



23.478

Parlamentarische Initiative Verlängerung der Bundesbeiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung bis Ende des Jahres 2026

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

vom 22. Januar 2024

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung¹. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem Gesetzesentwurf in der Beilage zuzustimmen.

22. Januar 2024

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Mathilde Crevoisier Crelier

¹ BBl 2024 561

Übersicht

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002 über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung ist seit dem 1. Februar 2003 in Kraft. Bei der Verabschiedung des Gesetzes waren die Finanzhilfen auf acht Jahre befristet; sie liefen per 31. Januar 2011 aus. Die Laufzeit der Finanzhilfen wurde viermal verlängert und endet nun am 31. Dezember 2024. Zusammen mit der Ausführungsverordnung bildet das Gesetz die Grundlage eines Impulsprogramms, das die Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder fördern und den Eltern eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung ermöglichen soll. Im Jahr 2018 kamen neue Finanzhilfen hinzu. Diese waren anfänglich auf fünf Jahre befristet. Sie wurden ebenfalls bis am 31. Dezember 2024 verlängert. In der Gesamtabstimmung vom 23. Januar 2024 hat die WBK-S mit 11 zu 2 Stimmen einer weiteren Verlängerung zugestimmt, die darauf abzielt, die Drittbetreuungskosten der Eltern zu senken zu einer besseren Abstimmung des Angebots der familienergänzenden Kinderbetreuung an die Bedürfnisse der Eltern zu führen.

Am 18. Februar 2021 reichte die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) eine parlamentarische Initiative (21.403) ein. Diese fordert, dass die bestehenden Finanzhilfen abgelöst und in eine stetige Unterstützung überführt werden, die u. a. eine massgebliche Vergünstigung der Elternbeiträge und eine Verbesserung der frühen Bildung bewirkt mit dem Ziel, die Entwicklungschancen der Kinder zu erhöhen und die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu verbessern. Am 1. März 2023 stimmte der Nationalrat dem Gesetzesentwurf seiner Kommission als Erstrat in weiten Zügen zu. Die Kommission des Ständerates (WBK-S) hat den Gesetzesentwurf zur Parlamentarischen Initiative 21.403 an ihren Sitzungen vom 6. Juli, 22. August, 19. Oktober, 20. November 2023, 22. Januar 2024 und 15. Februar 2024 beraten. Die WBK-S prüft im Gegensatz zum Erstrat, der die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung über eine neue Leistung, einen sog. Bundesbeitrag, senken wollte, eine Variante über das Familienzulagengesetz, der sog. Betreuungszulage. Mit dieser neuen gesamtschweizerischen Zulage gemäss FamZG möchte die WBK-S die Teilhabe beider Eltern am Arbeitsmarkt verbessern, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Die WBK-S eröffnet demnächst die Vernehmlassung zu ihrer Prüfvariante.

Da die Ausarbeitung eines neuen Gesetzes nicht vor Ablauf der bestehenden Fördermassnahmen abgeschlossen werden kann, reichte die WBK-S am 20. November 2023 eine weitere parlamentarische Initiative (23.478) ein, die verlangt, dass die Bundesbeiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung bis zum Inkrafttreten des in Ausarbeitung befindlichen neuen Gesetzes oder bis längstens am 31. Dezember 2026 verlängert werden. Ziel ist es, Lücken in den Fördermassnahmen des Bundes zu verhindern. Damit verbunden ist eine Erhöhung des Verpflichtungskredits für die Finanzhilfen für die Schaffung von Betreuungsplätzen von 53,2 Millionen Franken. Die parlamentarische Initiative 23.478 ist Gegenstand dieses Berichtes.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte und Ausgangslage

Das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002² über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG), das seit dem 1. Februar 2003 in Kraft ist, fördert die Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder. Seine Geltungsdauer wurde viermal verlängert (2010, 2014, 2018, 2022). Für die dritte Verlängerung (1. Februar 2019 bis 31. Januar 2023) wurde ein Verpflichtungskredit von 124,5 Millionen Franken gesprochen und zusätzlich 5,5 Millionen Franken wurden für Personal- und Sachaufwand gesprochen. Für die vierte Verlängerung (1. Februar 2023 bis 31. Dezember 2024) musste kein neuer Verpflichtungskredit gesprochen werden, die Personal- und Sachmittel wurden zur Sicherstellung der Durchführung um 3 Millionen Franken erhöht. Diese Finanzhilfen enden am 31. Dezember 2024.

Im Jahr 2017 verabschiedete die Bundesversammlung folgende zwei neue Förderinstrumente, die auf fünf Jahre befristet waren:

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

Sie genehmigte für den gesamten fünfjährigen Zeitraum der neuen Finanzhilfen einen Verpflichtungskredit von 96,8 Millionen Franken. Die Gesetzesänderung vom 16. Juni 2017 trat am 1. Juli 2018 in Kraft. 2021 beschloss die Bundesversammlung auf Antrag des Bundesrates, den Verpflichtungskredit um 80 Millionen Franken auf 176,8 Millionen Franken zu erhöhen. Mit der Verlängerung des KBFHG im 2022 wurden diese Finanzhilfen um eineinhalb Jahre auf den 31. Dezember 2024 verlängert. Der Verpflichtungskredit blieb unverändert.

Insgesamt wurden dem BSV für die Durchführung beider Fördermassnahmen 5,5 Millionen Franken für Personal- und Sachaufwand zur Verfügung gestellt, die nach der Verlängerung auf 31. Dezember 2024 um weitere 3 Millionen Franken erhöht wurden, wovon 2,85 Millionen für den Personalaufwand eingestellt sind.

Das Impulsprogramm für die Schaffung von Betreuungsplätzen wurde mehrfach evaluiert; die Ergebnisse zeigen, dass die angestrebten Ziele sehr erfolgreich umgesetzt werden (vgl. Ziff. 2.2). Die Evaluierung der neuen Unterstützungsleistungen ab 2018 hat gezeigt, dass die Finanzhilfen oft von Mitnahmeeffekten begleitet waren und darum eine eher geringe Anreizwirkung für die Kantone und Gemeinden haben.

Zu diesem Zweck beschloss die WBK-N im Frühjahr 2021 nach der Zustimmung durch die ständerätliche Schwesterkommission, ein neues Gesetz zu schaffen (21.403; «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»), um das im Rahmen des KBFHG vorgesehene Impulsprogramm zu konsolidieren und in der Folge in eine stetige Unterstützung zu überführen.

Um die Entstehung von Lücken in den Fördermassnahmen des Bundes zu verhindern, wurden die Finanzhilfen gemäss KBFHG über die Parlamentarische Initiative 22.403 bis Ende 2024 verlängert.

Am 1. März 2023 hiess der Nationalrat mit 107 zu 79 Stimmen und bei 5 Enthaltungen den Gesetzesentwurf zur pa. Iv. 21.403 gut, den ihre Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-N) ausgearbeitet hatte, gut.

Im Rahmen ihrer Beratungen zur Gesetzesvorlage auf der Basis der Parlamentarischen Initiative 21.403 entschied die WBK-S grundsätzlich, auf die Vorlage des Nationalrats einzutreten. Insbesondere hinsichtlich der Einführung einer neuen Finanzhilfe in Form eines Bundesbeitrags an die Eltern, die ihre Kinder institutionell betreuen lassen, kamen im Verlauf der Beratungen Bedenken hinsichtlich der Zweckmässigkeit auf. Die WBK-S prüft eine Variante im Rahmen des Bundesgesetzes vom 24. März 2006³ über die Familienzulagen (FamZG) und diskutiert die Einführung einer sog. Betreuungszulage (analog zu den Kinder- und zu den Ausbildungszulagen). Mit dieser neuen gesamtschweizerischen Zulage gemäss FamZG (SR 836.2) möchte die WBK-S die Teilhabe beider Eltern am Arbeitsmarkt verbessern, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Sie geht ausserdem davon aus, dass auf Grund der Ausrichtung der Betreuungszulage über bestehende Durchführungsstellen (Familienausgleichskassen) der administrative Aufwand seitens Bund und Kantonen deutlich tiefer gehalten werden kann und dass damit die Wirksamkeit vorgesehenen Unterstützungsleistung an die Eltern um einiges erhöht würde.

Um Lücken im Engagement des Bundes zu verhindern, und sich gleichzeitig die nötige Zeit zu geben, um Alternativen für den Bundesbeitrag zu prüfen, entschied die WBK-S eine weitere Verlängerung der heutigen Finanzhilfen. Sie beschloss darum am 20. November 2023 mit 7 zu 2 Stimmen bei einer Enthaltung, eine weitere parlamentarische Initiative (23.478; «Verlängerung der Bundesbeiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung bis Ende des Jahres 2026») mit folgendem Inhalt auszuarbeiten:

Das Bundesgesetz über Finanzhilfen für die familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG) wird verlängert:

- *hinsichtlich der Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder im Sinne des 2. Abschnittes, Artikel 2 und 3 KBFHG;*
- *hinsichtlich der Finanzhilfen für die Erhöhung von Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung im Sinne des 2a. Abschnittes, Artikel 3a und 3b KBFHG.*

³ SR 836.2

Die Verlängerung der Finanzhilfen im Sinne des 2. Abschnittes, Artikel 2 und 3 KBFHG bzw. des 2a. Abschnittes, Artikel 3a und 3b KBFHG wird hinfällig, sobald das neue Gesetz, das derzeit im Rahmen der parlamentarischen Initiative 21.403 ausgearbeitet wird, in Kraft tritt, oder spätestens am 31. Dezember 2026.

Die Schwesterkommission des Nationalrats (WBK-N) stimmte der Ausarbeitung der Initiative am 11. Januar 2024 mit 16 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung zu.

Die WBK-S hiess den Gesetzesentwurf zur Verlängerung der Bundesbeiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung bis Ende des Jahres 2026, wie auch den Bundesbeschluss über die Finanzhilfen für die familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG) am 23. Januar 2024 in der Gesamtabstimmung mit 11 zu 2 Stimmen gut. Dieses Dokument ist Gegenstand des vorliegenden Berichtes.

Eine Minderheit der Kommission ist gegen eine erneute Verlängerung der Bundesbeiträge. Sie ist der Ansicht, dass diese fünfte Verlängerung einer Anstossfinanzierung sachlich und rechtlich nicht vertretbar sei. Sie ist zudem der Auffassung, dass eine Anstossfinanzierung, welche nach 13 Jahren die initiierte Entwicklung nicht in Gang setzen konnte, gescheitert sei und ihre Verlängerung sachpolitisch unvereinbar sei. Weiter stellt die Minderheit die Rechtmässigkeit in Frage, und sie ist der Meinung, dass diese Vorlage verfassungswidrig sei. Die Minderheit ist zudem erstaunt, dass die Vorlage die finanzpolitischen Zwänge des Bundes nicht berücksichtigt.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Verlängerung der Finanzhilfen

Die Finanzhilfen für die Schaffung von Betreuungsplätzen (Abschnitt 2, Art. 2 und 3 KBFHG) haben eine begrenzte Geltungsdauer. In Umsetzung der parlamentarischen Initiative 22.403 der WBK-N hat das Parlament am 30. September 2022 die Geltungsdauer des KBFHG bis zum 31. Dezember 2024 verlängert.

Die WBK-S hält es für richtig, diese Finanzhilfen erneut zu verlängern, bis das auf der parlamentarischen Initiative 21.403 beruhende neue Gesetz ausgearbeitet ist und in Kraft tritt, spätestens aber bis Ende 2026.

2.2 Erwägungen der Kommission

Wie verschiedene externe Studien zeigen^{4,5,6,7,8,9}, tragen die Finanzhilfen wesentlich dazu bei, die Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und/oder Ausbildung und Familie zu verbessern. Zudem bestärken die Finanzhilfen die Kantone und Gemeinden darin, ihre Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung zu erhöhen und so die von den Eltern getragenen Kinderbetreuungskosten zu senken. Weiter zeigen die Studien, dass das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung nicht immer ausreicht, um die gegenwärtige Nachfrage zu decken.

Angesichts des Erfolgs und der Notwendigkeit dieser Finanzhilfen erscheint es sinnvoll, deren Laufzeit zu verlängern. Damit könnte verhindert werden, dass die finanzielle Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung nach Ablauf des KBFHG unterbrochen würde.

2.2.1 Dauer der Verlängerung

Gemäss parlamentarischer Initiative 23.478 soll die Geltungsdauer des bestehenden Gesetzes bis zum Inkrafttreten des neuen Gesetzes, das im Rahmen der parlamentarischen Initiative 21.403 ausgearbeitet wird, verlängert werden.

- 4 *Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Evaluation des Vollzugs.* B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Beiträge zur Sozialen Sicherheit Nr. 11/05, BSV, Bern. Unter folgendem Link abrufbar: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.html>.
- 5 *Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Evaluation des Impacts.* Ecoplan AG – Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Beiträge zur Sozialen Sicherheit Nr. 12/05, BSV, Bern. Unter folgendem Link abrufbar: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.html>.
- 6 *Evaluation «Anstossfinanzierung». Nachhaltigkeit und Impulseffekte der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung.* B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, Beiträge zur Sozialen Sicherheit Nr. 1/10, BSV, Bern. Unter folgendem Link abrufbar: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.html>.
- 7 *Evaluation «Anstossfinanzierung». Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung und Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit oder Ausbildung.* Ecoplan AG – Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Beiträge zur Sozialen Sicherheit Nr. 15/13, BSV, Bern. Unter folgendem Link abrufbar: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.html>.
- 8 *Evaluation «Anstossfinanzierung». Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung.* Ecoplan AG – Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Beiträge zur Sozialen Sicherheit Nr. 13/17, BSV, Bern. Unter folgendem Link abrufbar: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.html>.
- 9 *Evaluation «Anstossfinanzierung». Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage?* Interface – Politikstudien Forschung Beratung und Universität St. Gallen, Luzern/St. Gallen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit Nr. 14/17, BSV, Bern. Unter folgendem Link abrufbar: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.html>.

Die Laufzeit der Finanzhilfen im Sinne des 2. Abschnittes, Artikel 2 und 3 KBFHG bzw. im Sinne des Abschnittes 2a, Artikel 3a und 3b KBFHG wird bis längstens am 31. Dezember 2026 verlängert. Eine Verlängerung bis zu diesem Datum scheint angemessen angesichts der erforderlichen Zeit für die Verabschiedung und das Inkrafttreten der neuen Gesetzgebung.

2.2.2 Finanzieller Rahmen

2.2.2.1 Höhe der Verpflichtungskredite

Das Parlament hat am 30. September 2022 beschlossen, die *Finanzhilfen für die Schaffung von Betreuungsplätzen* bis am 31. Dezember 2024 ein viertes Mal zu verlängern. Die Verlängerung erstreckt sich vom 1. Februar 2023 bis zum 31. Dezember 2024. Für die Dauer dieser Verlängerung geht man davon aus, dass der 5. Verpflichtungskredit von 124,5 Millionen, welcher ursprünglich vom 1. Februar 2019 bis 31. Januar 2023 gesprochen wurde, ausreicht. Für die vierte Verlängerung musste darum kein neuer Verpflichtungskredit beantragt werden. Es wurde festgehalten, dass falls im Vollzug dennoch ein Mehrbedarf entstünde, dafür ein Nachtragskredit beantragt werden könnte. Andernfalls müsste gemäss Artikel 4 Absatz 3 KBFHG eine Prioritätenordnung erlassen werden.

Der 5. Verpflichtungskredit über 124,5 Mio. reicht für eine erneute 5. Verlängerung nicht aus. Es bestünde ein Zusatzbedarf von 50 Millionen Franken zur Sicherstellung der Vergabe von Finanzhilfen.

Der Bund konnte ursprünglich vom 1. Juli 2018 bis zum 30. Juni 2023 *Finanzhilfen für Subventionserhöhungen von Kantonen und Gemeinden* sowie *Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern* gewähren. Auf Antrag des Bundesrates hat das Parlament für diese zwei Arten von Finanzhilfen einen Verpflichtungskredit von 96,8 Millionen Franken bewilligt. Da sich aufgrund der eingegangenen und angekündigten Gesuche abgezeichnet hatte, dass der Kredit in dieser Höhe nicht ausreichen würde, hat das Parlament den Kredit um 80 Millionen Franken auf 176,8 Millionen Franken erhöht. Die Geltungsdauer für diese Finanzhilfen wurde vom Parlament am 30. September 2022 ebenso bis am 31. Dezember 2024 verlängert. Der Verpflichtungskredit wurde nicht erhöht, jedoch ebenfalls verlängert bis zum 31. Dezember 2025. Gemäss Vorlage soll die Geltungsdauer für diese Finanzhilfen nun nochmals bis am 31. Dezember 2026 (für die Verpflichtungskredite bis zum 31. Dezember 2027) oder bis zum Inkrafttreten der Vorlage zur Pa. Iv. 21.403 verlängert werden.

Für Projekte zur besseren Abstimmung des Angebots auf die Bedürfnisse der Eltern wurden bisher 8 Gesuche im Umfang von insgesamt knapp 0,5 Millionen Franken bewilligt. Gesuche für Finanzhilfen für Subventionserhöhungen von Kantonen und Gemeinden müssen durch die Kantone eingereicht werden. Jeder Kanton kann nur einmal ein Gesuch einreichen. Bis am 31. Dezember 2023 haben 17 Kantone ein Gesuch eingereicht, mit denen Finanzhilfen in der Höhe von rund 163,3 Millionen Franken beantragt werden. Die effektiven Zahlungen an die Kantone erfolgen auf der Basis von Abrechnungen. Erfahrungsgemäss liegen die Zahlungen etwas tiefer als in den

Gesuchen ausgewiesen. Es bestehen somit noch eine kleine Reserve für allfällige weitere Gesuche. Der bewilligte Kredit in der Höhe von 176,8 Millionen Franken könnte daher auch bei einer Verlängerung der Geltungsdauer knapp ausreichen. Der Kredit wurde im Zusammenhang mit der Umsetzung der Sparvorgabe des Bundesrates um 4,1 Millionen Franken auf 172,7 Millionen Franken gekürzt.

Beide bewilligten Verpflichtungskredite müssen auf Grund der Verlängerung zeitlich verlängert werden, zudem besteht ein Mehrbedarf im Umfang von 50 Millionen Franken für die Durchführung der *Finanzhilfen für die Schaffung von* Betreuungsplätzen. Sollten diese zusätzlichen Mittel wider Erwarten nicht ausreichen, müsste gemäss Artikel 4 Absatz 3 KBFHG eine Prioritätenordnung erlassen werden.

Für die Durchführung der Finanzhilfen für die Schaffung von Betreuungsplätzen und der Finanzhilfen für Subventionserhöhungen von Kantonen und Gemeinden sowie der Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern sind Personal- und Sachkosten im Umfang von 3,2 Millionen Franken plafonderhöhend im Globalbudget des BSV einzustellen.

2.2.2.2 Geltungsdauer der Verpflichtungskredite

Das Parlament hat den Verpflichtungskredit für Finanzhilfen für die Schaffung von Betreuungsplätzen und für die zwei anderen Arten von Finanzhilfen bis am 31. Dezember 2025 bewilligt.¹⁰

Mit der geplanten Verlängerung können Gesuchsteller bis zum Ende der verlängerten Geltungsdauer des Gesetzes, d.h. längstens bis am 31. Dezember 2026, Gesuche um Finanzhilfen einreichen. Damit genügend Zeit für eine seriöse Prüfung aller Gesuche zur Verfügung steht, in deren Verlauf immer auch die Einholung einer Stellungnahme bei den zuständigen Kantonen erfolgt, muss die Geltungsdauer der Verpflichtungskredite bis zum 31. Dezember 2027 verlängert werden. Diese Verlängerungen können im Rahmen des Verfahrens für die Verabschiedung des Bundesbeschlusses über den Voranschlag 2025 umgesetzt werden.

2.2.2.3 Personal- und Verwaltungskosten

Die sich aus den Vollzugsaufgaben ergebenden Ausgaben sollen im Verpflichtungskredit enthalten sein. Insgesamt benötigt die Durchführung der Verlängerung 3,2 Millionen Franken, wobei rund 150 000 Franken an Sachmittel vorgesehen sind. Eine Verlängerung ist ohne die zusätzlichen, plafonderhöhend einzustellenden Ressourcen nicht umsetzbar.

¹⁰ Vgl. BBI 2022 1056 und BBI 2022 1254

2.2.3 Gesetzestechnik

Die Verlängerung der Laufzeit der Finanzhilfen im Sinne des 2. Abschnittes, Artikel 2 und 3 KBFHG bzw. des Abschnittes 2a, Artikel 3a und 3b KBFHG wird hinfällig, sobald das neue Gesetz, das derzeit im Rahmen der parlamentarischen Initiative 21.403 ausgearbeitet wird, in Kraft tritt, oder spätestens am 31. Dezember 2026.

2.2.4 Vernehmlassung

Die Kommission verzichtet aus zwei Gründen auf eine Vernehmlassung: Einerseits geht es darum, die befristete Laufzeit der bereits bestehenden Finanzhilfen ohne irgendwelche materiellen Änderungen zu verlängern; andererseits sind im Einklang mit Artikel 3a des Bundesgesetzes über das Vernehmlassungsverfahren¹¹ keine neuen Erkenntnisse zu erwarten, weil die Positionen der interessierten Kreise bekannt sind.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Verlängerung der Geltungsdauer

Art. 9b Abs. 3

Artikel 9a legt die Frist fest, bis zu der das BSV Finanzhilfen für die Schaffung neuer Betreuungsplätze für Kinder gewähren kann. Mit der Änderung des KBFHG vom 28. September 2018 wurde das Impulsprogramm für familienergänzende Kinderbetreuung um weitere vier Jahre verlängert. Zu diesem Zweck musste ein neuer Artikel im Gesetz verankert werden; Artikel 9b legt die neue Frist fest, bis zu der das BSV Finanzhilfen für die Schaffung neuer Betreuungsplätze für Kinder gewähren kann. Diese Frist ist der 31. Dezember 2026.

Für die vorliegende Dauer der Verlängerung muss ein Absatz 3 zu Artikel 9b hinzugefügt werden. Das Impulsprogramm wird bis zum 31. Dezember 2026 verlängert. Dieses Datum entspricht der neuen Frist, bis zu der Finanzhilfen für die Schaffung neuer Betreuungsplätze für Kinder gewährt werden können. Nach Ablauf dieser Frist können keine Gesuche um Finanzhilfen mehr beim BSV eingereicht werden. Nach dem 31. Dezember 2026 kann das BSV gleichwohl Gesuche um Finanzhilfen prüfen, über diese verfügen und die Höhe der Finanzhilfen festsetzen. Solange der Verpflichtungskredit noch in Kraft ist, kann das BSV Mittel sprechen. Die Geltungsdauer des Verpflichtungskredits muss bis zum 31. Dezember 2027 verlängert werden (vgl. Ziff. 2.2.2.2), damit das BSV genügend Zeit zur Prüfung der Gesuche, Beschlussfassung und Festsetzung der Höhe der Finanzhilfen hat.

¹¹ SR 172.061

Art. 10 Abs. 8

Mit der Änderung des KBFHG vom 16. Juni 2017 wurden neue Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung und für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern eingeführt. Die Geltungsdauer der neuen Bestimmungen wurde auf fünf Jahre festgelegt. Mit der Änderung des KBFHG vom 16. Juni 2017, die am 1. Juli 2018 in Kraft trat, wurde die Geltungsdauer des Gesetzes bis zum 30. Juni 2023 verlängert (Art. 10 Abs. 6). Mit der Parlamentarischen Initiative 22.403 wurde die Geltungsdauer für beide Arten der Finanzhilfen bis 31. Dezember 2024 verlängert. Diese Geltungsdauer muss nun erneut verlängert werden. Der neue Absatz 8 legt die neue Geltungsdauer des Gesetzes bis zum 31. Dezember 2026 fest.

4 Auswirkungen

4.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund

Im geltenden Voranschlag und Finanzplan sind die jährlichen Kosten aus den aktuell zur Verfügung stehenden Verpflichtungskrediten berücksichtigt. Die Inkraftsetzung des Erlasses in Folge der Pa. Iv. 21.403 verzögert sich auf Grund der Ausarbeitung einer alternativen Umsetzungsvariante durch die WBK-S um mindestens ein Jahr. Der Bundesrat hat aus diesem Grund am 24. Januar 2024 entschieden, die Mehrbelastungen gemäss dem Entscheid des Nationalrats vom 1. März 2023 erst ab 2026 in der Finanzplanung des Bundes abzubilden. Aus diesem Grund werden der Voranschlag 2025 und der Integrierte Aufgaben- und Finanzplan 26–28 angepasst und um 436 Millionen entlastet.¹²

Die Kosten für den Vollzug (Personal- und Sachaufwand) sind nicht in den Verpflichtungskrediten enthalten. Dafür wurden 2017 5,5 Millionen Franken bewilligt und 2022 um 2,84 Millionen Franken für die Dauer der Verlängerung bis Ende 2024 erhöht. Für die Sicherstellung einer ordnungsgemässen und nahtlosen Durchführung bei einer Verlängerung des KBFHG bis Ende 2026 werden zusätzliche Ressourcen benötigt. Die Umsetzung der Finanzhilfen in dieser weiteren Verlängerungsphase wird gleich verlaufen wie bisher, so dass eine analoge Arbeitsbelastung zu erwarten ist. Der zusätzliche Personal- und Sachaufwand für die Verlängerung der Geltungsdauer des Gesetzes bis am 31. Dezember 2026 wird auf 3,2 Millionen Franken veranschlagt. Diese zusätzlichen Personal- und Verwaltungskosten sind im Globalbudget des BSV plaffonderhöhend einzustellen, (vgl. Ziff. 2.2.2.3).

¹² Medienmitteilung des Bundesrates «Bundesrat trifft Vorentscheide zur Bereinigung des Budgets 2025» vom 24. Januar 2024

4.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Der Einbezug der Kantone bei der Prüfung von Gesuchen um *Finanzhilfen für die Schaffung von Betreuungsplätzen* bleibt auch während der erneuten Verlängerung des Impulsprogramms gleich: Die Kantone werden bei einem von einer Einrichtung auf ihrem Gebiet eingereichten Gesuch um Finanzhilfen vom BSV um eine Stellungnahme gebeten. Dieses Vorgehen hat zwar für die Kantone einen gewissen Mehraufwand zur Folge, ermöglicht ihnen aber andererseits, zur Schaffung von neuen familienergänzenden Betreuungsplätzen Stellung zu nehmen.

Auch bei der Gewährung von *Finanzhilfen für Subventionserhöhungen von Kantonen und Gemeinden* sowie von *Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern* ergeben sich durch die Verlängerung des Impulsprogramms keine materiellen Änderungen für die Kantone. Sie erhalten lediglich mehr Zeit, um Gesuche einzureichen. Die Einreichung eines zweiten Gesuches ist hingegen nicht möglich.

Kantone und Gemeinden, die ihr Angebot an familienergänzenden Betreuungsplätzen ausbauen, die Drittbetreuungskosten der Eltern senken und ihr Angebot besser auf die Bedürfnisse der Eltern abstimmen, werden attraktiver für Familien. Mit der Verlängerung des Impulsprogramms würdigt die WBK-S die bisherigen Bestrebungen und Erfolge der Kantone.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Neben den bereits erwähnten Evaluationen zum Impulsprogramm (vgl. Ziff. 2.2) wurden sowohl in der Schweiz als auch im Ausland verschiedene Studien durchgeführt, um die Vorteile für Eltern, Kinder, Unternehmen und Staat von ähnlichen Massnahmen zu evaluieren.¹³ Alle Studien kamen zu einem positiven Fazit, was die möglichen Auswirkungen auf das Einkommen der Eltern, das Wohl und die Entwicklung der Kinder, die Steuereinnahmen des Gemeinwesens und das Wirtschaftswachstum im Allgemeinen betrifft. Zahlreiche Akteure sprechen sich für solche Massnahmen aus und betonen deren wirtschaftlichen Vorteile.¹⁴

¹³ Pour une vue d'ensemble des résultats obtenus ces dernières années, voir en particulier le chapitre 5 dans BAK Economics AG (2020): Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur «Politik der frühen Kindheit». Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation, Basel: BAK Economics AG. Kann abgerufen werden unter: https://www.bak-economics.com/fileadmin/user_upload/BAK_Politik_Fruhe_Kindheit_Mai_2020.pdf.

¹⁴ Cf. OCDE (2022): *Études économiques de l'OCDE: Suisse 2022*, Paris: Éditions OCDE, 99–102. Kann abgerufen werden unter: [https://www.ne.ch/autorites/DECS/OPFE/Documents/Politique%20d%27accueil%20extrafam%2013%20sept%202021%20relu.pdf](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/19b666e6-fr.pdf?expires=1646207765&id=id&accname=oid030182&checksum=84B18ADA5AFF87E690C356367C0BA0E4; Jeanrenaud, Claude / Macuglia, Julia (2021): <i>La politique d'accueil extrafamilial du Canton et de la ville de Neuchâtel: effets sur l'activité professionnelle et le revenu des mères de jeunes enfants, estimation du retour fiscal</i>, Neuchâtel: Université de Neuchâtel. Kann abgerufen werden unter: <a href=).

4.4 **Andere Auswirkungen**

Das Impulsprogramm für die familienergänzende Kinderbetreuung trägt zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung bei, indem Eltern, die ihre Kinder familienergänzend betreuen lassen (wollen), über ein bedarfsgerechteres Betreuungsangebot verfügen und finanziell entlastet werden. Eltern können ihr Familien- und Berufsleben so gestalten, dass es ihren Bedürfnissen entspricht. Ein lückenloses und bezahlbares Kinderbetreuungsangebot erleichtert ihnen die Organisation ihres Alltags. Eltern können sowohl ihr Familienleben als auch ihre jeweiligen beruflichen Laufbahnen mittel- und langfristig besser planen.

Ein bedarfsgerechtes familienergänzendes Kinderbetreuungsangebot begünstigt den Einstieg der Mütter in den Arbeitsmarkt und deren Verbleib mit einem höheren Erwerbseinkommen. Ein höheres Erwerbseinkommen zahlt sich für die Mütter insbesondere im Falle einer Trennung oder Scheidung, aber auch im Hinblick auf ihre Altersvorsorge aus. Das Impulsprogramm leistet somit auch einen Beitrag an die Gleichstellung von Frau und Mann.

Nicht zuletzt erhöhen familienergänzende Kinderbetreuungsangebote die Bildungschancen von Kindern im Vorschulalter, nivellieren ungleiche Startbedingungen und verbessern dadurch die Chancengerechtigkeit.

5 **Rechtliche Aspekte**

5.1 **Verfassungsmässigkeit**

Gemäss Artikel 116 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV)¹⁵ kann der Bund Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen. Die Verfassungsmässigkeit des Gesetzes im Hinblick auf diese Bestimmung ist schon überprüft worden.¹⁶

5.2 **Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Diese Thematik war schon Gegenstand einer Überprüfung durch die WBK-N¹⁷ sowie durch den Bundesrat¹⁸.

Es wird besonders auf die Kapitel 1.4 und 5.2 der Botschaft des Bundesrates vom 29. Juni 2016¹⁹ zur Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung verwiesen.

¹⁵ SR 101

¹⁶ Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 22. Februar 2002 auf Anstoss der Pa.Iv. 00.403 Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze, BBl 2002 4219.

¹⁷ BBl 2018 3335

¹⁸ BBl 2016 6377

¹⁹ BBl 2016 6377

5.3 Erlassform

Gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Deshalb untersteht der vorliegende Revisionsentwurf des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV sieht zum Zweck der Ausgabenbegrenzung vor, dass Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als zwei Millionen Franken nach sich ziehen, in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedürfen. Da der Verpflichtungskredit für die Durchführung *Finanzhilfen für die Schaffung von Betreuungsplätzen um 53,2 Millionen Franken aufgestockt werden muss*, unterliegt die Vorlage der Ausgabenbremse.

5.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz wurden für die *Finanzhilfen für die Schaffung von Betreuungsplätzen* im Rahmen der vorgängigen Verlängerungen geprüft. Betreffend die *Finanzhilfen für Subventionserhöhungen von Kantonen und Gemeinden* sowie die *Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern* wird auf das Kapitel 5.5 der Botschaft des Bundesrates vom 29. Juni 2016²⁰ zur Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung verwiesen.

5.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Die Einhaltung der Grundsätze des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990²¹ über Finanzhilfen und Abgeltung (Subventionsgesetz, SuG) wurden für die *Finanzhilfen für die Schaffung von Betreuungsplätzen* im Rahmen der vorgängigen Verlängerungen geprüft. Betreffend die *Finanzhilfen für Subventionserhöhungen von Kantonen und Gemeinden* sowie die *Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern* wird auf das Kapitel 5.6 der Botschaft des Bundesrates vom 29. Juni 2016²² zur Änderung des

²⁰ BBl 2016 6424

²¹ SR 616.1

²² BBl 2016 6425

Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung verwiesen.

5.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Entwurf über die Änderung des Gesetzes enthält keine neue Übertragung von gesetzgeberischen Kompetenzen. Gemäss Artikel 9 ist der Bundesrat für den Vollzug des Gesetzes verantwortlich und erlässt die Ausführungsbestimmungen. In diesem Rahmen muss der Bundesrat die Verordnung anpassen und dabei insbesondere die Übergangsbestimmungen ausformulieren.

5.8 Datenschutz

Die Bearbeitung von Personendaten oder Massnahmen, welche anderweitig Auswirkungen auf den Datenschutz haben, sind nicht vorgesehen.