



17.412

Parlamentarische Initiative Chancengerechtigkeit vor dem Kindergartenalter

Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates

vom 13. Februar 2020

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einer Änderung des Bundesgesetzes vom 30. September 2011¹ über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG) sowie den Entwurf eines Bundesbeschlusses über Finanzhilfen für kantonale Programme zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, den beiliegenden Entwürfen zuzustimmen.

13. Februar 2020

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Mathias Reynard

¹ SR 446.1

Übersicht

Mit dieser Vorlage wird die parlamentarische Initiative 17.412 «Chancengerechtigkeit vor dem Kindergartenalter» umgesetzt. Die WBK-N schlägt vor, mittels befristeter Anschubfinanzierung die Kantone darin zu unterstützen, ein bedarfsgerechtes Angebot im Bereich der Politik der frühen Kindheit zu entwickeln sowie die Koordination und Vernetzung zwischen den staatlichen und privaten Akteuren zu fördern.

Die frühe Kindheit ist in den vergangenen Jahren zunehmend in den Fokus unterschiedlicher Akteure geraten. Zahlreiche private und öffentliche Institutionen haben sich der Thematik der frühen Förderung angenommen, womit sich die frühe Kindheit als eigenes Politikfeld zu etablieren beginnt. Der Bund ist im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik gestützt auf das Bundesgesetz über die Förderung der ausser-schulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (KJFG) tätig. Mit den Finanzhilfen gemäss KJFG werden hauptsächlich Kinder und Jugendliche ab dem Kindergartenalter bis zum vollendeten 25. Altersjahr gefördert. Massnahmen des Bundes zur vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit und zur Kompetenzentwicklung nach Art. 18–21 KJFG beziehen sich hingegen auf die Kinder- und Jugendpolitik insgesamt und schliessen die frühe Kindheit mit ein.

Die Kommission möchte der Politik der frühen Kindheit zusätzliche Impulse geben. Sie schlägt deshalb vor, die Kantone dabei zu unterstützen, strategiegebundene Massnahmenpakete im Bereich der frühen Kindheit zu entwickeln und umzusetzen. Dies soll sich konzeptionell an die bis Ende 2022 befristete Anschubfinanzierung zugunsten der Kantone zum Aufbau und zur Weiterentwicklung ihrer Kinder- und Jugendpolitik anlehnen (Art. 26 KJFG) und anhand einer auf 10 Jahre befristeten Anschubfinanzierung erfolgen.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Am 13. März 2017 reichte Nationalrat Matthias Aebischer (SP, BE) die parlamentarische Initiative 17.412 «Chancengerechtigkeit vor dem Kindergartenalter» ein. Ziel der Initiative ist es, die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) stärker in der Schweizer Bildungspolitik zu verankern und damit einen Beitrag zur Schaffung der Chancengerechtigkeit beim Schuleintritt zu leisten. Dazu schlägt der Initiator eine Anpassung von Art. 4 Buchstabe a des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes vom 30. September 2011² (KJFG) vor. Neu soll die Zielgruppe nicht mehr nur Kinder und Jugendliche ab dem Kindergartenalter umfassen, sondern ab Geburt.

Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) hörte im November 2017 den Initianten an und beschloss mit 15 zu 10 Stimmen, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Die Kommissionsmehrheit teilte die Ansicht des Initianten, dass FBBE eine wichtige soziale und ökonomische Rolle für die Chancengerechtigkeit der Kinder spiele. Die Kommission wollte deshalb vertieft prüfen, welche Rolle der Bund bei der Förderung von FBBE allenfalls spielen könnte. Die ständerätliche WBK hat am 14. Mai 2018 die Argumente der WBK-N geprüft und mit 6 zu 0 Stimmen bei 6 Enthaltungen beschlossen, dem Beschluss der Schwesterkommission zuzustimmen. Damit erhielt die WBK-N den Auftrag, eine Vorlage zur Umsetzung des Anliegens auszuarbeiten.

Zu Beginn der Umsetzungsarbeiten unternahm die Kommission eine Auslegeordnung zu den verschiedenen Engagements des Bundes im Bereich der Politik der frühen Kindheit. Grundlage dazu bildete eine Zusammenstellung des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV). Zudem beschloss die Kommission, die Kantone frühzeitig in die Arbeiten miteinzubeziehen, da davon auszugehen war, dass die Kantone direkt von der Umsetzung der Initiative betroffen wären. Nach einer Anhörung der Kantone im November 2018 kristallisierte sich für die Kommission jedoch kein klarer und einheitlicher Weg zur Umsetzung der Initiative heraus. Die Kommission prüfte daraufhin verschiedene Umsetzungsvarianten auf der Grundlage einer umfassenden Bestandsaufnahme durch das BSV und beschloss, die Umsetzung nicht mittels Anpassung von Artikel 4 Buchstabe a des KJFG zu realisieren, sondern im Sinne einer punktuellen Unterstützung von FBBE-Projekten. Die Unterstützung solcher Projekte sollte nach Ansicht der Kommissionsmehrheit im Sinne einer befristeten Anschubfinanzierung erfolgen. Als Beispiel diente der Kommission die aktuell befristete Unterstützung der kantonalen Programme im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik nach Artikel 26 KJFG.

Im Hinblick auf die Ausarbeitung einer Vorlage hat das BSV der Kommission an der Sitzung vom 21. Februar 2019 die laufenden Arbeiten präsentiert. Die Mehrheit war von den möglichen Varianten und Implikationen der geplanten Umsetzung – der punktuellen Förderung von FBBE-Projekten mittels Unterstützung kantonalen Programme – nicht überzeugt und identifizierte primär ein Finanzierungsproblem:

² SR 446.1

Entweder würden für eine Anschubfinanzierung zusätzliche Gelder gesprochen, ohne den konkreten Inhalt der zu finanzierenden FBBE-Projekte zu kennen, oder es würde eine kostenneutrale Umsetzung der Initiative angestrebt, welche voraussichtlich zulasten der Unterstützung aktueller Organisationen, die im Bereich der Kinder- und Jugendförderung Aktivitäten anbieten, erfolgen würde. Beide Varianten überzeugten die Kommission zu diesem Zeitpunkt nicht. Sie beschloss deshalb mit 12 zu 10 Stimmen, dem Nationalrat die Abschreibung der Initiative zu beantragen. Eine Minderheit wollte das Anliegen der Initiative weiterverfolgen und beantragte, sie nicht abzuschreiben.

An ihrer Sitzung vom 11. April 2019 – und bevor sich der Nationalrat mit der Initiative befasste – ist die Kommission auf ihren Abschreibungsbeschluss zurückgekommen. Insbesondere die positive Zwischenbilanz des Bundesrates zur Kinder- und Jugendförderung des Bundes hatte die Kommission dazu bewogen, das Thema nochmals aufzugreifen. Aus der Zwischenbilanz geht hervor, dass die gezielte Unterstützung der Kantone bisher äusserst erfolgreich war. Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass die Kantone unter anderem dank der Anschubfinanzierung auf der Grundlage von Art. 26 KJFG ihre Kinder- und Jugendpolitik entscheidend weiterentwickeln konnten. Die finanzielle Unterstützung dieser kantonalen Programme ist befristet und läuft 2022 aus. Die Mehrheit wollte in Kenntnis dieser Evaluation an diese Erfahrungen anknüpfen und analog zur Kinder- und Jugendpolitik die Kantone bei der Weiterentwicklung einer Politik der frühen Kindheit unterstützen. Den Beschluss, die Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage an die Hand zu nehmen, hat sie mit 14 zu 9 Stimmen gefasst.

An der Sitzung vom 16. August 2019 hat die Kommission den Vorentwurf geprüft. Sie beschloss mit 15 zu 10 Stimmen, auf die Vorlage einzutreten und hiess sowohl den Gesetzesvorentwurf als auch den Vorentwurf des Bundesbeschlusses in der Gesamtabstimmung mit 15 zu 10 Stimmen gut. Eine Minderheit (*Pieren, Bigler, Glauser, Gutjahr, Herzog, Keller Peter, Müri, Steinemann, Tuena, Wasserfallen Christian*) beantragte, weder auf den Gesetzesentwurf noch auf den Bundesbeschluss einzutreten. Nach der Verabschiedung des erläuternden Berichts beschloss sie die Eröffnung einer Vernehmlassung.

Die Vernehmlassung dauerte vom 29. August 2019 bis zum 29. November 2019. An ihrer Sitzung vom 13. Februar 2020 nahm die Kommission Kenntnis von den Ergebnissen der Vernehmlassung. Nach einer kritischen Würdigung der Stellungnahmen war die Mehrheit der Kommission vom Nutzen der Vorlage weiterhin überzeugt und nahm keine materiellen Änderungen am Vorentwurf vor. Die Kommission beschloss mit 17 zu 8 Stimmen, ihrem Rat den vorliegenden Entwurf zu einer Änderung des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes sowie den Entwurf eines Bundesbeschlusses zu unterbreiten; gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme. Eine Minderheit (*Pieren, Gafner, Gallati, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Keller Peter, Wasserfallen Christian*) beantragt, weder auf den Gesetzesentwurf noch auf den Bundesbeschluss einzutreten.

2 Ausgangslage und Zielsetzung

2.1 Politik der frühen Kindheit: aktuelle Herausforderungen und Grundlagen

In den vergangenen Jahren haben unterschiedliche Akteure die Etablierung einer Politik der frühen Kindheit als eigenständiges Politikfeld gefordert und zahlreiche Initiativen ergriffen. Insbesondere in Bezug auf die Armutsprävention, die Integrationsförderung, die Gesundheitsförderung und Prävention sowie hinsichtlich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie haben öffentliche und private Akteure Projekte lanciert sowie Strukturen und Angebote aufgebaut.³

Hintergrund dieser Initiativen bilden Erkenntnisse zu den Zusammenhängen zwischen längerfristigen Bildungs- und Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen und deren sozioökonomischem Umfeld im Vorschulalter sowie zur mangelhaften Chancengerechtigkeit im Schweizer Bildungssystem. Aktuelle Studien zeigen, dass Gemeinden und Schulen vielerorts mit dem Problem konfrontiert sind, dass sich Kinder beim Kindergarten- oder Schuleintritt in der Ortssprache nur schlecht ausdrücken können oder sie motorische, soziale und kognitive Entwicklungsrückstände zeigen. Eine wichtige Rolle spielen dabei unter anderem die sozioökonomischen Verhältnisse der Familien.⁴ Solche Entwicklungsrückstände können Kinder in ihrem weiteren Lebens- und Bildungsverlauf häufig nicht mehr aufholen. Benachteiligte Kinder wachsen einerseits unter schwierigen Rahmenbedingungen wie finanziellen Einschränkungen, engen Wohnverhältnissen oder sozialer Isolation auf, andererseits haben ihre Eltern weniger Ressourcen zur Verfügung, um den Kindern altersgerechte Erfahrungs- und Lernmöglichkeiten sowie ein gesundheitsförderliches Umfeld zu bieten. Zahlreiche Studien belegen die Bedeutung der frühen Förderung für die körperliche, psychische und soziale Entwicklung eines Menschen, respektive die Folgen, die eine ungünstige Entwicklung für die Individuen und für die Gesellschaft hat.⁵

Die Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz ist geprägt durch die föderale Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Sie ist zudem eng verbunden mit der Tätigkeit nichtstaatlicher Organisationen und privater Initiativen. Analog zu dieser Aufgabenteilung und Kompetenzordnung liegt auch die Politik der frühen Kindheit – als spezifischer Teil der Kinder- und Jugendpolitik – in erster Linie in der Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden. Thematisch liegt die Politik der frühen

³ Bundesrat (2018): Ergebnisse Nationales Programm Prävention und Bekämpfung von Armut 2014–2018. Bericht des Bundesrats zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 Sozialdemokratische Fraktion vom 25.09.2014.

⁴ Stern Susanne / Schwab Cammarano Stéphanie (2018): Frühe Förderung. Orientierungshilfe für kleinere und mittlere Gemeinden. Bern: Nationales Programm gegen Armut / BSV.

⁵ Bundesamt für Gesundheit (2018): Gesundheitsförderung und Prävention in der frühen Kindheit. Bern.

Kindheit an der Schnittstelle der Bildungs-, Sozial-, Gesundheits- und Integrationspolitik und wird somit jeweils von unterschiedlichen Ämtern oder Stellen getragen.⁶

Bislang sind die Strategien und Massnahmen in den Kantonen, Städten und Gemeinden im Bereich der Politik der frühen Kindheit sehr unterschiedlich ausgeprägt. Es bestehen sowohl grosse Unterschiede hinsichtlich der Angebotslandschaft als auch der Rolle, welche die Kantone in der Umsetzung wahrnehmen. Während einige Kantone die Federführung oder die Koordination für die Umsetzung von Massnahmen übernehmen, liegt in anderen Kantonen die Zuständigkeit hauptsächlich bei den Gemeinden. Auf kommunaler Ebene besteht ebenfalls eine hohe Fragmentierung. Der Bundesrat kommt in seinem Bericht «Ergebnisse Nationales Programm Prävention und Bekämpfung von Armut 2014–2018» vom April 2018 deshalb zum Schluss, dass es zur Erhöhung des Wirkpotentials der frühen Förderung Handlungsbedarf hinsichtlich der besseren Abstimmung der Angebote der verschiedenen Akteure aus dem Gesundheits-, Sozial-, Bildungs- und Integrationsbereich gibt. Weiter ist er der Ansicht, dass sich Gemeinden mit dem Kanton koordinieren und sich stärker miteinander vernetzen sollten.⁷

Rechtliche Grundlage der Massnahmen des Bundes zur Förderung der Zusammenarbeit und Kompetenzentwicklung im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik ist das Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (KJFG). In Bezug auf die Finanzhilfen im Bereich ausserschulische Kinder- und Jugendarbeit (Art. 7 ff.) nahm der Gesetzgeber in Anlehnung an die Praxis der Kinder- und Jugendverbände eine Altersbeschränkung vor. Gefördert werden sollen in der Schweiz wohnhafte Kinder und Jugendliche ab dem Kindergartenalter bis zum vollendeten 25. Altersjahr sowie Jugendliche bis zum vollendeten 30. Altersjahr, die ehrenamtlich in leitender, beratender oder betreuender Funktion in einer privaten Trägerschaft tätig sind (Art. 4). Entscheidend für die untere Altersgrenze ist der Eintritt in den Kindergarten und das damit einhergehende Erlangen einer ersten Selbstständigkeit. Die obere Altersgrenze rechtfertigt sich, da der Abschluss der beruflichen Ausbildung beziehungsweise die Beendigung der Studienzzeit und die gesellschaftliche und berufliche Eingliederung in der Regel vor dem Erreichen des 30. Altersjahres stattfindet.⁸ Die Massnahmen des Bundes zur Zusammenarbeit und Kompetenzentwicklung nach Art. 18–21 KJFG beziehen sich in Übereinstimmung mit Art. 67 der Bundesverfassung auf die Kinder- und Jugendpolitik insgesamt und schliessen auch die Politik der frühen Kindheit mit ein. Davon ausgeschlossen sind Aktivitäten, welche in die kantonale Schulhoheit eingreifen.

⁶ Auf Bundesebene sind z.B. das Bundesamt für Gesundheit (BAG), das Bundesamt für Kultur (BAK), das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), das Staatssekretariat für Migration (SEM) und das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) in ihren thematischen Zuständigkeiten mitverantwortlich für die Politik der frühen Kindheit. Auf interkantonaler Ebene befassen sich die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren sowie die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren mit der Thematik.

⁷ Bundesrat (2018) (siehe Fussnote 3).

⁸ Vgl. BBI 2010 6803 (hier 6810, 6822, 6831, 6840).

2.2 Zielsetzung und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit

Frühe Förderung, verstanden im umfassenden Sinne von FBBE⁹, trägt mit gezielten Massnahmen zur Förderung der Chancengerechtigkeit beim Eintritt in die Schule bei. Im Zentrum steht dabei die Schaffung und Bereitstellung eines anregungsreichen und wertschätzenden Lernumfeldes inner- und ausserhalb der Familie. Handlungsfelder der frühen Förderung sind beispielsweise gemäss Stern und Schwab (2018) die gesundheitliche Versorgung in der frühen Kindheit, Betreuungs- und Förderangebote für Vorschulkinder, die Elternbildung und Elternberatung, Hausbesuchsprogramme, die frühe Sprachförderung sowie die Gestaltung von Wohnumfeld, Nachbarschaft und Quartier. Sie erläutern den Nutzen früher Förderung wie folgt:

- Frühe Förderung erhöht die Bildungschancen von Kindern im Vorschulalter, nivelliert ungleiche Startbedingungen und verbessert damit die Chancengerechtigkeit.
- Eine umfassende frühe Förderung nützt nicht nur den Kindern, sondern unterstützt auch die Eltern und erweitert ihren erzieherischen Handlungsspielraum und ihre Kompetenzen. Dies wirkt sich wiederum positiv auf die Entwicklung der Kinder aus.
- Frühe Förderung verringert die Gefahr, dass Kinder aus sozial benachteiligten Familien später selber arbeitslos oder sozialhilfeabhängig werden. Damit hilft sie zu vermeiden, dass Armut von den Eltern an die Kinder weitergegeben wird.
- Qualitativ hochstehende Angebote im Bereich der frühen Kindheit sind insbesondere für Kinder aus sozial benachteiligten Familien effizient und deutlich kostengünstiger als spätere Unterstützungs- und Fördermassnahmen.¹⁰

2.3 Handlungsbedarf

Die Kommission hat sich zwischen Frühjahr 2018 und 2019 intensiv mit den Zielsetzungen einer Politik der frühen Kindheit auseinandergesetzt und eine erste Ausleageordnung zu den bestehenden Aktivitäten im Bereich der FBBE vorgenommen. Auf interkantonaler und interkommunaler Ebene befassen sich ebenfalls verschiedene Akteure mit der frühen Kindheit und setzen sich für eine verstärkte koordinierte

⁹ Zu FBBE gehören alle Bildungs-, Betreuungs- und Unterstützungsangebote von der Geburt bis zum Kindergarteneintritt sowie die Stärkung der Eltern in ihren erzieherischen Kompetenzen und Ressourcen. Nicht dazu gehören reine Wissensvermittlungsangebote oder Begabtenförderung wie beispielsweise Frühchinesisch (Wustmann Seiler, C. & Simoni, H. (2012): Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz. Erarbeitet vom Marie Meierhofer Institut für das Kind, erstellt im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission und des Netzwerkes Kinderbetreuung Schweiz. Zürich).

¹⁰ Stern Susanne / Schwab Cammarano Stéphanie (2018) (siehe Fussnote 4).

und kohärente Zusammenarbeit in diesem Bereich ein.¹¹ Nicht zuletzt auf der Grundlage des Berichts zu den Ergebnissen des Nationalen Programms Prävention und Bekämpfung von Armut 2014–2018 stellte die Kommission sowohl eine Fragmentierung und Lücken in der Angebotslandschaft als auch eine unzureichende Koordination der verschiedenen Akteure fest. Zudem unterstrichen sowohl der Schweizerische Wissenschaftsrat (SWR) wie auch die Schweizerische UNESCO-Kommission in ihren Studien die Wichtigkeit der Thematik.¹² Die Kommission sieht deshalb Handlungsbedarf. Trotz einer nur subsidiären Zuständigkeit des Bundes in diesem Bereich ist sie der Ansicht, dass die frühe Förderung in der Schweiz auch bundesseitig zu unterstützen und weiterzuentwickeln sei. Der Politik der frühen Kindheit soll auch auf Bundesebene eine strategische Bedeutung zugesprochen werden.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

3.1.1 Finanzierung kantonaler Programme

Mit dem Ziel, die aktuelle Fragmentierung in der Schweiz im Bereich der frühen Kindheit zu vermindern und Lücken in der Angebotslandschaft zu schliessen, entschied sich die Kommission für die Förderung von Programmen im Bereich der frühen Kindheit im Sinne einer Anschubfinanzierung zugunsten der Kantone. Dies ermöglicht die bedarfsgerechte Weiterentwicklung und Verankerung der Politik der frühen Kindheit in den dafür zuständigen Kantonen und Gemeinden.

Im KJFG besteht bereits ein entsprechendes Förderinstrument für den Aufbau und die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik (Art. 26 KJFG), das jedoch per Ende 2022 ausläuft. Die Nachfrage vonseiten der Kantone für diese Finanzhilfen ist hoch.¹³ Die im 2018 extern durchgeführte erste Evaluation des KJFG¹⁴ hat gezeigt, dass die bis dahin gewährten Finanzhilfen den Anstoss gegeben haben, die Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen bedarfsgerecht und nachhaltig weiterzu-

¹¹ Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren sowie die Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren legen seit 2017 einen gemeinsamen Schwerpunkt auf die frühe Förderung. Der Schweizerische Gemeindeverband führte in einem gemeinsamen Projektvorhaben mit dem Nationalen Programm Prävention und Bekämpfung von Armut in der Zeit von Februar bis Mai 2018 regionale Seminare durch, um kleinere und mittlere Gemeinden für die Bedeutung der frühen Förderung zu sensibilisieren und bei der Entwicklung und Umsetzung von kommunalen Strategien zu unterstützen. Bundesrat (2018) (siehe Fussnote 2) und www.sodk.ch/fachbereiche/kinder-und-jugend/fruehe-foerderung/ (abgerufen am 5.8.2019).

¹² Schweizerischer Wissenschaftsrat (2018): Soziale Selektivität. Empfehlungen des Schweizerischen Wissenschaftsrates SWR. Bern; Schweizerische UNESCO-Kommission (2019): Für eine Politik der frühen Kindheit. Eine Investition in die Zukunft. Bern.

¹³ Bisher haben 19 Kantone Finanzhilfen erhalten.

¹⁴ Schär, Christa / Weibel, David (2018): Evaluation Kinder- und Jugendförderungsgesetz KJFG. Bern.

entwickeln.¹⁵ Zudem wurden die Förder- und Bemessungskriterien für kantonale Programme als zweckmässig bewertet. Die gezielte Unterstützung der Kantone durch den Bund hat sich somit in Bezug auf die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik als wirkungsvoll und effizient erwiesen. Die Kommission ist der Ansicht, dass Bund und Kantone an die bisherigen Erfahrungen anknüpfen sollen.

In Anlehnung an die bis Ende 2022 befristete Anschubfinanzierung des Bundes zugunsten der Kantone zum Aufbau und zur Weiterentwicklung ihrer Kinder- und Jugendpolitik beantragt die Kommission somit, dass das KJFG mit einem Förderinstrument zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit ergänzt wird. Die Neuregelung im Sinne einer auf zehn Jahre befristeten Anschubfinanzierung erlaubt denjenigen Kantonen, die dies wünschen, mit der Unterstützung des Bundes ein strategiegebundenes Massnahmenpaket im Bereich der frühen Kindheit umzusetzen und die Thematik so in der kantonalen Politik nachhaltig zu verankern. Dies ermöglicht allen Kantonen, im Zusammenspiel mit den Gemeinden gezielt in denjenigen Bereichen zusätzliche Massnahmen zu ergreifen, in denen sie Lücken erkennen, und somit ein bedarfsgerechtes Angebot aufzubauen. Zudem können sie die Koordination und Vernetzung im Bereich der frühen Kindheit verbessern und damit die Angebote besser aufeinander abstimmen. Hiermit soll die Chancengerechtigkeit für alle Kinder in der Schweiz entscheidend gestärkt werden.

3.1.2 Finanzieller Rahmen

Die Erfahrungen mit der befristeten Anschubfinanzierung zugunsten der Kantone zum Aufbau und zur Weiterentwicklung ihrer Kinder- und Jugendpolitik haben gezeigt, dass die finanziell begrenzte Unterstützung des Bundes in Höhe von insgesamt rund 10 Millionen Franken massgeblich zu einer koordinierten Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz beigetragen hat. Mit vorliegendem Vorschlag soll ein zusätzlicher Kredit in Höhe von 8,45 Millionen Franken geschaffen werden. Es handelt sich dabei aus Sicht der Kommission um eine kosteneffiziente Massnahme zur besseren Verankerung der frühen Förderung in der Schweiz.

3.2 Geprüfte Alternativen

Die Kommission hat zwei weitere Stossrichtungen mit dem Ziel der nachhaltigen Verankerung von FBBE-Angeboten in der Schweiz geprüft, welche sich jedoch aus finanzieller und struktureller Sicht als nicht zielführend erwiesen haben.

¹⁵ Gemäss den im Rahmen des Evaluationsauftrags befragten Akteuren, welche angegeben haben ein kantonales Programm (Art. 26 KJFG) umzusetzen, haben die Programme einerseits Grundlagenarbeiten wie Strategien, Aktionspläne und Leitbilder angestossen, andererseits konnten konkrete Massnahmen zur Förderung der Vernetzung, Koordination und Zusammenarbeit innerhalb der Kantone entwickelt werden. Damit fand vielerorts eine Sensibilisierung für Kinder- und Jugendfragen und eine Stärkung der Kinder- und Jugendpolitik statt. 88 Prozent der Akteure schätzten die Entwicklung in ihrem Kanton als nachhaltig ein. 12 Prozent fanden, dass es für eine Einschätzung noch zu früh sei.

In einem ersten Schritt wurde in Anlehnung an den konkreten Umsetzungsvorschlag der parlamentarischen Initiative Aebischer die Möglichkeit einer Erweiterung der Zielgruppe der Finanzhilfen im Bereich der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit auf 0–4-Jährige geprüft. Nach vertieften Abklärungen hat sich gezeigt, dass bei einer Ausdehnung der Zielgruppe der Finanzhilfen auf Kinder ab Geburt der Bund nur einzelne Bereiche der FBBE fördern könnte. Die Finanzhilfen gemäss den Artikeln 7 ff. KJFG beziehen sich direkt auf die Zielgruppe Kinder und Jugendliche und schliessen deshalb Angebote, die beispielsweise die Eltern als Zielgruppe haben, aus.¹⁶ Zudem könnten lokale und somit auch kantonale und kommunale Aktivitäten nur im Rahmen von innovativen Projekten von gesamtschweizerischer Bedeutung gefördert werden. Da der jährlich vom Parlament bewilligte Kredit für diese Finanzhilfen in Höhe von rund 10 Millionen Franken regelmässig ausgeschöpft wird, ginge die Erweiterung der Zielgruppe zudem zulasten der bisher unterstützten Trägerschaften (aktuell rund 100). Deren bisherige Finanzhilfen würden entsprechend geschmälert. Die Kommission kam deshalb zum Schluss, dass eine Umsetzung der parlamentarischen Initiative auf diese Weise nicht zielführend ist.

In einem zweiten Schritt prüfte die Kommission, ob eine Priorisierung der frühen Kindheit bei den Massnahmen zur Zusammenarbeit und Kompetenzentwicklung des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik gestützt auf die Art. 18–21 KJFG zielführend sei. Diese Variante hätte eine verstärkte Förderung des Informations- und Erfahrungsaustausches zwischen den in der Politik der frühen Kindheit tätigen Fachpersonen, systematisches Bereitstellen von bewährten Arbeitsformen, eine gezielte Koordination der Massnahmen des Bundes sowie die Förderung der fachlichen Kompetenz im Bereich der frühen Förderung vorgesehen. Die Kommission war der Ansicht, dass eine veränderte Prioritätensetzung die unerwünschte Folge hätte, dass die weiteren Bereiche der Kinder- und Jugendpolitik zurückgestellt werden müssten. Die Kommission schlug es deshalb aus, diese Variante weiterzuverfolgen.

3.3 Minderheitsantrag: Nichteintreten

Eine Minderheit (*Pieren, Gafner, Gallati, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Keller Peter, Wasserfallen Christian*) beantragt, nicht auf die Vorlage einzutreten. Sie ist insbesondere der Ansicht, dass eine zusätzliche Finanzierung von kantonalen Programmen nicht opportun sei, weil eine solche Unterstützung meist mit einer unerwünschten Kompetenzverschiebung zu Lasten der Kantone einhergehe. Die primäre Zuständigkeit im Bereich der FBBE liege aber eindeutig bei den Kantonen und Gemeinden.

¹⁶ Eine solche Erweiterung der Zielgruppe hätte zur Folge, dass der Bund gesamtschweizerisch oder sprachregional tätigen Trägerschaften im Bereich frühe Förderung Finanzhilfen für die Führung ihrer Strukturen und für regelmässige Aktivitäten sowie für die Aus- und Weiterbildung von ehrenamtlich tätigen Jugendlichen gewähren könnte. Zudem könnte der Bund neu sowohl Partizipationsprojekte von privaten Trägerschaften wie auch innovative Projekte von privaten Trägerschaften oder Gemeinden und Kantonen mit der Zielgruppe Kinder ab Geburt finanziell unterstützen.

Ausserdem befand die Minderheit, dass die von der Kommission vorgenommene Auslegeordnung nicht gezeigt habe, wofür die Kantone die zusätzlichen Mittel konkret einsetzen könnten und welches der Nutzen der von der Mehrheit vorgesehenen Anschubfinanzierung sei. Es sei angesichts der positiven Dynamik der letzten Jahre auf kantonaler und Gemeindeebene nicht schlüssig zu definieren, welche Massnahmen zwingend vom Bund unterstützt werden sollten.

Tatsache sei vielmehr, dass die Gemeinden und Kantone schon heute vielerorts über ein bedarfsgerechtes Angebot in der frühen Förderung verfügen. Insbesondere hinzuweisen sei auf Angebote wie z.B. das Eltern-Kind-Turnen, Eltern-Kind-Deutsch, Kindertagesstätten, öffentliche Spielplätze, Spielgruppen, Elternberatung und die Hebammenbetreuung. Die Minderheit lehnt es deshalb ab, bundesseitig zusätzliche Gelder zu investieren.

3.4 Vernehmlassung

Mit Schreiben vom 29. August 2019 unterbreitete die WBK-N ihre Vorentwürfe mit dem erläuternden Bericht den Kantonen, politischen Parteien, gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete sowie weiteren interessierten Organisationen zur Vernehmlassung. Sie lud 74 Adressaten dazu ein, bis zum 29. November 2019 Stellung zu nehmen; eingegangen sind insgesamt 86 Stellungnahmen.

Aus den eingereichten Stellungnahmen gingen folgende Tendenzen hervor:

Begrüssung

18 Kantone begrüsst im Grundsatz den Vorschlag der Kommission, die Kantone darin zu unterstützen, strategiegebundene Massnahmenpakete im Bereich der frühen Kindheit zu entwickeln und umzusetzen. Für die Vorlage spreche vor allem, dass Fördermassnahmen in der frühen Kindheit langfristig positive Auswirkungen auf Kinder und die Gesellschaft hätten. Mehrere Kantone begrüsst zudem ausdrücklich die Anlehnung an die befristete Anschubfinanzierung zugunsten der Kantone zum Aufbau und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik (Art. 26 KJFG). Vier politische Parteien (BDP, CVP, GLP und SP), fünf Verbände der Wirtschaft, der Schweizerische Gemeindeverband (SGV) und der Schweizerische Städteverband (SSV), vier ausserparlamentarische Kommissionen sowie alle Trägerschaften aus den Bereichen Kinder, Jugendliche, Familien und Gesellschaft, die an der Vernehmlassung teilgenommen haben, begrüsst die Vorlage ebenfalls. Unter anderem der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) sowie der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) wiesen in ihren Stellungnahmen darauf hin, dass Massnahmen zur frühen Förderung von Kindern sowohl aus volkswirtschaftlicher als auch aus gesellschaftlicher Sicht effizient und nachhaltig seien. Dem SAV ist dabei wichtig, dass die Zuständigkeiten von Bund und Kantonen gewahrt bleiben.

Ablehnung

Sechs Kantone, drei Parteien (SVP, FDP, EDU) sowie *economiesuisse*, der Schweizerische Gewerbeverband (SGV-USAM) und das Centre patronal (cp) haben sich

gegen die Vorlage ausgesprochen. Die ablehnenden Kantone führten insbesondere föderalistische Überlegungen auf, erachteten den administrativen Aufwand, der mit der Finanzhilfevergabe verbunden wäre, als nicht verhältnismässig oder befanden die bundesseitige Weiterentwicklung dieses Politikfeldes als nicht prioritär. Die ablehnenden Parteien wiesen vornehmlich auf die bereits existierenden Angebote der frühkindlichen Förderung und auf die Eigenverantwortung der Familien hin. Zudem erachteten sie die Massnahme als Eingriff in die aktuell bestehende Kompetenzordnung. Aus den gleichen Gründen lehnen auch die erwähnten Wirtschaftsverbände die Vorlage ab.

Änderungsvorschläge

Zahlreiche Vernehmlassungsteilnehmende, die im Grundsatz die Vorlage begrüssteten, formulierten Änderungsvorschläge. Zum einen wurde gefordert, die vorgesehene Bundesbeteiligung in Höhe von maximal 100 000 Franken pro Jahr und Kanton zu erhöhen, etwa analog zu den Finanzhilfen auf der Grundlage von Artikel 26 KJFG auf 150 000 Franken. Zum anderen wurde gefordert, von einer Begrenzung der Finanzhilfen auf jährlich vier Vertragsabschlüsse abzusehen sowie auf eine Befristung der Massnahme zu verzichten. Schliesslich wurden zahlreiche Massnahmen zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative vorgeschlagen, die über die Vorlage hinausgehen, so unter anderem die Erarbeitung einer nationalen Strategie oder die Schaffung einer Koordinationsstelle auf Bundesebene.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen

Art. 11a Finanzhilfen für kantonale Programme zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit

Der vorgeschlagene Artikel entspricht inhaltlich dem heute geltenden Art. 26 KJFG. Dementsprechend soll denn auch die Umsetzung des geplanten neuen Art. 11a KJFG analog zu derjenigen des bestehenden Art. 26 KJFG erfolgen.

Abs. 1

In Abweichung von den Zielgruppen nach Artikel 4 kann der Bund pro Jahr höchstens vier Kantone einmalig für die Dauer von je drei Jahren Finanzhilfen gewähren für ihre Programme im Bereich der Politik der frühen Kindheit. Ziel der Finanzhilfen ist es, die Politik der frühen Kindheit der Kantone weiterzuentwickeln und bestehende Lücken in deren Ausgestaltung zu schliessen. Hierzu können die Kantone im Sinne einer Anschubfinanzierung unterstützt werden. Dabei ist es allein Sache der einzelnen Kantone zu entscheiden, ob sie die finanzielle Unterstützung des Bundes in Anspruch nehmen wollen oder nicht.

Gemäss Wortlaut des neuen Artikels bezieht sich die Möglichkeit zur Unterstützung durch den Bund auf kantonale *Programme*. Damit wird klargestellt, dass unter Art. 11a KJFG nicht einzelne Projekte, sondern strategiegebundene Bündel von Einzelmassnahmen bzw. Massnahmenpakete mitfinanziert werden sollen. Diese sollen auf die lokalen Bedürfnisse und Gegebenheiten und den Entwicklungsbedarf des jeweiligen Kantons ausgerichtet sein.

Der Bund beteiligt sich dabei zu 50 Prozent, höchstens aber mit 100 000 Franken pro Jahr und Kanton, an den anrechenbaren Ausgaben der kantonalen Programme. Ein Kanton erhält somit während der dreijährigen Vertragslaufzeit höchstens 300 000 Franken für die Durchführung seines Programms. Zusätzlich zu diesem Betrag soll der Bund auch die Vorbereitungsarbeiten eines Kantons zu 50 Prozent, höchstens aber mit weiteren 25 000 Franken, unterstützen können. Vorausgesetzt, dass die den Kantonen in Aussicht gestellten Finanzhilfen vollständig ausgeschöpft werden, und unter Berücksichtigung der personellen Ressourcen in der Bundesverwaltung (vgl. nachfolgendes Kapitel 5.1), müsste der Bund insgesamt höchstens 10,1 Millionen Franken bereitstellen.

Die Subvention zugunsten der Kantone ist im Sinne einer impulsgebenden Anschubfinanzierung zu verstehen und daher auf gesetzlicher Ebene zeitlich zu befristen. Die im Artikel genannten zehn Jahre berechnen sich dabei wie folgt: Ausgehend von der Annahme, dass jeder Kanton ein Programm mit der finanziellen Unterstützung des Bundes lancieren möchte und jedes Jahr mit vier Kantonen ein Vertrag abgeschlossen werden kann, sind sieben Vertragsperioden à drei Jahre vorgesehen (im Idealfall sechs Perioden mit je vier Kantonen und eine letzte Periode mit zwei Kantonen). Hinzu kommt ein Jahr für die Vorbereitungsarbeiten der ersten vier Kantone, womit sich die Finanzhilfen auf gesamthaft zehn Jahre verteilen (vgl. Darstellung im Kapitel 5.1). Die Kriterien für die Prioritätenordnung der vertraglichen Vereinbarungen mit den Kantonen werden nach Art. 13 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionengesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990¹⁷ in der Verordnung über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsverordnung, KJFV)¹⁸ festgelegt.

Abs. 2

Nebst der ausdrücklichen Nennung der gemeinsam von Bund und Kantonen vereinbarten Ziele und der finanziellen Beteiligung des Bundes werden die vertraglichen Vereinbarungen namentlich die vom Kanton zu erbringenden Leistungen, die Ausrichtung und die Zielsetzungen der kantonalen Programme, die Berichterstattung und Qualitätssicherung (Controlling), die Zahlungsmodalitäten sowie die Vertragsdauer beinhalten. Als partnerschaftliches Instrument zwischen Bund und Kantonen belässt die vertragliche Vereinbarung den Kantonen aber dennoch genügend Spielraum für die operative Umsetzung der vereinbarten Ziele und stellt gleichzeitig sicher, dass die gewährten Finanzhilfen des Bundes zielgerichtet und effizient eingesetzt werden. Die mehrjährige Vertragslaufzeit soll dank dieser mittelfristigen Per-

¹⁷ SR 616.1

¹⁸ SR 446.11

spektive die Nachhaltigkeit der Finanzhilfen und die Planungssicherheit für die Kantone erhöhen.

4.2 Bundesbeschluss über Finanzhilfen für kantonale Programme zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit

Art. 1

Diese Bestimmung legt die Höhe der finanziellen Mittel fest, mit welchen der Bund kantonale Programme zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit unterstützen kann. Der Verpflichtungskredit wird für die Dauer von zehn Jahren ab Inkrafttreten von Artikel 11a KJFG bewilligt. Die Kommission sieht für die Dauer von drei Jahren Finanzhilfen in der Höhe von 100 000 Franken pro Jahr und Kanton sowie einmalige Unterstützungsmassnahmen von 25 000 Franken vor, womit ein Kredit von 8,45 Millionen Franken zu beschliessen ist.

Eine Minderheit (*Fivaz Fabien, Aebischer Matthias, Atici, Locher Benguerel, Piller Carrard, Python, Reynard, Rytz Regula, Schneider Meret*) beantragt, den Betrag analog zu den Finanzhilfen auf der Grundlage von Artikel 26 KJFG auf 150 000 Franken zu erhöhen. Der Gesamtbetrag würde sich damit auf 12,35 Millionen Franken belaufen.

Art. 2

Der Verpflichtungskredit wird in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses, der nicht dem Referendum untersteht, beschlossen.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Finanzielle Auswirkungen

Das erhöhte Engagement des Bundes im Bereich der frühen Kindheit im Sinne einer Anschubfinanzierung bedingt eine massvolle befristete Erhöhung der Bundesmittel. Es ist davon auszugehen, dass der Mittelbedarf nach Inkrafttreten der Vorlage (voraussichtlich 2021) über einen Zeitraum von 10 Jahren um insgesamt 8,45 Millionen Franken anwächst. Es ist das Ziel, jährlich vier vertragliche Vereinbarungen von dreijähriger Dauer und von einer Bundesbeteiligung in der Höhe von 100 000 Franken pro Jahr mit den Kantonen abzuschliessen. Für Vorbereitungsmaßnahmen im Hinblick auf die Vertragsabschlüsse sind jährlich zusätzlich 100 000 Franken einzuplanen (max. 4 mal 25 000 Franken). Gemäss dieser Planung werden die letzten vertraglichen Vereinbarungen auf Anfang 2028 abgeschlossen und Ende 2030 auslaufen. Entsprechend wird der Finanzbedarf vom Höchstbetrag von 1,3 Millionen Franken in den Jahren 2024–2026 bis 2031 kontinuierlich auf null sinken (s. Tabelle).

Die Begrenzung auf den Abschluss von vier Vereinbarungen pro Jahr hat sich bei der Umsetzung von Art. 26 KJFG als sinnvoll erwiesen: Der Arbeitsaufwand liess sich über die Jahre hinweg planen, womit die personellen Ressourcen beim BSV effizient eingesetzt werden konnten.

Finanzhilfen für kantonale Programme zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit (Millionen Fr.)									
2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
0.1	4 Kte. (je 0.1 p.a.)								
	0.1	4 Kte. (je 0.1 p.a.)							
		0.1	4 Kte. (je 0.1 p.a.)						
			0.1	4 Kte. (je 0.1 p.a.)					
				0.1	4 Kte. (je 0.1 p.a.)				
					0.1	4 Kte. (je 0.1 p.a.)			
						0.05	2 Kte. (je 0.1 p.a.)		
0.1	0.5	0.9	1.3	1.3	1.3	1.25	1	0.6	0.2

Personelle Auswirkungen

Für die erforderlichen Umsetzungsmassnahmen der Anschubfinanzierung im Bereich der frühen Kindheit zugunsten der Kantone mittels vertraglichen Vereinbarungen benötigt das BSV ab Inkrafttreten der Vorlage zusätzliche personelle Ressourcen in der Grössenordnung von 100 Stellenprozenten (165 000 Franken pro Jahr). Dieser zusätzliche Personalbedarf ist bis zum Auslaufen der letzten vertraglichen Vereinbarungen mit den Kantonen (voraussichtlich bis 2030) befristet.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Bei Inanspruchnahme der befristeten Bundesförderung erwächst den Kantonen insofern eine finanzielle Mehrbelastung, als die Finanzhilfen des Bundes auf 50 Prozent der anrechenbaren Ausgaben begrenzt sind (Art. 13 KJFG). Falls die Kantone die Gemeinden in die Umsetzung der Programme einbeziehen, erwächst voraussichtlich ebenfalls bei den Gemeinden eine finanzielle Mehrbelastung.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Schweizer Volkswirtschaft ist auf gut ausgebildete, motivierte und sozial kompetente Arbeitskräfte angewiesen. Es ist wissenschaftlich belegt, dass geförderte Kinder über bessere kognitive Fähigkeiten und soziale sowie sprachliche Kompetenzen verfügen, gesünder sind und verbesserte Einstiegsvoraussetzungen in die Schule

haben. Im Vergleich zu nicht geförderten Kindern zeigen sie bessere Schulleistungen und sind später erfolgreicher auf dem Arbeitsmarkt. Verschiedene internationale Studien kommen zum Schluss, dass sich Investitionen in die frühe Kindheit volkswirtschaftlich lohnen. Die Angebote der frühen Förderung entlasten das Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesen.¹⁹

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

FBBE unterstützt die soziale, emotionale, kognitive, körperliche und psychische Entwicklung von Kindern zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten.²⁰ Eine Schlüsselfunktion für die frühkindliche Entwicklung kommt in erster Linie den Eltern zu. Sozial benachteiligte Familien verfügen jedoch oft nur über eingeschränkte Ressourcen, um ihre Kinder angemessen zu fördern. Dies insbesondere in den Bereichen Bildung, Erziehungs- Sprach- und Gesundheitskompetenzen, soziale Netzwerke sowie stabile Arbeits- und Wohnverhältnisse. Damit haben Kinder aus sozial benachteiligten Familien auch im Erwachsenenalter ein höheres Armutsrisiko als ihre Altersgenossen. Um die Chancengerechtigkeit von Kindern in der Schweiz zu stärken, sind Angebote der frühen Förderung besonders wirksam.²¹

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 67 Absatz 2 BV, der dem Bund die Kompetenz gibt, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen.²² Es handelt sich hierbei um eine parallele und subsidiäre Kompetenz des Bundes.

Mit der Vorlage wird zudem der in Artikel 11 Absatz 1 BV verankerte Anspruch von Kindern und Jugendlichen, in ihrer Entwicklung gefördert zu werden, umgesetzt. Das gleiche gilt mit Blick auf das in Artikel 41 Absatz 1 Buchstabe g BV festgehaltene, an den Gesetzgeber gerichtete Sozialziel, Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen zu fördern und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration zu unterstützen.

¹⁹ Bundesrat (2018) (siehe Fussnote 3) und Schweizerische UNESCO-Kommission (2019) (siehe Fussnote 12).

²⁰ Wustmann Seiler, C. & Simoni, H. (2012) (siehe Fussnote 9).

²¹ Bundesrat (2018) (siehe Fussnote 3).

²² Der Begriff «ausserschulisch» ist dabei als «örtlich und zeitlich ausserhalb der Schule» zu verstehen; vgl. BBI 2010 6803, hier 6838.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Der vorliegende Vorentwurf steht im Einklang mit den von der Schweiz eingegangenen internationalen Verpflichtungen. Insbesondere handelt es sich um eine im Sinne von Artikel 4 des UNO-Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989²³ geeignete Massnahme zur Verwirklichung der in der Konvention anerkannten Rechte. Dieser Vorentwurf trägt direkt oder indirekt dazu bei, u. a. die Rechte des Kindes auf Entwicklung (Art. 6 Abs. 2), auf angemessenen Lebensstandard (Art. 27 Abs. 1) und auf Bildung auf der Grundlage der Chancengleichheit (Art. 28) zu verwirklichen. Zudem steuert er dazu bei, dass die Eltern und der Vormund bei ihrer Aufgabe, das Kind zu erziehen, u. a. durch den Ausbau von Institutionen, Einrichtungen und Diensten für die Betreuung von Kindern unterstützt werden (Art. 18 Abs. 2).

Der vorliegende Vorentwurf nimmt zudem bestimmte Empfehlungen des Europarates auf, insbesondere diejenige von 2006 über die Politik zur Förderung einer positiven Elternschaft²⁴ und diejenige von 2011 über die Rechte des Kindes und kinder- und familienfreundliche Sozialdienste²⁵. Zu guter Letzt trägt der vorliegende Vorentwurf auch der Agenda 2030 mit ihren 17 Zielen (und 169 Unterzielen) für nachhaltige Entwicklung Rechnung: Das Unterziel 4.2 lautet, dass bis 2030 «alle Mädchen und Jungen Zugang zu hochwertiger frühkindlicher Erziehung, Betreuung und Vorschulbildung erhalten, damit sie auf die Grundschule vorbereitet sind».²⁶

6.3 Erlassform

Nach Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes zu erlassen. Deshalb untersteht der vorliegende neu vorgeschlagene Artikel dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

6.4 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.

Mit der Vorlage werden weder neue Subventionsbestimmungen, die Ausgaben über einem der Schwellenwerte nach sich ziehen, geschaffen, noch neue Verpflichtungs-

²³ SR 0.107

²⁴ Siehe www.search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d6dc5 (abgerufen am 5.8.2019).

²⁵ Siehe www.rm.coe.int/1680472b8c (abgerufen am 5.8.2019).

²⁶ Siehe www.eda.admin.ch/agenda2030/de/home/agenda-2030/die-17-ziele-fuer-eine-nachhaltige-entwicklung/ziel-4-inklusive-gleichberechtigte-und-hochwertige-bildung.html (abgerufen am 5.8.2019).

kredite oder Zahlungsrahmen mit Ausgaben über einem der Schwellenwerte beschlossen. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse zu unterstellen.

6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Das Prinzip der Subsidiarität (Art. 5a und Art. 43a Abs. 1 BV) wird mit dem vorgeschlagenen Artikel eingehalten: Der Bund übernimmt keine Aufgaben, welche bisher von den Kantonen wahrgenommen wurden. Für die Kantone wird einzig eine Möglichkeit geschaffen, von Seiten des Bundes eine Anschubfinanzierung für kantonale Programme zu erhalten. Ob sie diese Möglichkeit wahrnehmen möchten oder nicht, entscheiden die Kantone frei.

Auch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43a Abs. 2 BV) wird respektiert: Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung der kantonalen Programme und bestimmt die Voraussetzungen für die Gewährung der finanziellen Unterstützung. Damit wird die fiskalische Äquivalenz in Bezug auf die Kongruenz von Kostenträger und Entscheidungsträger eingehalten.

6.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Der Bund strebt im Rahmen der bestehenden verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung eine Weiterentwicklung und eine verstärkte gegenseitige Abstimmung der kinder- und jugendpolitischen Massnahmen von Bund und Kantonen im Bereich der frühen Kindheit an. Hierzu stellen die Finanzhilfen des Bundes im Sinne einer impulsgebenden Anschubfinanzierung ein probates Mittel dar.

Auf der Grundlage eines vom Kanton einzureichenden Unterstützungsgesuchs werden zwischen Bund (BSV) und Kanton mit dem Ziel eines Vertragsabschlusses Verhandlungen über die Zielsetzungen des Programms, die finanzielle Beteiligung des Bundes und die weiteren Vertragsinhalte geführt.

Die Finanzhilfen an die Kantone stellen eine Anschubfinanzierung dar und sind entsprechend befristet. Der vorgesehene Zeitraum von zehn Jahren ermöglicht es dabei allen Kantonen, die dies wünschen, Finanzhilfen des Bundes in Anspruch zu nehmen.

6.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Wie im geltenden Artikel 26 KJFG, soll auch im neu zu schaffenden Artikel 11a KJFG nur der Grundsatz auf Stufe des Bundesgesetzes geregelt werden. Die Voraussetzungen für die Finanzhilfen, das Verfahren zur Gesuchseinreichung, der Behandlung der Gesuche durch das BSV sowie die Inhalte der Vereinbarungen sollen in der Kinder- und Jugendförderungsverordnung im Detail geregelt werden.

6.8 Datenschutz

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

