1995	1998
	Anzahl Betriebe				Anzahl Betriebe pro 1000 Kinder unter 7 Jahren			
Wallis	1	5	16	17	0,05	0,21	0,64	0,72
Neuenburg	26	25	40	31	2,41	1,92	2,86	2,27
Genf	31	41	79	186	1,29	1,43	2,42	5,80
Jura	4	4	5	8	0,73	0,67	0,81	1,33

* ohne scuola d'infanzia

Erwerbstätigkeit der Mütter gemäss SAKE

Prozentsatz der erwerbstätigen oder in der Arbeitslosenkasse eingeschriebenen Personen

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Frauen									
15–61 Jahre	70,6	71,7	71,9	71	71,1	72,3	72,7	74,1	74,5
Verheiratete									
Frauen mit									
Kindern unter									
15 Jahren	57,4	57,5	57	54,9	57,2	61,3	62,4	64,5	65,4
Männer									
15–64 Jahre	91,1	91	91	89,8	90,1	89,8	89,8	90,1	89,6

Quellennachweis: Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE 2000

Zahlen: familienergänzende Betreuungsplätze – Kanton Waadt

im 2000

(Zahlen aus: L'accueil de jour de la petite enfance, une affaire sérieuse, Guide à l'intention des femmes et hommes politiques du canton de Vaud, Centre vaudois d'aide à la jeunesse et al., Petite enfance Pool, Lausanne, septembre 2001)

- Anzahl Kinder 0–6 Jahre 51 260
- Anzahl Kinder deren beide Elternteile berufstätig sind 26 280
- Tagesbetreuungsplätze für Kleinkinder
 - Kindertagesstätte, erweiterte Öffnungszeiten (12 Stunden) 3 914 Plätze
 - Kindertagesstätte, beschränkte Öffnungszeiten (weniger als 3,5 Stunden) 3 748 Plätze
 - Anzahl Tagesmütter 1 428
 - Anzahl Kinder – Betreuung durch Tagesmütter 2 857

Geburtenziffer

Lebendgeborene seit 1990:

1990	83 939
1991	86 200
1992	86 910
1993	83 762
1994	82 980
1995	82 203
1996	82 007
1997	80 584
1998	78 049
1999	78 408
2000	78 458
2001	73 500
	(Schätzungen)

1990 bis 2001: Rückgang von ungefähr 12% der Anzahl Geburten

Quellennachweis BFS: Statistiken der Heiraten, Geburten und Todesfälle, Februar 2002

Umfrage bei den Kantonen betreffend die Pflegekinderverordnung

Zuständige Behörde für die Bewilligung der Familienpflege (Art. 4 ff. PAVO), für die Auskunft über die Tagespflege (Art. 12 ff. PAVO), für die Bewilligung der Heimpflege (Art. 13 ff. PAVO), für die Bewilligung von Kinderkrippen (Art. 13 Abs. 1 Bst. b PAVO) sowie die Zahl der bewilligten Kinderkrippen im Kanton

Angaben aus allen Kantonen ausser GL, NE und ZG

Stand: September 2001

	Für Bewilligung zu- Familienpflege ständig i.S.:	Tagespflege	Heimpflege	Kinderkrippen	Zahl bewilligter Kinderkrippen
AG	Gemeinderat	Gemeinderat	Gemeinderat	Gemeinderat	Die Bewilligungspflicht ist im Kanton Aargau bisher nicht zur Anwendung gelangt. Es gibt 30 Kinderkrippen, welche die Qualitätsmerkmale des Schweizerischen Krippenverbandes erfüllen
AI	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Zur Zeit gibt es im Kanton keine Kinderkrippen
AR	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	4
BE	Vormundschaftsbehörde am Wohnort der Pflegeeltern. Ausnahme: Kantonales Jugendamt bei Aufnahme ausländischer Kinder in Familienpflege (Art. 6 und 6a PAVO)	Die Tagespflege ist bewilligungspflichtig. Bewilligungsbehörde: Vormundschaftsbehörde am Wohnort der Tageseltern. Auskunft erteilt diese Behörde oder das kantonale Jugendamt	Kantonales Jugendamt	Kantonales Jugendamt	52. Bei dieser Zahl handelt es sich um private Kindertagesstätten nach Art. 13 Abs. 1 Bst. b PAVO. (Bewilligungsstand: 2.8.2001)
BL	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Regierungsrat	Regierungsrat	21

Für Bewilligung zu- ständig i.S.:	Familienpflege	Tagespflege	Heimpflege	Kinderkrippen	Zahl bewilligter Kinderkrippen
BS	Erziehungsdepartement, Ressort Dienste, Abteilung Sozialpädagogik	Erziehungsdepartement, Ressort Dienste, Abteilung Tagesbetreuung	Erziehungsdepartement, Ressort Dienste, Abteilung Sozialpädagogik	Erziehungsdepartement, Ressort Dienste, Abteilung Tagesbetreuung	56 (davon Kinderkrippen- Alter 0–7 Jahre: 32; Kin- derkrippen 0-ca. 14 Jahre: 24). Der Kanton selber führt nur 1 staatliche Kin- derkrippe und 2 staatliche Tagesheime (Spitalperso- nal) sowie Tagesschulen.
FR	Office cantonal des mineurs	Office cantonal des mi- neurs La Direction de la Santé publique et des affaires sociales peut déléguer cer- taines tâches de surveil- lance à des services et in- stitutions publiques ou privés qui ont des connaissances appropriées dans le domai- ne de l'éducation ou de la garde d'enfants et qui sont organisés à cet effet. La Di- rection a passé des conven- tions avec huit différents associations de mamans de jour. Pour les mamans de jour qui ne sont pas affi- liées à une association, l'Office cantonal des mi- neurs doit exercer directe- ment la surveillance	Service de la prévoyance sociale concernant des in- stitutions pour personnes handicapées ou inadaptées Office cantonal des mi- neurs pour accueils extra- scolaires concernant des enfants en âge scolaire (6 à 12 ans)	Office cantonal des mineurs	147 structures d'accueil, dont 19 crèches et 14 gar- deries / halte-garderies
GE	Service de protection de la jeunesse	Service de protection de la jeunesse	Service de protection de la jeunesse	Service de protection de la jeunesse	61

Für Bewilligung zu- ständig i.S.:	Familienpflege	Tagespflege	Heimpflege	Kinderkrippen	Zahl bewilligter Kinderkrippen
GR	Regionale und kommunale Sozialdienste	Regionale und kommunale Sozialdienste	Kantonales Sozialamt	Kantonales Sozialamt	7
JU	Autorité tutélaire	Autorité tutélaire	Autorité tutélaire	Autorité tutélaire	Accueil complet 14 (457 places) Socialisation-décharge 21 (430 places)
LU	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Keine Kenntnis
NW	Gesundheits- und Sozial- direktion	Gesundheits- und Sozial- direktion	Gesundheits- und Sozial- direktion	Gesundheits- und Sozial- direktion	1
OW	Einwohnergemeinde	Einwohnergemeinde	Kanton	Einwohnergemeinde	4
SG	Vormundschaftsbehörden der Gemeinden Ausländische Kinder zur Adoption: Amt für Soziales	Vormundschaftsbehörden der Gemeinden	Amt für Soziales	Amt für Soziales	80 (und Schulhorte nach Volksschulgesetz)
SH	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Keine Kenntnis
SO	Die fünf regionalen Ober- ämter als 1. Aufsichtsbe- hörde in Vormundschafts- sachen	Kommunale Sozialdienste, Tagesselternvereine, Ober- ämter, Amt für Gemeinden und soziale Sicherheit	Sonderschulheime: Depar- tement für Bildung und Kultur Kinder- und Jugendheime: Departement des Innern. Soziale Institutionen ge- stützt auf Jugendheim- gesetz	Die fünf regionalen Ober- ämter	Keine Kenntnis
SZ	Schweizer Kinder: Vor- mundschaftsbehörde Ausländische Kinder zur Adoption: Departement des Innern	Vormundschaftsbehörde	Regierungsrat	Regierungsrat	8 bewilligt, 2 Bewilligungs- verfahren laufend

Für Bewilligung zu- ständig i.S.:	Familienpflege	Tagespflege	Heimpflege	Kinderkrippen	Zahl bewilligter Kinderkrippen
TG	Örtliche Vormundschafts- behörde	Örtliche Vormundschafts- behörde	Departement für Justiz und Sicherheit (ab 5 Pfl- und Sicherheit (ab 5 Pfl- gekndern))	Departement für Justiz und Sicherheit	21
TI	Ufficio del Servizio Sociale / Ufficio del Tutore Ufficiale	Ufficio del Servizio Sociale	Dipartimento delle opere sociali	Dipartimento delle opere sociali	16
UR	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	Vormundschaftsbehörde	2
VD	Service de protection de la jeunesse / communes	Service de protection de la jeunesse	Service de protection de la jeunesse	Service de protection de la jeunesse	122 (nursery-crèches- garderies-Unités d'accueil pour écoliers) 233 (jardins d'enfants, halte-jeux et espace-bébés) projets
VS	Office cantonal pour la protection de l'enfant	Pour ce qui regarde les mamans de jour, la compétence est déléguée à la «Fédération valaisanne pour l'accueil familial à la journée»	Le Chef du Département de l'éducation, de la culture et du sport	Service cantonal de la jeu- nesse, par l'Office pour la protection de l'enfant	33
ZH	Vormundschaftsbehörde	Bezirks- und Jugend- sekretariat	Kantonales Amt für Jugend und Berufsberatung	Vormundschaftsbehörde	225