



zu 22.403

Parlamentarische Initiative Verlängerung der Bundesbeiträge an die familienergän- zende Kinderbetreuung bis Ende des Jahres 2024

**Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des
Nationalrates vom 31. März 2022**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 2022

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates vom 31. März 2022 betreffend die Verlängerung der Bundesbeiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung bis Ende des Jahres 2024 nehmen wir nach Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ignazio Cassis
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Am 1. Februar 2003 ist das Bundesgesetz vom 4. Oktober 2002¹ über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG) in Kraft getreten. Mit diesem zeitlich befristeten Impulsprogramm fördert der Bund die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder, damit die Eltern Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung besser vereinbaren können. Das Impulsprogramm war ursprünglich auf acht Jahre bis zum 31. Januar 2011 befristet. In den Jahren 2010, 2014 und 2018 verlängerte das Parlament das Programm um jeweils 4 Jahre. Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder können längstens bis zum 31. Januar 2023 gewährt werden.

Auf Antrag des Bundesrates wurde das KBFHG per 1. Juli 2018 erweitert (Änderung vom 16. Juni 2017²). Es wurden zwei neue Förderinstrumente eingeführt: Zum einen kann der Bund Kantone und Gemeinden mit Finanzhilfen unterstützen, die ihre Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung erhöhen, um die Betreuungskosten der Eltern zu senken. Zum andern kann der Bund einen Beitrag an Projekte leisten, die das Betreuungsangebot besser auf die Bedürfnisse der Eltern abstimmen. Diese beiden Förderinstrumente bleiben bis am 30. Juni 2023 in Kraft.

Am 27. Januar 2022 hat die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) mit 19 gegen 0 Stimmen bei 5 Enthaltungen beschlossen, eine parlamentarische Initiative (22.403 «Verlängerung der Bundesbeiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung bis Ende des Jahres 2024») mit folgendem Wortlaut einzureichen:

«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.*

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 2024.»

Die Schwesterkommission des Ständerates (WBK-S) hat der Ausarbeitung der Initiative am 3. März 2022 mit 10 gegen 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen zugestimmt.

¹ SR 861

² AS 2018 2247

Am 31. März 2022 hat die WBK-N den Gesetzesentwurf in der Gesamtabstimmung mit 23 gegen 0 Stimmen bei 2 Enthaltungen gutgeheissen und ihren Bericht verabschiedet.

2 Bilanz und Evaluation des Impulsprogramms

Der Bund kann mittels Finanzhilfen die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder in Kindertagesstätten und in Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung fördern. Er kann zudem Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien (z. B. Tageselternvereine) unterstützen. Bis am 1. Februar 2022 hat der Bund die Schaffung von 68 490 Plätzen unterstützt, davon 40 185 in Kindertagesstätten und 28 305 in schulergänzenden Einrichtungen. Bislang ist der Bund hierfür Verpflichtungen von insgesamt 430 Millionen Franken eingegangen.³

Trotz der langjährigen Beteiligung des Bundes an der Schaffung neuer Betreuungsplätze bestehen nach wie vor Angebotslücken. Besonders ausgeprägt ist der Mangel in den Agglomerationen sowie in ländlichen Gebieten. Die Evaluationen des Impulsprogramms zeigen, dass das bestehende Angebot an familienergänzenden Betreuungsplätzen die aktuelle Nachfrage nach wie vor nicht zu decken vermag. Rund 20 Prozent der Kinder im Vorschulalter sowie 18 Prozent der Kinder im Schulalter können trotz Bedarf der Eltern nicht im gewünschten Umfang betreut werden.⁴ Viele Eltern – vor allem Mütter – würden ihre Erwerbstätigkeit gerne ausweiten und wünschen sich daher einen Ausbau des familienergänzenden Betreuungsangebots. Eine Elternbefragung im Kanton Neuenburg hat jüngst ergeben, dass Eltern ihr Pensum bei Schuleintritt ihres Kindes häufiger unfreiwillig reduzieren als bei dessen Geburt.⁵

Die neu geschaffenen Betreuungsplätze sind nachhaltig: 96 Prozent der Kindertagesstätten und 94 Prozent der schulergänzenden Angebote wurden auch nach dem Auslaufen der Finanzhilfen des Bundes weitergeführt. Ebenso mussten die wenigsten Anbieter nach dem Wegfall der Finanzhilfen ihr Angebot reduzieren.⁶

Auf Antrag des Bundesrates wurde das KBFHG per 1. Juli 2018 erweitert mit dem Ziel, die Betreuungskosten der Eltern zu senken und das Betreuungsangebot besser

³ Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder: Bilanz nach neunzehn Jahren, BSV, 2022. Kann abgerufen werden unter: www.bsv.admin.ch > Finanzhilfen > Familienergänzende Kinderbetreuung.

⁴ Evaluation «Anstossfinanzierung». Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage? Interface Politikstudien Forschung Beratung und Universität St. Gallen, Forschungsbericht Nr.14/17, BSV, 2017, S. 83. Kann abgerufen werden unter: www.bsv.admin.ch > Finanzhilfen > Familienergänzende Kinderbetreuung > Publikationen > Evaluationen.

⁵ Ganztägige Bildung und Betreuung in Schweizer Städten. Modelle, Erfahrungen, Empfehlungen. Themenpapier der Städteinitiative Bildung, Städteinitiative Bildung, 2021, S. 7. Kann abgerufen werden unter: www.staedteverband.ch > Publikationen > Studien und Berichte.

⁶ Evaluation «Anstossfinanzierung». Nachhaltigkeit der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, Ecoplan, Forschungsbericht Nr. 13/17, BSV, 2017, S. 61. Kann abgerufen werden unter: www.bsv.admin.ch > Finanzhilfen > Familienergänzende Kinderbetreuung > Publikationen > Evaluationen.

auf die Bedürfnisse erwerbstätiger Eltern abzustimmen (Änderung vom 16. Juni 2017⁷). Diese Förderung des Bundes wurde auf fünf Jahre bis zum 30. Juni 2023 befristet. Zum einen unterstützt der Bund Kantone und Gemeinden, die ihre Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung erhöhen, um die Betreuungskosten der Eltern zu senken. Jeder Kanton kann während der Laufzeit des Gesetzes nur einmal von der Finanzhilfe des Bundes profitieren. Zum andern kann der Bund einen Beitrag an Projekte leisten, die das Betreuungsangebot besser auf die Bedürfnisse der Eltern abstimmen. Dazu zählen zum Beispiel Projekte, welche das Betreuungsangebot ausserhalb der üblichen Öffnungszeiten massgeblich verbessern oder Projekte, die ganztägige und gemeinsam mit der Schule organisierte Betreuungsangebote für Schulkinder bereitstellen.

Für diese zwei zusätzlichen Förderinstrumente wurde ein Verpflichtungskredit von 96,8 Millionen Franken bereitgestellt. Da sich aufgrund der eingegangenen und angekündigten Gesuche abgezeichnet hatte, dass der Kredit in dieser Höhe nicht ausreichen würde, hat das Parlament den Kredit 2021 um 80 Millionen Franken auf 176,8 Millionen Franken erhöht. Bis am 1. Februar 2022 haben 14 Kantone ein Gesuch für eine Bundesbeteiligung an Subventionserhöhungen eingereicht, mit denen Finanzhilfen in der Höhe von rund 146 Millionen Franken beantragt werden. Für Projekte zur besseren Abstimmung des Angebots auf die Bedürfnisse der Eltern wurden bisher 6 Gesuche im Umfang von insgesamt rund 2,2 Millionen Franken bewilligt.

Die Finanzhilfen für Subventionserhöhungen in Kantonen und Gemeinden werden gegenwärtig evaluiert.⁸ Wie zu erwarten war, gab es Mitnahmeeffekte: In 12 der 14 Kantone, die ein Gesuch eingereicht haben, wären die Subventionen auch ohne Finanzhilfen des Bundes erhöht worden. In 7 dieser 12 Kantone wird den Bundesgeldern gleichwohl eine förderliche Wirkung bescheinigt: Die politische Akzeptanz der kantonalen Vorlage hat sich dank der Beteiligung des Bundes erhöht, der Gesetzgebungsprozess hat sich beschleunigt oder die Subventionserhöhungen fielen dank der Finanzhilfen des Bundes höher aus als ursprünglich geplant. In der Tendenz erhöhen Kantone mit bereits höherem Finanzierungsgrad ihre Subventionen stärker als jene mit einem tieferen Finanzierungsgrad. Mit den neuen Finanzhilfen bleiben folglich regionale Unterschiede bestehen oder sie könnten sich sogar weiter verstärken. Der Anteil der Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung liegt in der Grossmehrheit der untersuchten Kantone auch nach der Subventionserhöhung unter 0,1 Prozent des kantonalen Bruttoinlandprodukts. Dieser Anteil ist im internationalen Vergleich nach wie vor tief. Es ist davon auszugehen, dass die Wirkungen der neuen Finanzhilfen in den einzelnen Kantonen und auch innerhalb eines Kantons unterschiedlich ausfallen. In einigen Gemeinden wurden die Eltern durch die Subventionserhöhungen spürbar entlastet. In anderen Kantonen und Gemeinden dienten die Subventionserhöhungen vor allem dazu, der erhöhten Nachfrage nach subventionierten Plätzen nachzukommen, ohne dass sich die Tarifstrukturen oder Subventionsbeiträge pro Betreuungseinheit merklich verändert haben.

⁷ AS 2018 2247

⁸ Evaluation Finanzhilfen für familienergänzende Betreuung: Wirkungen der Finanzhilfen für Subventionserhöhungen in Kantonen und Gemeinden, Infrastudie und evaluanda, Forschungsbericht, BSV, 2022, S. 49–55 (noch nicht veröffentlicht).

3 Stellungnahme des Bundesrates

3.1 Politische Einordnung

Sowohl hinsichtlich der Arbeitsmarktteilnahme als auch der Rollenteilung in Beruf und Familie bestehen in der Schweiz grosse Unterschiede zwischen den Geschlechtern. Im internationalen Vergleich ist die Erwerbsquote der Frauen in der Schweiz hoch, deren Erwerbsspenden sind indessen sehr tief. Auf Vollzeitäquivalente umgerechnet entspricht die Erwerbsbeteiligung der 15- bis 64-jährigen Frauen nur gerade 60 Prozent. Als Gründe für die tiefen Erwerbsspenden werden insbesondere die Betreuung von Kindern und Angehörigen genannt, die nach wie vor deutlich häufiger von den Frauen wahrgenommen wird.⁹ Kinder im Haushalt beeinflussen die Rollenteilung von Frauen und Männern stark: 78 Prozent der erwerbstätigen Mütter mit Kindern unter 25 Jahren arbeiten Teilzeit, bei den Vätern macht dieser Anteil 12 Prozent aus.¹⁰

Das Ziel des KBFHG ist die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung. Für die Verbesserung der Vereinbarkeit sind unterschiedliche Massnahmen erforderlich. Dazu zählen Urlaube nach der Geburt oder Aufnahme eines Kindes (Mutterschaftsurlaub, Vaterschaftsurlaub, Elternurlaub, Adoptionsurlaub), die Schaffung von familienfreundlichen Arbeitsbedingungen (z. B. flexible Arbeitszeiten), Massnahmen zur Unterstützung von Erwerbstätigen, die Angehörige betreuen und pflegen, steuerrechtliche Massnahmen sowie Massnahmen zur Realisierung der Lohngleichheit für Frau und Mann. Der familienergänzenden Kinderbetreuung kommt für die Verbesserung der Vereinbarkeit eine Schlüsselrolle zu: Ein bedarfsgerechtes Kinderbetreuungsangebot ist die Voraussetzung dafür, dass Eltern einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder eine Ausbildung absolvieren können.

Der Schweizer Arbeitsmarkt hat einen hohen Bedarf an Fachkräften. Die Zuwanderung von ausländischen Fachkräften spielt bei der Deckung der Nachfrage nach Fachkräften eine wesentliche Rolle. Allerdings nimmt der internationale Wettkampf um sie zu. Damit die benötigten Fachkräfte nachhaltig verfügbar sind, ist die Erschliessung und Förderung des inländischen Fachkräftepotenzials in der Schweiz entscheidend. Im Zentrum der Schweizer Fachkräftepolitik steht deshalb die Förderung und möglichst hohe Ausschöpfung des inländischen Fachkräftepotenzials. Die Schweizer Fachkräftepolitik verfolgt ihre Ziele in vier zentralen Handlungsfeldern: in der Nach- und Höherqualifizierung entsprechend den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes, in der Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, in der Schaffung guter Bedingungen der Erwerbstätigkeit bis zum Rentenalter und darüber hinaus sowie in der Förderung von Innovationen zur Erhöhung der Produktivität. Der Vereinbarkeit von

⁹ Schweizerische Arbeitskräfteerhebung, SAKE in Kürze 2020, Bundesamt für Statistik, 2021. Kann abgerufen werden unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Publikationen.

¹⁰ Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2021, Bundesamt für Statistik, 2021, S. 26. Kann abgerufen werden unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bevölkerung > Familien.

Familie und Erwerbstätigkeit kommt folglich auch in der Schweizer Fachkräftepolitik eine hohe Bedeutung zu.

Der Bundesrat hat am 28. April 2021 die Gleichstellungsstrategie 2030¹¹ verabschiedet. Es ist die erste nationale Strategie des Bundes mit dem Ziel, die Gleichstellung der Geschlechter gezielt zu fördern. Die Strategie sieht Massnahmen in den vier Handlungsfeldern Vereinbarkeit und Familie, berufliches und öffentliches Leben, geschlechtsspezifische Gewalt und Diskriminierung vor. Die Massnahmen im Handlungsfeld Vereinbarkeit und Familie sollen dazu beitragen, dass Frauen und Männer von Rahmenbedingungen profitieren, welche die Vereinbarkeit von Privat-, Familien- und Erwerbsleben sowie die ausgeglichene Aufteilung von bezahlter Arbeit und unbezahlter Haus- und Familienarbeit begünstigen. Der Bundesrat hat sich folglich zum Ziel gesetzt, Förderinstrumente zu unterstützen, welche zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit beitragen. Das Impulsprogramm des Bundes für die Förderung eines bedarfsgerechten familienergänzenden Kinderbetreuungsangebots ist eine wesentliche Massnahme, um die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu verbessern.

Am 21. September 2020 haben die eidgenössischen Räte die Legislaturplanung 2019–2023¹² verabschiedet. Diese sieht die Verabschiedung einer nationalen Strategie zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf in Zusammenarbeit mit den Kantonen (Ziel 3, Massnahme 17) und die Verabschiedung einer entsprechenden Botschaft vor (Ziel 8, Massnahme 43). Der Bundesrat und das Parlament messen der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit folglich einen hohen Stellenwert bei.

3.2 Würdigung des Entwurfs der Kommission

Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung sind hauptsächlich die Kantone und Gemeinden zuständig. Die Rolle des Bundes ist subsidiär. In Übereinstimmung mit Artikel 116 der Bundesverfassung¹³ ist es dem Bundesrat ein Anliegen, dass der Bund Massnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit unterstützt. Vor diesem Hintergrund und im Rahmen seiner Kompetenzen hat der Bund 2003 das Impulsprogramm in Kraft gesetzt und 2018 mit zwei weiteren Förderinstrumenten erweitert.

Nach Auffassung des Bundesrates zeigt die Bilanz des Impulsprogramms (vgl. Ziff. 2), dass das Programm ein Erfolg ist und einem Bedarf entspricht. Es ermöglichte die Schaffung zahlreicher Betreuungsplätze, die auch nach der initialen finanziellen Unterstützung durch den Bund Bestand haben. Mit den beiden neuen Förderinstrumenten hat der Bund Anreize für die Senkung der Drittbetreuungskosten der Eltern und für die bessere Abstimmung des Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern gesetzt.

¹¹ Kann abgerufen werden unter: www.ebg.admin.ch > Themen > Recht > Gleichstellungsstrategie 2030.

¹² BBl 2020 8385

¹³ SR 101

Der Bundesrat hat sich aufgrund der Zuständigkeit der Kantone stets für eine zeitliche Befristung der Bundesbeiträge ausgesprochen. Mit Blick auf seine Prioritäten in der Familien-, Gleichstellungs- und Fachkräftepolitik und auf die laufenden Arbeiten im Parlament an einer Nachfolgeregelung erachtet er eine Verlängerung des Impulsprogramms jedoch als gerechtfertigt. Ein ausreichendes, kostengünstiges, lückenloses und auf die Bedürfnisse der Eltern abgestimmtes Betreuungsangebot ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass sich die Eltern, insbesondere die Mütter, verstärkt am Arbeitsmarkt beteiligen können.

Die WBK-N erarbeitet im Rahmen der Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» (21.403) den Vorentwurf für ein neues Gesetz, mit dem das befristete KBFHG abgelöst werden soll. Weil die Erarbeitung des neuen Gesetzes länger dauert als das KBFHG in Kraft ist, hat die WBK-N die vorliegende parlamentarische Initiative 22.403 eingereicht. Damit will sie sicherstellen, dass es zu keiner Unterbrechung der Bundesförderung für die familienergänzende Kinderbetreuung kommt. Der Bundesrat versteht dieses Anliegen. Eine weitere Verlängerung des bestehenden Impulsprogramms, die nicht im Hinblick auf ein neues Gesetz erfolgen würde, würde der Bundesrat dagegen ablehnen: Die Ziele des laufenden Impulsprogramms müssen in nützlicher Frist erreicht werden. Die Dauer der vorgeschlagenen Verlängerung ist kurz und erscheint dem Bundesrat angemessen. Zum Bericht der WBK-N über die Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung (21.403) wird der Bundesrat zu einem späteren Zeitpunkt Stellung nehmen.

Aus all den oben erwähnten Gründen unterstützt der Bundesrat den Antrag der Kommission, das laufende Impulsprogramm längstens bis zum 31. Dezember 2024 zu verlängern.

Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, dass neben der Verlängerung der Geltungsdauer des Impulsprogramms keine weitere Gesetzesänderung notwendig ist. Das Verfahren für Gesuche um Finanzhilfen hat sich bewährt. Aus heutiger Sicht muss es somit nicht geändert werden.

Was den finanziellen Rahmen betrifft, teilt der Bundesrat die Einschätzung der Kommission, dass eine Erhöhung der laufenden Verpflichtungskredite aufgrund der Verlängerung nicht erforderlich ist. Für die verlängerte Durchführung des Impulsprogramms müssen für den Personal- und Sachaufwand jedoch zusätzliche Mittel bereitgestellt werden. Diese sind im Personal- und Sachaufwand des für die Durchführung zuständigen Bundesamtes für Sozialversicherungen einzustellen. Stimmt das Parlament der beantragten Verlängerung zu, wird der Bundesrat im Voranschlag 2023 die hierfür erforderliche Erhöhung des Personal- und Sachaufwandes des Amtes beantragen, damit die ordnungsgemässe und nahtlose Durchführung des Impulsprogramms bis Ende 2024 sichergestellt werden kann.

4 Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, auf den Entwurf der Kommission einzutreten und ihm zuzustimmen.