



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Kommission für Wissenschaft, Bildung und
Kultur des Nationalrates (WBK-N)
per E-Mail an: familienfragen@bsv.admin.ch

Basel, 30. August 2022

Präsidialnummer: P220701

**Regierungsratsbeschluss vom
Vernehmlassung zum Vorentwurf Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergän-
zenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kin-
dern (UKibeG): Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt**

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Mitglieder der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates

Mit Schreiben vom 17. Mai 2022 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Vorentwurf des Bundesbeschlusses für Finanzhilfen für kantonale Programme im Bereich Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Anträge und Bemerkungen zukommen.

1. Grundsätzliche Einschätzung

Der Regierungsrat unterstützt grundsätzlich die Ablösung des bisherigen befristeten Impulsprogramms durch ein neues Gesetz und begrüsst die Stossrichtung der Vorlage. Insbesondere befürworten wir die Kernziele der Vorlage: Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung sowie der Chancengerechtigkeit von Kindern im Vorschulalter.

Die familienergänzende Kinderbetreuung leistet einen zentralen gesellschaftlichen Beitrag und hat im Kanton Basel-Stadt einen hohen politischen Stellenwert: Zum einen ermöglicht sie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung, zum anderen trägt die frühkindliche Bildung und Betreuung in Institutionen der familienergänzenden Betreuung zur Chancengerechtigkeit von Kindern bei. Auf 1. Januar 2022 wurde im Kanton Basel-Stadt das totalrevidierte Tagesbetreuungsgesetz in Kraft gesetzt. Die Beiträge an die Tagesbetreuung (Betreuungsbeiträge) in Kindertagesstätten und Tagesfamilien wurden erhöht und damit einhergehend die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung gesenkt. Der Regierungsrat befürwortet, dass die Vorlage eine ständige finanzielle Beteiligung des Bundes an den Kosten für die familienergänzende Betreuung vorsieht, um Familienhaushalte noch stärker zu entlasten. Zentrales Anliegen des Regierungsrates ist es, dass die bisherige Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen bei-

behalten wird. Für den Kanton Basel-Stadt ist es wichtig, dass die Kantone die finanziellen Leistungen an die Betreuung und zur Förderung der Angebote und der Qualität weiterhin frei gestalten können (u.a. in Bezug auf den Anspruch auf Betreuungsbeiträge).

Kritisch sehen wir die Verfahren im Zusammenhang mit den Bundesbeiträgen an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung. Das vorgesehene Verfahren zur Rückerstattung der Bundesbeiträge an die Kantone entspricht demjenigen zur Rückerstattung der Ausfallentschädigungen für die familienergänzende Kinderbetreuung während der Corona-Pandemie. Der administrative Aufwand des Kantons und der Institutionen war in diesem Zusammenhang beträchtlich. Um sehr hohe administrative Aufwände für die Kantone zu vermeiden, müssen niederschwellige Verfahren und Abläufe zur Gewährung und zur Rückerstattung der Bundesbeiträge eingeführt werden. Die Gewährung eines Pauschalbeitrags anstatt eines einzelfallbezogenen Beitrags an die Kosten der Eltern könnte diesbezüglich Abhilfe schaffen.

2. Anträge und Bemerkungen zu einzelnen Artikeln des Vorentwurfs

2.1 Erster Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

2.1.1 Artikel 1 «Zweck»

Antrag:

Wir beantragen, Absatz 1 Bst. b folgendermassen zu ändern:

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

Begründung:

Die Chancengerechtigkeit soll nicht nur für Kinder im Vorschulalter verbessert werden. So fallen gemäss dem vorgesehenen Geltungsbereich bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit auch Kinder im Schulalter, die institutionell familienergänzend betreut werden, unter das Gesetz. Im Kanton Basel-Stadt sind die Tagesstrukturen der Volksschulen ein wichtiges unterrichtsergänzendes Betreuungsangebot, das sowohl die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit wie auch die Chancengerechtigkeit für Kinder verbessert.

Antrag:

Wir beantragen, in Absatz 1 folgenden Bst. c neu in das Gesetz aufzunehmen:

«Verbesserung der Qualität des Angebots der familienergänzenden Kinderbetreuung.»

Begründung:

Die Verbesserung der Angebotsqualität, erwähnt in Absatz 2 Bst. c, ist bereits in Absatz 1 zu nennen. Den Antrag der Minderheit Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena Absatz 2 Bst. c zu streichen, lehnen wir ab. Die positiven Effekte familienergänzender Kinderbetreuung sind massgeblich von der Qualität institutioneller Betreuungsangebote abhängig.

2.1.2 Artikel 2 «Geltungsbereich»

Antrag:

Wir beantragen, folgenden Absatz 2 neu in das Gesetz aufzunehmen:

«5 Jahre nach Inkrafttreten ist von den Kantonen für eine weitere Ausrichtung der Beiträge der Nachweis vorzulegen, dass alle Kinder derselben Wohngemeinde dieselben Zugangschancen in der familienergänzenden Kinderbetreuung haben.»

Begründung:

Ziel der Gesetzesvorlage ist es, die Chancengerechtigkeit von Kindern zu verbessern. Eine grundlegende Voraussetzung hierfür sind diskriminierungsfreie Betreuungsstrukturen und Tarifsyste. Gleiche Zugangschancen bedeuten, dass Kinder des gleichen Wohnorts und gleicher wirtschaftlicher Verhältnisse der Eltern, unabhängig von einer Behinderung oder anderer persönlicher Merkmale, die gleichen Chancen auf einen Betreuungsplatz zum gleichen Tarif haben. Dieser Grundsatz ist einzufordern und gesetzlich zu verankern.

2.1.3 Artikel 3 «Begriffe»

Antrag:

Wir beantragen, Bst. b folgendermassen zu ändern:

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

Begründung:

Im Bundesgesetz sollte der Begriff «Tagesfamilienorganisationen» verwendet werden, da es auch Tagesfamilienorganisationen gibt, die nicht als Verein organisiert sind.

2.2 Zweiter Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung

2.2.1 Artikel 4 «Grundsätze»

Antrag:

Wir beantragen, Absatz 1 folgendermassen zu ändern:

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

Begründung:

Neben der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung trägt die institutionelle Kinderbetreuung auch zur Chancengleichheit von Kindern bei. So fördern qualitativ gute Betreuungsangebote im Frühbereich die motorische, sprachliche und kognitive Entwicklung von Kindern. Ferner können Angebote familienergänzender Kinderbetreuung Eltern in anspruchsvollen Lebenssituationen entlasten und familiären Risikokonstellationen präventiv entgegenwirken. Für den Kanton Basel-Stadt ist es wichtig, dass die familienergänzende Kinderbetreuung nicht ausschliesslich der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung dient, sondern auch das Kindeswohl und die Förderung des Kindes berücksichtigt. Das Bundesgesetz muss grundsätzlich die Organisationsfreiheit der Kantone und Gemeinden wahren. Unterschiedliche Anspruchsvoraussetzungen wie auch eine erneute Prüfung auf Bundesebene widersprechen dem Subsidiaritätsprinzip und erhöhen den administrativen Aufwand unverhältnismässig.

Antrag:

Ablehnung des Antrags der Minderheit Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena.

Begründung:

Aus oben genannten Gründen lehnen wir den Minderheitenantrag, in Zweielternhaushalten ein Arbeits- und Ausbildungspensum von über 100 Prozent vorauszusetzen, ab.

Antrag:

Ablehnung des Antrags der Minderheit de Montmollin, Fiala, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Nantermod, Tuena, Umbricht Pieren.

Begründung:

Aus oben genannten Gründen lehnen wir den Minderheitenantrag, einen kumulierten Mindestbeschäftigungsgrad der beiden Eltern als Anspruchsvoraussetzung festzulegen, ab.

Antrag:

Ablehnung des Antrags der Minderheit Umbricht Pieren, Gafner, Haab, Herzog Verena, Huber, Keller Peter, Tuena.

Begründung:

Den Minderheitenantrag, den Anspruch auf Bundesbeiträge auf die institutionelle Kinderbetreuung im Vorschulbereich zu beschränken, lehnen wir ab (siehe hierzu auch Ausführungen zu Artikel 1).

2.2.2 Artikel 7 «Bundesbeitrag»

Antrag:

Wir beantragen, Absatz 1 (in Übereinstimmung mit dem Antrag der Minderheit Piller Carrard, Fivaz Fabien, Prezioso, Python, Schneider Meret) folgendermassen zu ändern:

«Der Bundesbeitrag beträgt 20 Prozent der Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes.»

Damit einhergeht bei Annahme von Absatz 1 die Streichung der Artikel 8 «Sockelbeitrag» und Artikel 9 «Zusatzbeitrag».

Begründung:

Wir sind kritisch, dass die mit dem Zusatzbeitrag angestrebte Anreizwirkung in einem angemessenen Verhältnis zum administrativen Aufwand steht, da die Umsetzung mit der Zweiteilung des Bundesbeitrags bedeutend komplexer ist. Aus diesem Grund fordern wir von einer Unterscheidung zwischen Sockel- und Zusatzbeitrag abzusehen. Vollumfänglich unterstützen wir, dass bei der Festlegung der Kosten die lokalen Bedingungen berücksichtigt werden, wie bspw. die im nationalen Vergleich höheren Mietkosten. Die regionalen Kosten für einen familienergänzenden Betreuungsplatz sind darüber hinaus von gesetzlichen Vorgaben abhängig. Zu nennen sind im Kanton Basel-Stadt die Vorgaben betreffend Qualität der Angebote wie die Anforderungen an die Qualifikation des Betreuungspersonals oder den Betreuungsschlüssel.

Antrag:

Wir beantragen, Absatz 4 folgendermassen zu ändern:

«Der Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die Betreuung eines Säuglings sowie eines Kindes mit Behinderungen oder mit besonderem Betreuungsbedarf ist höher, wenn die Eltern tatsächlich höhere Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung tragen-tatsächliche Mehrkosten anfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.»

Begründung:

Absatz 4 ist unglücklich formuliert. Explizit zu nennen ist, dass sich der Bund an den Kosten der Eltern beteiligt. Der Bundesbeitrag kann nach der gängigen kantonalen Praxis gewährt werden und ist nicht direkt an die Eltern auszubezahlen. Grundsätzlich ist es zu unterstützen, dass der Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die Betreuung eines Kindes mit Behinderung höher ist, wenn die Eltern tatsächlich höhere Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung tragen. Die Zusatzkosten für die Betreuung von Kindern mit Behinderungen sollen nicht den Eltern

auferlegt werden, aber auch die Kantone, die bereits heute behinderungsbedingte Mehrkosten übernehmen, sollen nicht benachteiligt werden. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass nicht nur bei Kindern mit Behinderungen höhere Kosten für die Betreuung anfallen, sondern auch bei Kindern mit Entwicklungsauffälligkeiten oder bei Säuglingen.

Antrag:

Ablehnung des Antrags der Minderheit Kutter, Brunner, Roth Pasquier, Stadler, Studer, den Bundesbeitrag an den durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes zu bemessen.

Begründung:

Die Berechnung des Bundesbeitrags auf Grundlage nationaler Durchschnittskosten führt zu einer schweizweit ungleichen finanziellen Entlastung der Familienhaushalte und wirkt sich negativ auf die Bestrebungen zur Verbesserung der Qualität in Angeboten der institutionellen Kinderbetreuung aus. Der Kanton Basel-Stadt mit seinem gut ausgebauten, qualitativ hochwertigen Angebot wird bei einer Bemessung des Bundesbeitrags nach den durchschnittlichen nationalen Kosten eines Betreuungsplatzes für seine Bemühungen zur Qualitätsentwicklung und -sicherung, aber auch aufgrund strukturell bedingter Faktoren benachteiligt. Nur wenn sich der Bundesbeitrag an den effektiven Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes orientiert, kann eine Gleichbehandlung der Eltern erreicht werden.

Antrag:

Teilweise Berücksichtigung des Antrags der Minderheit Piller Carrard, Fivaz Fabien, Prezioso, Python, Schneider Meret, ausgenommen Absatz 2 betreffend Bemessung des Bundesbeitrags und Absatz 4 betreffend Kinder mit Behinderungen oder besonderem Betreuungsbedarf.

Begründung:

Aus den oben ausgeführten Gründen folgen wir dem Antrag der Minderheit in Bezug auf Absatz 1 und Absatz 3. Die Bemessung des Bundesbeitrags, festgehalten in Absatz 2, hat die lokalen Bedingungen zu berücksichtigen, um eine Ungleichbehandlung der Eltern und eine Benachteiligung progressiver Kantone zu vermeiden. Die Höhe des Bundesbeitrags ist an den tatsächlichen Mehrkosten, die durch einen besonderen Betreuungsaufwand bedingt sind, auszurichten.

2.2.3 Artikel 11 «Gewährung des Bundesbeitrages an die Anspruchsberechtigten»

Antrag:

Wir beantragen, Absatz 4 folgendermassen zu ändern:

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

Begründung:

Im Kanton Basel-Stadt werden die Beiträge für die familienergänzende Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten an die Eltern verfügt. Die Auszahlung erfolgt jedoch direkt an die Betreuungseinrichtungen, die die Beiträge in Form einer Vergütung im Rahmen der Rechnungsstellung an die Eltern weitergeben. Da der Bund ergänzend finanziert, ist es für uns zentral, dass die Gegebenheiten und Abläufe des Kantons berücksichtigt werden.

Antrag:

Wir beantragen, Absatz 5 zu streichen:

~~«Der Bundesrat kann zum Verfahren Vorgaben machen.»~~

Begründung:

Hier liegt ein Widerspruch vor. Einerseits kann der Kanton gemäss Absatz 3 das Verfahren für die Gewährung der Bundesbeiträge festlegen, andererseits kann der Bund nach Absatz 5 zum Verfahren Vorgaben machen. Für den Kanton Basel-Stadt ist es wichtig, dass die Kantonskompetenz gewahrt wird und die Kantone über das Verfahren entscheiden, damit der administrative Aufwand möglichst tief gehalten werden kann.

2.2.4 Artikel 12 «Rückerstattung der Bundesbeiträge an die Kantone»

Allgemeine Anmerkung:

Das Verfahren zur Rückerstattung der Bundesbeiträge an die Kantone, insbesondere die Prüfung der Anträge durch das Bundesamt für Sozialversicherungen, muss verhältnismässig und sachgerecht sein. Die Rückerstattung sollte möglichst keinen administrativen Mehraufwand generieren.

Begründung:

Die im Bundesgesetz vorgesehenen Verfahren zur Gewährung von Bundesbeiträgen führen für den Kanton Basel-Stadt zu einem hohen administrativen Mehraufwand. In der kantonalen Datenbank sind derzeit alle Kinder erfasst, die aufgrund der wirtschaftlichen Verhältnisse des Familienhaushalts einkommens- und vermögensabhängige Betreuungsbeiträge erhalten. Für die Gewährung der Bundesbeiträge sind neu alle Kinder, die in Institutionen familienergänzend betreut werden, in der Datenbank zu erfassen. Auch die zur Berechnung des Bundesbeitrags erforderlichen Kennzahlen sind zu erheben und laufend zu aktualisieren. Mit den bestehenden personellen Ressourcen ist dieser administrative Aufwand kaum zu leisten. Infolgedessen gilt es im Grundsatz zu überlegen, ob anstatt einer Abrechnung auf Ebene des Einzelfalls ein pauschaleres Modell für die Gewährung und Rückerstattung von Bundesbeiträgen realisiert werden kann.

Das Bundesgesetz sieht vor, dass die Kantone ein- bis zweimal pro Jahr eine Abrechnung der ausgerichteten Beiträge erstellen. Das vorgesehene Verfahren zur Rückerstattung der Bundesbeiträge an die Kantone entspricht demjenigen zur Rückerstattung der Ausfallentschädigungen für die familienergänzende Kinderbetreuung während der Corona-Pandemie. Der administrative Aufwand des Kantons und der Institutionen war in diesem Zusammenhang immens. Neben dem Verfahren zur Rückerstattung war auch die Prüfung der Anträge durch das BSV für den Kanton sehr aufwendig. Da die Kantone die administrativen Kosten tragen, ist es zentral, dass die Verfahren so einfach wie möglich gehalten werden.

2.3 Dritter Abschnitt: Programmvereinbarungen

2.3.1 Artikel 13 «Finanzhilfen an Kantone und Dritte»

Antrag:

Wir beantragen, Absatz 1 Bst. b folgendermassen zu ändern:

«Massnahmen zur besseren Abstimmung der familienergänzenden Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern unter Berücksichtigung des Kindeswohls insbesondere hinsichtlich der Erweiterung und Flexibilisierung der Betreuungszeiten.»

Begründung:

Bei Erweiterungen und Flexibilisierungen der Betreuungszeiten müssen neben den Bedürfnissen der Eltern nach besserer Vereinbarkeit auch diejenigen der Kinder bzw. das Kindeswohl berücksichtigt werden.

Antrag:

Wir beantragen, Absatz 1 Bst. a (in Übereinstimmung mit dem Antrag der Minderheit Fivaz Fabien, Aebischer Matthias, Amos, Atici, Brunner, Locher Benguerel, Piller Carrard, Prezioso, Python, Roth Pasquier, Weber) folgendermassen zu ändern:

«die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschul- und Schulalter sowie für Kinder mit Behinderungen oder mit besonderen Bedürfnissen im Vorschulalter zur Schliessung von Angebotslücken.»

Begründung:

Grundsätzlich begrüssen wir die begriffliche Ausweitung auf Kinder mit sozialen Indikationen durch den Antrag der Minderheit. Auch das Tagesbetreuungsgesetz des Kantons Basel-Stadt kennt höhere Beiträge für Kinder mit besonderem Betreuungsbedarf. Kinder mit Behinderungen sind dennoch explizit zu nennen, denn sie sind vor Diskriminierung besonders zu schützen. Das Gemeinwesen hat in diesem Bereich einen verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrag.

2.3.2 Artikel 16 «Verfahren»

Antrag:

Wir beantragen, Absatz 2 zu streichen:

~~«Der Bundesrat legt den Beginn der ersten Vertragsperiode fest. Er regelt den Informations- und Erfahrungsaustausch mit den Kantonen und weiteren relevanten Akteuren.»~~

Begründung:

Der national festgelegte Beginn der Programmperiode ist für die Kantone zumindest in der ersten Programmperiode nachteilig. Der Abschluss einer Programmvereinbarung ist in der Vorbereitung sehr aufwendig und allenfalls nicht innert Frist realisierbar. Den Kantonen sollte zumindest zu Beginn die Möglichkeit eingeräumt werden, dass bei Vorliegen eines konkreten Projektes innerhalb einer Programmperiode auch eine Programmvereinbarung mit kürzerer Laufzeit abgeschlossen werden kann.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen steht Ihnen das Erziehungsdepartement, Bereich Jugend, Familie und Sport, Frau Chantal Müller, chantal.mueller@bs.ch, Tel. 061 267 84 73, zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin