Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dieser Text ist eine provisorische Fassung. Massgebend ist die definitive Fassung, welche unter www.fedlex.admin.ch veröffentlicht werden wird.

zu 21.403

Parlamentarische Initiative Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung

Neue Anträge und Zusatzbericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates

vom 5. November 2024

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Zusatzbericht unterbreiten wir Ihnen in Ergänzung des Berichts der WBK-N vom 28. April 2022 und in Kenntnis der Vernehmlassung vom 6. März bis 12. Juni 2024 zum Zusatzbericht die Anträge der WBK-S zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (E-UKibeG) und zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern.

5. November 2024

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Mathilde Crevoisier Crelier

Inhalt

1 Ausgangslage 3

2 Inhalt des Zusatzberichts 5

3 Vernehmlassungsverfahren 5

4 Erwägungen der Kommission 7

4.1 Bekämpfung des Fachkräftemangels 7

4.2 Verhinderung von Mitnahmeeffekten 9

4.3 Unterstützungsmassnahmen für Kinder mit Behinderungen 10

4.4 Durchführung der Vorlage 10

4.5 Arbeitslosenversicherung 12

4.6 Drei Förderbereiche über Programmvereinbarungen 12

4.7 Finanzierung und Kostenfolgen 14

4.7.1 Arbeitslosenversicherung 18

4.8 Verbindung mit der Kita-Initiative 18

4.9 Erwägungen der Minderheiten 18

5 Erläuterungen zu den geänderten Bestimmungen 22

5.1 E-UKibeG (Programmvereinbarungen) 23

5.2 FamZG 27

5.3 FLG 32

5.4 AVIG 33

5.5 Bundesbeschluss 34

5.6 Unterstellung unter die Ausgabenbremse 34

Zusatzbericht

1 Ausgangslage

Der vorliegende Zusatzbericht geht auf die von der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) eingereichte parlamentarische Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» zurück.

An ihrer Sitzung vom 18. Februar 2021 beschloss die WBK-N mit 15 zu 9 Stimmen, eine parlamentarische Initiative einzureichen mit dem Ziel, das bestehende Impulsprogramm zur Förderung der Schaffung familienergänzender Betreuungsplätze durch eine stetige Unterstützung abzulösen. Am 29. März 2021 befasste sich danach die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) mit der Initiative ihrer Schwesterkommission und beschloss mit 7 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen, ihr ebenfalls Folge zu geben.

An ihren Sitzungen vom 16. April und 27. Mai 2021 beschloss die WBK-N, eine Subkommission mit 11 Mitgliedern einzusetzen, um einen Gesetzesentwurf zur Konkretisierung des Initiativanliegens auszuarbeiten. Die WBK-N beriet die von der Subkommission ausgearbeitete Vorlage an ihrer Sitzung vom 28. April 2022 und nahm den Vorentwurf in der Gesamtabstimmung mit 18 zu 7 Stimmen an. Der Bundesbeschluss wurde mit 17 zu 7 Stimmen angenommen.

Der Nationalrat hat die Annahme der Vorlage am 1. März 2023 mit 104 zu 84 Stimmen bei fünf Enthaltungen beschlossen (Vorlage 1: Beschluss abweichend vom Entwurf, Vorlage 2: Beschluss gemäss Entwurf).

Die WBK-S hat an ihrer Sitzung vom 6. und 7. Juli 2023 Anhörungen zur Vorlage des Nationalrates durchgeführt. An der Sitzung vom 22. August 2023 hat die Kommission mit 10 zu 3 Stimmen, ohne Enthaltungen, das Eintreten auf die Vorlage beschlossen. Weiter hat sie mehrere Prüfaufträge an die Verwaltung übermittelt, um eine Variante auf Basis der gesetzlichen Grundlage des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)[1] zu eruieren. Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 20. November 2023 das Konzept für die Betreuungszulage nach Massgabe des Familienzulagengesetzes finalisiert. Sie hat weiter entschieden, die Anträge der WBK-S zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (E-UKibeG) und zum Entwurf des Bundesbeschlusses in eine erneute Vernehmlassung zu schicken. Für die WBK-S stehen insbesondere drei Aspekte der Vorlage im Vordergrund. Sie will zum einen insbesondere wirtschaftliche Ziele über die Einführung einer Betreuungszulage erreichen. So steht aus Sicht der Kommission die vermehrte Integration beider Elternteile in die Arbeitswelt, insbesondere unter dem Aspekt des Fachkräftemangels, im Vordergrund. Deshalb legt sie Wert auf eine explizitere Anbindung der möglichen Entlastung der Eltern an die Erwerbstätigkeit. Es ist der Kommission ausserdem ein Anliegen, den Bundeshaushalt nicht übermässig mit einer stark

[1] SR 836.2

gebundenen neuen Leistung zu belasten. Das von ihr vorgeschlagene Finanzierungssystem über Arbeitgeber- und allenfalls über Arbeitnehmerbeiträge erachtet sie deshalb als mit dem Ziel, dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken, vereinbar. Sie hat zudem erhebliche Bedenken in Bezug auf mögliche Mitnahmeeffekte eines Bundesbeitrags, wie der Nationalrat ihn vorsieht. Ausserdem kamen im Verlauf der Beratungen grosse Bedenken in Bezug auf die Durchführbarkeit der nationalrätlichen Vorlage auf. Die von der WBK-S präsentierte Lösung trägt ihrer Befürchtung Rechnung, wonach in den Kantonen sehr aufwändige Durchführungsstrukturen aufgebaut werden müssten, sollte ein Bundesbeitrag eingeführt werden. Schliesslich bestehen Bedenken, ob eine neue Sozialzulage des Bundes an die Eltern verfassungsmässig ist.

An ihrer Sitzung vom 15. Februar 2024 verabschiedete die WBK-S ihr Konzept zum E-UKibeG mit 11 zu 1 Stimme, bei 1 Enthaltung, für die Vernehmlassung. Weiter entschied sie mit 10 zu 2 Stimmen, bei 1 Enthaltung, auch den Verpflichtungskredit in die Vernehmlassung zu schicken.

Die Kommission beurteilt ihren Ansatz, über das Familienzulagengesetzeine gesamtschweizerisch wirkende Zulage einzuführen, im Einklang mit den gesetzten Zielen. Die Familienzulagen dienen dazu, die den Eltern entstehenden Kosten auf Grund eines oder mehrerer Kinder teilweise auszugleichen. Die Betreuungszulage würde mit Anbindung an die Nutzung familienergänzender Betreuungsangebote diesem Grundsatz entsprechen. Ausserdem leitet sich der Anspruch auf eine Familienzulage grundsätzlich aus einer Erwerbstätigkeit ab, was wiederum einen wichtigen Bezug zwischen einer neuen Familienleistung und der zu erwartenden stärkeren Integration beider Eltern in den Arbeitsmarkt herstellt.

Der Zusatzbericht geht auf die Anträge der WBK-S zum E-UKibeG und zum Entwurf des Bundesbeschlusses ein. Für die Resultate aus der Vernehmlassung über die Vorlage des Nationalrates verweist sie auf den Ergebnisbericht vom November 2022.

Am 6. März 2024 eröffnete die WBK-S die Vernehmlassung zu ihrer Vorlage. Es wurde bis 12. Juni 2024 Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt.

Am 20. August 2024 nahm die WBK-S die Ergebnisse der Vernehmlassung zu ihrem Modell zur Kenntnis und veröffentlichte die Stellungnahmen.

Anlässlich der Sitzung vom 15. Oktober 2024 stellte das Initiativkomitee «Für eine gute und bezahlbare familienergänzende Kinderbetreuung für alle (Kita-Initiative)» (24.058), die Ziele und Anliegen der Initiative vor. Weiter setzte die Kommission die Beratung ihrer Vorlage im Hinblick eine Beratung derselben im Plenum Ständerat während der Wintersession 2024 fort. Für die Ergebnisse aus der Vernehmlassung verweist sie auf den Ergebnisbericht vom August 2024.

Am 5. November 2024 finalisierte die Kommission ihren Entwurf zur Unterstützung der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung. Die Vorlage sieht insbesondere eine Betreuungszulage für Kinder bis zum vollendeten 8. Lebensjahr vor, die in institutionellen Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung betreut werden. Zudem hält die WBK-S an den Programmvereinbarungen und an den vorgeschlagenen Mitteln im Umfang von 128 Millionen für vier Jahre fest.

Die Kommission hat mit 10 zu 0 Stimmen, bei 2 Enthaltungen, entschieden, dass sie ihr Modell demjenigen des Nationalrates vorzieht. Sie hat den Gesetzesentwurf 7 zu

1 Stimme und den Bundesbeschluss über die Finanzierung mit 5 zu 2 bei 1 Enthaltung angenommen und diese an ihren Rat überwiesen. Weiter beantragt die Kommission einstimmig, ihren Erlassentwurf der Volksinitiative «Für eine gute und bezahlbare familienergänzende Kinderbetreuung für alle (Kita-Initiative)» (24.058) als indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen und hat eine entsprechende Alternativklausel zur Verknüpfung der beiden Vorlagen verabschiedet.

Der Bundesrat verabschiedete am 14. Juni 2024 die Botschaft zur eidgenössischen Volksinitiative «Für eine gute und bezahlbare familienergänzende Kinderbetreuung für alle (Kita-Initiative)» (24.058). Die Initiative will die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung stärken und die Kosten der Eltern auf maximal zehn Prozent ihres Einkommens senken. Während der Bund zwei Drittel der Betreuungskosten übernähme und Grundsätze festlegen könnte, blieben grundsätzlich die Kantone für das Angebot zuständig und würden die Finanzierung der verbleibenden Kosten regeln. Der Bundesrat beantragt den eidgenössischen Räten, die Kita-Initiative Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten mit der Empfehlung, die Initiative abzulehnen, und der Initiative keinen direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag entgegenzusetzen. Da er grundsätzlich das Ziel der Initiative unterstützt, verwies er in der Botschaft auf die laufende parlamentarische Debatte zur Pa. Iv. 21.403 und den Entwurf der WBK-S. Im Unterschied zum Vorschlag der WBK-N, der der Nationalrat am 1. März 2023 Folge leistete, stellt die Vorlage der WBK-S eine prüfenswerte Alternative dar. Die Vorlage der WBK-S knüpfe an die Erwerbstätigkeit der Eltern an. So sei die Vorlage der WBK-S gemäss Bundesrat besser geeignet, einen positiven Einfluss auf die Erwerbsbeteiligung der Frauen zu erwirken, als dies das Instrument des Nationalrates wäre. Zudem erfolgt die Umsetzung über das bereits bestehende und eingespielte System der Familienausgleichskassen und weiterer Durchführungsstellen. Dies würde nicht nur eine einfachere Durchführung sicherstellen, es könnte auch vermieden werden, dass alle Kantone sowie der Bund aufwändige Durchführungsstrukturen aufbauen müssten. Damit wird die Rechtsgleichheit gewahrt, und es besteht bezüglich der Aufsicht ein bewährtes System. Aus Sicht des Bundesrates ist sowohl das Anliegen der Kostensenkung wie jenes der Stärkung des Angebots im Erlassentwurf der WBK-S enthalten. Im Unterschied zur Kita-Initiative und auch zum Umsetzungsvorschlag der Pa. Iv. 21.403 des Nationalrates wäre die finanzielle Belastung des Bundeshaushalts mit dieser Variante deutlich niedriger, und die Arbeitgeber würden richtigerweise einen eigenen Beitrag zur verbesserten Vereinbarkeit leisten.

2 Inhalt des Zusatzberichts

Der vorliegende Zusatzbericht ergänzt den Bericht der Kommission des Nationalrates vom 28. April. 2022 und beschränkt sich deshalb auf eine Erläuterung der geänderten Bestimmungen. Die Vorlage des Nationalrates wird nicht erneut wiedergegeben.

3 Vernehmlassungsverfahren

Die Vernehmlassung für die Vorlage der WBK-S dauerte vom 6. März bis zum 12. Juni 2024. Die Kommission lud 86 Adressaten ein, zum Zusatzbericht Stellung zu

nehmen. Sie erhielt insgesamt 144 Stellungnahmen, die im Folgenden zusammengefasst sind. Die SODK verzichtete auf eine Stellungnahme.

Die Vernehmlassungsantworten zeigen sehr unterschiedliche Positionen zum Modell auf. Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden, insbesondere die Kantone, die meisten politischen Parteien, die Hälfte der Wirtschaftsverbände sowie die Mehrheit der interessierten Organisationen sprechen sich grundsätzlich für die Wichtigkeit des Ausbaus familienergänzenden Kinderbetreuung aus und unterstützen entweder die Vorlage oder einen alternativen Vorschlag zur Förderung der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung durch den Bund.

Eine Minderheit der Kantone und der Parteien und die Hälfte der Wirtschaftsverbände lehnen die Vorlage mit der Begründung ab, der Bund verfüge im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung über keine Kompetenzen.

Was die Durchführung der Betreuungszulage angeht, äussern sich nur ein Teil der Vernehmlassungsteilnehmenden konkret zum Vorschlag der Kommission, die Betreuungszulage über das System der Familienzulagen zu organisieren. Wenn eine Äusserung gemacht wird, so begrüsst sie in der Regel die einfachere Durchführung. Die Durchführungsstellen (Ausgleichskassen) äussern sich grundsätzlich positiv demgegenüber, weisen aber auch auf noch zu klärende Durchführungsfragen hin.

In Bezug auf das Alter, das einen Anspruch auf die Betreuungszulage auslöst, spricht sich die Mehrheit der teilnehmenden Adressaten für das Abstützen auf die Schulstufen anstatt auf das Alter aus. Sie begründet dies insbesondere damit, dass der Bezug auf das vollendete 7. Altersjahr dazu führen würde, dass der Anspruch während eines Schuljahrs enden könne und es somit zu zufällig begründeten Ungleichbehandlungen zwischen Kindern einer gleichen Schulstufe kommen würde. Um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie weiter voranzutreiben, sei es essentiell, dass Familien mit Kindern im Primarschulalter über die ganze Basisstufe die notwendige Betreuung erhalten.

Eine Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden kritisiert am Modell, dass auf Grund der Regelung der Finanzierung über die Kantone der Bund vollständig aus der Verantwortung entlassen sei, namhaft zu einer verbesserten Vereinbarkeit beizutragen. Gleichzeitig wies eine Mehrheit der Arbeitgeberverbände darauf hin, dass sie nicht bereit seien, die alleinige Verantwortung für die Finanzierung zu tragen, da es sich insbesondere um eine staatliche Aufgabe handle.

Allgemein begrüsst die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden die Beibehaltung der Programmvereinbarungen. Ein häufig genannter Kritikpunkt bezieht sich auf das Weglassen des Förderbereichs der Qualität. Eine Vielzahl der Vernehmlassungsteilnehmenden weist daraufhin, dass Eltern ihre Kinder nur familienergänzend institutionell betreuen lassen, wenn eine hohe Qualität gewährleistet ist.

Ferner merken mehrere Interessenorganisationen an, dass die Vorlage die Interessen der Kinder zu wenig berücksichtige und den Fokus zu stark auf die Wirtschaft lege. Es sei nicht nur hinsichtlich des Fachkräftemangels, sondern auch für die Chancengleichheit und für das Kindeswohl wichtig, dass der Zugang zu familienergänzender Kinderbetreuung für alle Kinder möglichst gewährleistet bzw. gefördert werde.

Die WBK-S trug den Vernehmlassungsergebnissen insofern Rechnung, dass sie den Anspruch auf eine Betreuungszulage neu ans vollendete 8. Lebensjahr (statt des 7.) bindet. Aus vollzugspraktischen Gründen ist aber ans Lebensalter und nicht an die Schulstufen anzuknüpfen. Sie beriet die Frage nach einer geteilten Finanzierung intensiv, beschloss schliesslich jedoch in ihrer Mehrheit, an einer an die Kantone delegierten Finanzierungsform festzuhalten. Sie bestätigte damit ihre Haltung, wonach die Kantone frei sind, die Finanzierung zu konkretisieren, beispielsweise indem sie eigene Beiträge vorsehen oder die Arbeitnehmenden einbinden. Das entspricht auch dem aktuellen System der Familienzulagen. Ausserdem bestätigte sie die drei Förderbereiche, über die im Rahmen von Programmvereinbarungen ausgewählte Aspekte der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen gefördert werden sollen und sieht hierfür 128 Millionen Franken für vier Jahre vor.

4 Erwägungen der Kommission

4.1 Bekämpfung des Fachkräftemangels

Die Betreuungszulage und die Programmvereinbarungen sollen aus Sicht der WBK-S in erster Linie dazu dienen, das Arbeitskräftepotential auszuschöpfen. Durch die Förderung der institutionellen Kinderbetreuung werden Arbeitskräfte frei, indem Eltern von gewissen Erziehungs- und Betreuungsaufgaben entlastet werden. Denn die Unterstützung des Ausbaus des Angebots und der Senkung der Kosten für die Eltern können die Teilnahme am Arbeitsmarkt und/oder die Erhöhung des Beschäftigungsgrads von Eltern ermöglichen. Eine Untersuchung zum Kosten-Nutzenverhältnis eines Massnahmenpakets im Bereich der Politik der frühen Kindheit zeigt auf, dass pro zusätzlich geschaffenem Betreuungsplatz das Arbeitsvolumen bei den Eltern um 46 Prozent steigen könnte.[2] Das bedeutet beispielsweise, dass bei der Schaffung von 21 000 Betreuungsplätzen mit einem zusätzlichen Arbeitsangebot von rund 10 000 Vollzeitstellen oder 0,2 Prozent der Beschäftigung in der Schweiz zu rechnen wäre.[3] Darüber hinaus führt eine Erhöhung des Arbeitsvolumens zu einem höheren Erwerbseinkommen, was sich unmittelbar positiv auf die Volkswirtschaft auswirkt. Einerseits in Bezug auf den Konsum, Investitionen und Sparen andererseits ergeben sich höhere Steuereinnahmen. Im Weiteren wirkt die Ausweitung des Arbeitsangebots dem Fachkräftemangel entgegen. Neben den kurzfristigen positiven Effekten bei der Erwerbstätigkeit der Eltern ergeben sich auch langfristige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Durch den Verbleib von beiden Eltern im Arbeitsprozess, steigen die Karrierechancen und Löhne. Die Lohnzunahme beläuft sich gemäss Berechnungen

2 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_Fruehe_Kindheit_Mai_2020.pdf, S. 3.

3 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_Fruehe_Kindheit_Mai_2020.pdf, S. 5.

auf 2,4 Prozent pro zusätzlichem Jahr Berufserfahrung.[4] Volkswirtschaftlich steht diesem erhöhten Gehalt eine gesteigerte Produktivität gegenüber.[5] Dies resultiert in einem Anstieg des Bruttoinlandsprodukts (BIP), der Wohlstand und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft steigen ebenfalls.

Neben der genannten Studie zum Kosten-Nutzenverhältnis zeigen auch andere ökonomische Analysen Zusammenhänge zwischen der Investition in die institutionelle Kinderbetreuung und der Erwerbstätigkeit bzw. dem Arbeitsvolumen von Eltern auf.[6] Zusammenfassend kann daraus geschlossen werden, dass ein ausreichendes oder zusätzliches Angebot an institutioneller Kinderbetreuung eine Voraussetzung zur Ausschöpfung des Erwerbspotentials von Eltern ist, wobei zentral ist, dass das Angebot bei Geburt des ersten Kindes verfügbar ist. Der Entscheid, ob und in welchem Ausmass insbesondere Mütter erwerbstätig sind, hängt auch von weiteren Faktoren ab. Eine wichtige Rolle spielen die Kosten für die Betreuung (Kosteneffekt), die Verfügbarkeit von Betreuungsmöglichkeiten, sowie der Umfang an Erwerbstätigkeit vor der Familiengründung, und ob ein institutionelles Angebot bereits genutzt wird (Substitutionseffekt und Steuerbelastung). Es ist vor allem dann mit einer Ausdehnung des Erwerbsangebots zu rechnen, wenn das institutionelle Angebot neu aufgebaut oder erheblich ausgebaut wird (Leveleffekt), die Kosten der Betreuung sinken und diese das zusätzliche Einkommen einer Erwerbstätigkeit (abzüglich der damit verbundenen höheren Steuern) nicht übersteigen. Schliesslich kann davon ausgegangen werden, dass eine Erweiterung des Betreuungsangebots und eine Senkung der Betreuungskosten vor allem Frauen mit einer mittleren Ausbildung in die Lage versetzen würden, wieder oder vermehrt erwerbstätig zu werden. Womit das Arbeitskräftepotential besser ausgeschöpft werden und auch dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden könnte.

Aufgrund des Zusammenhangs zwischen dem Ausbau oder der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und der institutionellen Kinderbetreuung schlägt die WBK-S nun die Betreuungszulage vor, die der Anbindung an die Erwerbstätigkeit mehr Rechnung

4 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_Fruehe_Kindheit_Mai_2020.pdf, S. 3.

5 Ein Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung kommt auch Eltern zugute, die eine Ausbildung absolvieren. Eine Ausbildung hat ausserdem positive Rückwirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Produktivitätsniveau.

6 Vgl. u. a. Stadelmann-Steffen, Isabelle (2011): Dimensions of Family Policy and Female Labor Market Participation. Analyzing Group-Specific Policy Effects. Governance 24: 331-357; Felfe, Christina / Iten, Rolf / Lechner, Michael / Schwab, Stephanie / Stern, Susanne / Thiemann, Petra (2013): Familienergänzende Kinderbetreuung und Gleichstellung. Zürich/St. Gallen: Infras und Universität St. Gallen (; INFRAS (2018): Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit. Was sich Eltern wünschen. Zürich: Jacobs Foundation; Jeanrenaud, Claude / Macuglia, Julia (2021): 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. Université de Neuchâtel : Institut de recherches économiques; Hermann, Michael / Bosshardt, Lorenz / Craviolini, Julie (2021): Frauen in freien Berufen. Studie des SVFB zum unausgeschöpften Potenzial hochqualifizierter Frauen. Zürich: Sotomo.

trägt (vgl. Art. 3, Abs. 1, Bst. c FamZG). Diesbezüglich prüfte sie auch die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads. Die Voraussetzung eines minimalen Beschäftigungsgrads kann eine Zugangshürde für diejenigen Personen darstellen, die sich für den Ausbau oder die Aufnahme der Erwerbstätigkeit zunächst weiterbilden und aus diesem Grund auf die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung angewiesen sind.[7] Derzeit bestehen lediglich in wenigen Kantonen Regelungen zum grundsätzlichen Anspruchskriterium eines minimalen Beschäftigungsgrads für kommunale oder kantonale Beiträge an die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung. Die Praxis zeigt allerdings, dass eine Erhebung und Kontrolle des Beschäftigungsgrads in verschiedenen Fällen Schwierigkeiten bergen. Dies da verschiedene Möglichkeiten bestehen eine Erwerbstätigkeit auszugestalten wie z. B. im Rahmen von Tätigkeiten im Stundenlohn, wechselndem Beschäftigungsgrad, starken saisonalen Schwankungen, selbstständiger Erwerbstätigkeit oder Arbeit auf Abruf. Die Voraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads bedeutet für Personen in unregelmässigen Arbeitsverhältnissen, dass in denjenigen Monaten höhere Kosten anfallen, in denen das Einkommen tiefer ist. Eine vorübergehende Reduktion des Pensums zu Ausbildungszwecken, aufgrund von unbezahlter (Care-)Arbeit oder Krankheit wäre auf der Kontroll- und / oder Empfängerseite mit Nachteilen verbunden. Unterbrüche in der Kinderbetreuung sind jedoch weder aus Sicht der Anbieter noch der Familien erstrebenswert. Zur Überprüfung stützen sich einzelne Kantone heute beispielsweise bei selbstständig Erwerbstätigen auf eine Selbstdeklaration der Gesuchstellenden ab, mit der ebenfalls die Einkommenshöhe erhoben wird. Eine Überprüfung der Angaben erfolgt teilweise mittels grundsätzlicher Stichproben oder wenn bezüglich der Übereinstimmung der beiden Angaben Zweifel bestehen. Eine weitere Schwierigkeit in der Umsetzung besteht darin, dass Arbeitsverträge auch mündlich abgeschlossen werden können. Die Anhörung der Ausgleichskassen, die zu den entsprechenden Erhebungs- und Kontrollmöglichkeiten befragt wurden, hat ebenfalls ergeben, dass der Aufwand für die Feststellung eines bestimmten Mindestbeschäftigungsgrads unverhältnismässig erscheint. Die heutige Arbeitswelt ist von vielfältigen Arbeitsformen geprägt, so dass aus vollzugspraktischen Gründen und zur Vermeidung eines übermässigen Verwaltungs- und Kontrollaufwand auf dieses zusätzliche Kriterium verzichtet wird.

4.2 Verhinderung von Mitnahmeeffekten

Eine Betreuungszulage bringt gegenüber einem Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern verschiedene Vorteile. Einige Auswirkungen dürften aber bei beiden Modellen gleich ausfallen. Der entsprechende Vergleich wird nachfolgend erläutert.

Im Vergleich mit einem Bundesbeitrag, der mittels einer Schnittstelle zu den kantonalen (bzw. kommunalen) Subventionssystemen ausbezahlt wird, ist bei einer Betreuungszulage mit weniger Mitnahmeeffekten zu rechnen. Dies, da die Auszahlung der Betreuungszulage an die Eltern direkt erfolgt und nicht über komplexe Subventionsmechanismen. Eine Betreuungszulage über das Familienzulagengesetz würde zudem

7 Jacobs Foundation (2018): Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen. Schlussbericht, S. 9.

unabhängig von allfälligen Kostenentwicklungen im Bereich der institutionellen Betreuungsangebote ausgerichtet. Nicht zuletzt wäre durch eine klare Trennung der Betreuungszulage von anderweitigen Subventionssystemen eine Kürzung im kantonalen Subventionssystem für die Eltern direkt ersichtlich. Ergänzend sieht die Kommission vor, dass die zu schaffende Kostentransparenz der Kantone und Gemeinden mittels statistischer Erhebung bei Einführung einer Betreuungszulage ebenfalls Mitnahmeeffekte minimieren (vgl. Erläuterungen zu Art. 17 E-UKibeG). Entsprechend dem Bundesbeitrag ist auch bei einer Betreuungszulage aufgrund der Kompetenzordnung keine direkte Einflussnahme auf eine Verhinderung von Subventionssenkungen in den Kantonen möglich, allerdings sollen mittels Programmvereinbarungen Anreize zu Mehrinvestitionen gesetzt werden. Ebenso bestehen in beiden Modellen keine Steuerungsmöglichkeiten bezüglich der Festlegung von Norm- oder Vollkosten, dies ist die Aufgabe der Kantone.

4.3 Unterstützungsmassnahmen für Kinder mit Behinderungen

Bereits heute kennen einige Kantone und Gemeinden höhere Subventionen für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung für die Eltern von Kindern mit Behinderungen. Langfristig sollte sichergestellt werden, dass auch Eltern von Kindern mit Behinderungen letztlich gemäss ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit an den Kosten beteiligt sind. Dies entgegen der teilweise bestehenden Praxis, sämtliche zusätzlichen Kosten, welche die institutionelle Betreuung eines Kindes mit Behinderungen generiert, auf die Eltern zu überwälzen.

Bei einer Betreuungszulage ist die besondere Berücksichtigung von allfälligen Mehrkosten bei den Eltern von Kindern mit Behinderungen vorgesehen. Es wird auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abgestützt. Dabei ist entscheidend, wie stark der behinderungsbedingte Betreuungsaufwand erhöht ist. Die Betreuungszulage wird dann entsprechend um den Faktor 1.5 oder 2 erhöht (vgl. Art. 5 Abs. 2ter FamZG).

Zudem soll ein Förderbereich für die Programmvereinbarungen aufgenommen werden (vgl. Art. 13 Abs. 1, Bst. d E-UKibeG), welcher die Schaffung von Plätzen für Kinder mit Behinderungen vorsieht.

4.4 Durchführung der Vorlage

Der wohl grösste Unterschied besteht bezüglich der Ausrichtung und Durchführung der Betreuungszulage. Bei der Lösung über das Familienzulagengesetz kann an ein bestehendes System angeknüpft werden. Vorgesehen ist, dass die Betreuungszulage wie die Kinder- und Ausbildungszulage von der zuständigen Familienausgleichskasse über die Arbeitgebenden an den anspruchsberechtigten Elternteil ausbezahlt wird. Für die Durchführung und insbesondere zur Verhinderung eines Doppelbezugs könnte für die Betreuungszulage auf das Familienzulagenregister abgestellt werden. Weiter sollen die Betreuungszulagen nicht dazu führen, dass Eltern, deren Kosten für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung tiefer sind als die ihnen zustehenden

Betreuungszulagen, mehr als die effektiv entstehenden Kosten erhalten würden. Die WBK-S fügte deshalb eine Überentschädigungsklausel analog zum E-UKibeG ein. Mit einem Anknüpfen an ein bewährtes System sind auch komplexe Anschlussfragen aufgrund von bestehenden Normen und Rechtsprechung gelöst (bspw. die Anspruchsberechtigung bei den verschiedenen Familienkonstellationen). Der administrative Aufwand für Bund und Kantone ist bei einer Betreuungszulage erheblich geringer, da an bestehende Prozesse und Abläufe angeknüpft und die Betreuungszulage damit direkt den Eltern ausbezahlt werden kann.

Die Betreuungszulagen sollen zudem nur an Eltern ausgerichtet werden, die ihre Kinder in der Schweiz institutionell betreuen lassen. Dies hat zur Folge, dass die Betreuungszulagen nur in eingeschränktem Mass exportiert werden. Damit soll insbesondere für Grenzgängerinnen und Grenzgänger eine Doppelsubventionierung am Wohnort und Arbeitsort ausgeschlossen werden. Die Kommission nimmt bewusst einen möglichen Konflikt mit dem Freizügigkeitsrecht in Kauf, insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass auch in der Europäischen Union die Frage umstritten ist. Sie sieht hier einen klassischen Anwendungsfall der sog. Schubert-Praxis des Bundesgerichts.

Für die Umsetzung eines Bundesbeitrags gemäss E-UKibeG wäre es notwendig, neue Strukturen und Prozesse einzuführen. Zudem müssten die Kantone – sei es mittels einer Anpassung eines bestehenden Subventionssystems für die familienergänzende Kinderbetreuung oder durch die Einführung eines neuen Systems – mit einem erheblichen Mehraufwand rechnen. Die unterschiedlichen Auszahlungsmodalitäten in den Kantonen dürften zudem die Sicherstellung der Rechtsgleichheit erschweren, wohingegen diese bei einem harmonisierten Vollzug der Betreuungszulage sichergestellt wäre. Der Bund könnte im Rahmen des FamZG gewisse Vorgaben zur Durchführung der Betreuungszulage machen. Dies geschieht in Form einer Wegleitung für die Kinder- und die Ausbildungszulagen bereits heute. Die Zuständigkeit und Kompetenz zur Durchführung der Betreuungszulage liegt bei den Kantonen. Zusätzlich ist hingegen bei den Familienausgleichskassen mit einem Mehraufwand für die Durchführung der Betreuungszulage zu rechnen. Dieser ist aber begrenzt, weil auf bestehenden Prozessen und IT-Systemen aufgesetzt werden kann.

Damit die Mitnahmeeffekte und die Auswirkungen der Betreuungszulage auf die Haushalte der Familien erfasst werden können, haben die Kantone und Gemeinden dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und zur Mitfinanzierung der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung durch die Kantone, Gemeinde und Arbeitgeber zur Verfügung zu stellen.

Auch aufgrund des Verzichts auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrades dürfte der Aufwand im Verhältnis zum Bundesbeitrag gemäss E-UKibeG erheblich geringer ausfallen.

Beide Varianten sehen eine namhafte Entlastung der Eltern vor. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass sich bei einer Voraussetzung der institutionellen Kinderbetreuung für die Eltern unabhängig davon, ob die Umsetzung über den Bundesbeitrag oder über eine Betreuungszulage erfolgt, eine vergleichbare Entlastung ergibt. Der geplante monatliche Auszahlungszyklus bleibt auch bei der Betreuungszulage vorgesehen. Um ein Gesuch einzureichen bzw. einen Rechtsanspruch zu generieren, müss-

ten die Eltern in beiden Systemen Informationen zur Nutzung der institutionellen Kinderbetreuung erbringen. Bezüglich der Beantragung des Bundesbeitrags gemäss E-UKibeG würde der genaue Prozess von der kantonalen Umsetzung abhängen. Der Prozess für eine Betreuungszulage gemäss FamZG entspräche weitgehend jenem Prozess für den Bezug einer Kinder- und Ausbildungszulage. Aus Sicht der Kommission bringt diese Lösung darum auch für die Eltern wesentliche Vereinfachungen mit sich, da die meisten Anspruchsberechtigten bereits heute eine oder mehrere Formen von Familienzulagen beziehen und darum mit dem Antragssystem vertraut sind. Zudem sind die Prozesse über die Vorgaben gemäss FamZG und den entsprechenden Weisungen des BSV schweizweit weitgehend harmonisiert, was wiederum eine rechtsgleiche Durchführung sicherstellt.

4.5 Arbeitslosenversicherung

Arbeitslose Personen, die Arbeitslosenentschädigung (Taggeld) der Arbeitslosenversicherung (ALV) beziehen, haben keinen Anspruch auf Familienzulagen gemäss FamZG. Stattdessen erhalten sie einen Zuschlag zum Taggeld der ALV. Dieser Zuschlag entspricht auf den Tag umgerechnet dem gesetzlichen Kinder- und Ausbildungszulagen gemäss FamZG, auf die sie als erwerbstätige Personen Anspruch gehabt hätten. Dieser Zuschlag wird von der ALV subsidiär ausbezahlt. Das bedeutet, die ALV zahlt diesen Zuschlag nur aus, wenn die Familienzulage nicht von einer anderen erwerbstätigen Person geltend gemacht werden kann.

Für die Einführung einer Betreuungszulage innerhalb der ALV besteht somit die Möglichkeit, an ein bestehendes System anzuknüpfen und analog zu diesem System subsidiäre Betreuungszulagen in Form eines Taggeldzuschlags zu gewähren, welcher sich nach dem Umfang der in Anspruch genommenen institutioneller Betreuung richtet.

4.6 Drei Förderbereiche über Programmvereinbarungen

Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung ist in erster Linie Aufgabe der Kantone und Gemeinden. Der Bund kann bestehende Massnahmen zum Schutz der Familie gemäss Bundesverfassung unterstützen. Auch die WBK-S erachtet Programmvereinbarungen als ein geeignetes Instrument seitens des Bundes, um die Kantone und Gemeinden in diesem Aufgabengebiet zu unterstützen. Aufgrund der hauptsächlichen Zuständigkeit für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung der Kantone und Gemeinden erachtet die WBK-S hingegen eine Streichung der Förderbereiche zu Massnahmen der Qualitätsförderung und der besseren Abstimmung der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Bedürfnisse der Eltern (Art. 13 Abs. 1 Bst. b und c) als besser mit der Kompetenzordnung vereinbar. Die WBK-S sieht hier eindeutig die Kantone und die Gemeinden in der Pflicht, über geeignete Anforderungen an die Betriebsbewilligung und weitere Massnahmen zur Förderung der Qualität dieselbe in den institutionellen Betreuungsangeboten zu verbessern.

Am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern der Kantone wird festgehalten. Für den Aufbau und die Weiterentwicklung kantonaler Politiken innerhalb eines Politikfeldes haben sich Programmvereinbarungen bewährt. Dass in den Kantonen und Gemeinden bzgl. der Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit Handlungsbedarf besteht, wurde u. a. im Bundesratsbericht «Politik der frühen Kindheit» festgestellt.[8] Ebenso wird der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen bzw. zur Schliessung bestehender Angebotslücken in den Kantonen beibehalten. Denn damit die finanzielle Entlastung der Eltern in Bezug auf den Ausbau ihrer Erwerbstätigkeit wirksam ist, ist es eine Voraussetzung, dass überhaupt entsprechende Betreuungsplätze bestehen. Um die Kantone darin zu bestärken, ein flächendeckendes Angebot zu unterstützen und nur dort neue Plätze zu schaffen, wo diese tatsächlich gebraucht werden, sind Programmvereinbarungen geeignete Instrumente, nicht zuletzt wegen der hälftigen finanziellen Beteiligung der Kantone an der Schaffung der Plätze. Zudem wird der oben erwähnte zusätzliche Förderbereich zur Schaffung von Plätzen für Kinder mit Behinderungen eingeführt. Insgesamt ist zu beachten, dass der Versorgungsgrad zwischen den Kantonen sehr unterschiedlich ist, so dass ein Bedarf für diese Förderung nach wie vor besteht.

Die Kommission hatte sich stark mit Fragen der Steuerung und der Möglichkeit der Kantone auseinandergesetzt, eigene Akzente zu setzen. Sie erachtet in ihrer Mehrheit Programmvereinbarungen wegen ihrer klaren Trennung der strategischen Rahmenbedingungen und der operativen Freiheit der Kantone als geeignetes Mittel, spezifische Aspekte der institutionellen Kinderbetreuung und Massnahmen zur Förderung von Kindern in den ersten Lebensjahren zu fördern. Anstelle der Definition von Einzelprojekten soll die Steuerung auf messbare Wirkungs- und Leistungsziele ausgerichtet werden, was den Kantonen mehr Flexibilität in der konkreten Umsetzung lässt. Die Zielsetzungen leiten sich aus den strategischen Zielen des Bundes im jeweiligen Aufgabenbereich ab (basierend auf gesetzlichen und gegebenenfalls weiteren aufgabenspezifischen Planungsgrundlagen). Auf operativer Ebene sollen die Kantone über grösstmögliche Flexibilität verfügen. Dazu sollen sie anstelle von projektbezogenen Einzelsubventionen Global- und Pauschalbeiträge erhalten, die sie für die Erreichung der vereinbarten Ziele einsetzen können.

Mit dem Abschluss von Programmvereinbarungen geht der Bund gegenüber den Kantonen mehrjährige finanzielle Verpflichtungen ein. Damit muss das Parlament den Höchstbetrag der während 4 Jahren einzusetzenden Mittel mittels Verpflichtungskredit festlegen. Theoretisch wäre es denkbar, dass das Parlament im Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit Eckwerte für die Mittelzuteilung auf die einzelnen Förderbereiche definiert. Eine erste grobe Mittelaufteilung auf die Kantone erfolgt in der Regel über einen dem Politikfeld entsprechenden Verteilschlüssel. Dieser könnte

8 Bundesrat (2021): Politik der frühen Kindheit. Auslegeordnung und Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 19.3417 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates vom 12. April 2019 und 19.3262 Gugger vom 21. März 2019. Kann abgerufen werden unter: https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2019/20193417/Bericht%20BR%20D.pdf.

sich für die Programmvereinbarungen nach dem E-UKibeG bspw. an der Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner eines Kantons sowie der Anzahl Kinder unter einem bestimmten Alter (gemäss Geltungsbereich des Gesetzes) orientieren.

Gestützt darauf legt das EDI im Rahmen der Programmvereinbarungen und auf der Basis der jeweiligen Eingabe mit jedem Kanton einzeln fest, wie die Mittel auf die verschiedenen Förderbereiche verteilt werden. Bezüglich der Durchführung der Programmvereinbarungen ergeben sich keine wesentlichen Änderungen gegenüber der Vorlage des Nationalrates.

4.7 Finanzierung und Kostenfolgen

Die WBK-S sieht bezüglich der Finanzierung der Betreuungszulagen grundsätzlich die Arbeitgebenden in der Verantwortung. Die Bekämpfung des Fachkräftemangels liegt massgeblich auch in der Verantwortung der Arbeitgebenden. Der Bund beteiligt sich an den Massnahmen im Rahmen der Programmvereinbarungen und kommt somit seiner Mitverantwortung in Bezug auf die Weiterentwicklung des Politikfeldes der frühen Kindheit und insbesondere der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung nach. Die Kommission erachtet es im Weitern als Möglichkeit eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende vorzusehen. Diese Zuständigkeit liegt bei den Kantonen. Die Kantone sind frei, entsprechende Regelungen zu treffen, wie dies bereits für die Kinder- und Ausbildungszulagen der Fall ist. Die Kantone sind auch frei, eigene Beiträge zur Finanzierung der Betreuungszulage zu leisten.

Die WBK-S ging für die Vernehmlassungsvorlage von Folgekosten von rund 637 Millionen aus. Im Unterschied zur Vernehmlassungsvorlage (vgl. Ziffer 3), sprach sich die Kommission dafür aus, einen Anspruch bis zum vollendeten 8. Lebensjahr (statt des siebten) vorzusehen. Dieses zusätzliche Jahr hat eine Kostenfolge von circa 60 Mio. Franken. Umgekehrt wird die vorgesehene Einschränkung des Exports die Kosten um maximal ca. 16% reduzieren, denn es ist davon auszugehen, dass die Anzahl der Grenzgänger/innen, welche ihre Kinder in Institutionen in der Schweiz betreuen lassen, nunmehr klein sein wird. Die Kostenfolgen der Einführung einer Betreuungszulage werden unter diesen Bedingungen auf 601 Millionen Franken geschätzt[9].

Wäre der Betrag im Jahr 2025 allein durch eine Erhöhung des Arbeitgeberbeitragssatzes zu den Familienzulagen zu finanzieren, müsste der Beitragssatz im gesamtschweizerischen Durchschnitt um rund 0,17 Prozentpunkte erhöht werden. Als Basis für die Berechnung wurde der durchschnittliche Arbeitgeberbeitragssatz der kantonalen Familienausgleichskassen 2022 verwendet. Alle Informationen zu den verwendeten Daten befinden sich in der Tabelle in Anhang 1.

Die Kostenfolgenschätzung basiert auf folgenden Überlegungen und Annahmen. Die von der Mehrheit der WBK-S gewählte Lösung sieht eine Betreuungszulage für institutionell betreute Kinder vor. Die Höhe der Zulage hängt von der Anzahl Stunden

9 Eine Tabelle mit allen Modellen und geschätzten Kostenfolgen befindet sich in Anhang 2.

institutioneller Betreuung pro Woche ab. Der Mindestbetrag der Zulage beträgt 100 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für einen institutionellen Betreuungsumfang von weniger als einem Tag pro Woche ist keine Betreuungszulage vorgesehen. Für jeden zusätzlichen Betreuungshalbtag erhöht sich die monatliche Zulage um 50 Franken auf maximal 500 Franken pro Monat für ein Kind, das an fünf Tagen pro Woche institutionell betreut wird.

Im Vergleich dazu würden Eltern, deren Kind fünf Tage pro Woche institutionell betreut wird, gemäss E-UKibeG rund 477 Franken pro Monat erhalten. Dies, wenn bei einem Betreuungstag mit 10 Stunden à 11 Franken gerechnet und davon ausgegangen wird, dass der Bund sich mit 20 Prozent an den Gesamtkosten beteiligt.

Tabelle 1: Höhe der monatlichen Betreuungszulage nach Betreuungsumfang pro Woche

Betreuungstage pro Woche	1	1.5	2	2.5	3	3.5	4	4.5	5
Höhe der monatlichen Zulage (CHF)	100	150	200	250	300	350	400	450	500

Die Betreuungszulage wird ab dem Geburtsmonat bis zum Ende desjenigen Monats ausbezahlt, in dem das Kind das achte Lebensjahr vollendet. Damit wird in schulischer Hinsicht grundsätzlich die Basisstufe abgedeckt.

Gemäss der Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC) wurden im Jahr 2021 37,9 Prozent der Kinder zwischen 0 und 3 Jahren und 38,2 Prozent der Kinder zwischen 4 und 12 Jahren in institutionellen Betreuungsstrukturen betreut. Es wird angenommen, dass diese Quote ab 2025 (in Kraft treten der Betreuungszulage) bis 2029 jährlich um 1 Prozentpunkt steigt und sich ab 2029 bei 41,9 Prozent bzw. 42,2 Prozent stabilisiert. Die Anzahl Kinder in der Schweiz im Alter zwischen 0 und bis vollendetes 8. Lebensjahr wurden aus dem Referenzszenario A-00-2020 übernommen. Auf die Anzahl Kinder in der Schweiz bis zum 8. Altersjahr wird die Quote in institutioneller Betreuung nach Alterskategorie angewandt. Laut dieser Schätzung haben im Jahr 2025 rund 279 000 Kinder einen Anspruch auf Betreuungszulagen. Gemäss der SILC betrug die durchschnittliche wöchentliche Betreuungsdauer in der institutionellen familienergänzenden Betreuung 2021 21,8 Stunden für Kinder zwischen 0 und 3 und 12,0 Stunden für Kinder zwischen 4 und 12. Weiter konnte basierend auf diesen Daten der Nutzungsumfang in Halbtagen eruiert werden. Es ist zu beachten, dass für die Bestimmung des Nutzungsumfangs nach Alter auf Daten für alle institutionell familienergänzend betreuten Kinder zurückgegriffen werden musste, nicht nur solche in institutioneller Betreuung, was zu einer leichten Überschätzung des Nutzungsumfangs führen dürfte. Basierend auf der totalen Anzahl Kinder zwischen 0 und 8 Jahren, der Quote in institutioneller Kinderbetreuung und dem Nutzungsumfang

wurde die Höhe der Betreuungszulage geschätzt. Insgesamt wurden so für das Jahr 2025 Kosten im Umfang von ca. 601 Millionen Franken geschätzt.

Damit die geschätzten Kosten der Betreuungszulage vergleichbar sind mit den Kosten für den Bundesbeitrag gemäss E-UKibeG, wurden die verwendeten Zahlen für die Kostenschätzung gemäss E-UKibeG aktualisiert. Das betrifft zum einen die Quote der Kinder in institutioneller Betreuung und den Betreuungsumfang und zum andern den Leistungsexport, welcher 15,83% der Kosten in der Schweiz entspricht. Werden die Angaben der SILC-2021 verwendet und der Export berücksichtigt, würden sich die Kosten für den Bundesbeitrag gemäss E-UKibeG im ersten Durchführungsjahr auf rund 845 Millionen Franken (anstelle von 710 Millionen Franken[10], wie im Bericht der WBK-N vom 14.02.2022) belaufen.

Bezüglich der Kosten für die Programmvereinbarungen sieht die WBK-S eine Anpassung der Finanzmittel vor, die sich auf die drei geplanten Förderbereiche bezieht und nicht wie die Vorlage des Nationalrates auf vier. Der Bund soll sich dabei mit maximal zur Hälfte an den Ausgaben der Kantone beteiligen. Es sind maximal drei 4-jährige Vertragsperioden vorgesehen. Die Kosten für die Programmvereinbarungen belaufen sich jährlich auf 32 Millionen Franken, wobei auch die WBK-S vorsieht, diesen Betrag um die benötigten Sach- und Personalkosten zu reduzieren. Die WBK-S sieht im Gegensatz zum Nationalrat vor, die Mittel nicht gleichmässig über die drei Förderbereiche zu verteilen. Sie bestätigte die Beträge aus der Vernehmlassungsvorlage und schlägt folgende Beträge für die drei Förderbereiche vor:

- Art. 13 Abs. 1 Bst. a: 44 Millionen Franken (Schaffung von Betreuungsplätzen)
- Art. 13 Abs. 1 Bst. d: 56 Millionen Franken (Kinder mit Behinderung)
- Art. 13 Abs. 2: 28 Millionen Franken (Frühe Förderung).

Die Vollzugskosten setzen sich wie folgt zusammen: Für die Aufsicht und Erstellung von Weisungen über den Vollzug der Betreuungszulage muss mit einem Personalaufwand von 150 Stellenprozenten gerechnet werden. Für die Erarbeitung, Aushandlung und Vereinbarung der Programmvereinbarungen sowie die Beratung der Kantone und die regelmässige Überprüfung der zu erreichenden Ziele wird mit einem Personalaufwand von 900 Stellenprozenten gerechnet. Für die Erhebung der statistischen Werte wird ein Bedarf von 100 Stellenprozenten beantragt. Daraus ergibt sich für die Durchführung der Betreuungszulage und der Programmvereinbarungen beim Bund ein Personalbedarf im Umfang von 11.5 FTE. Im Weiteren ergeben sich Sachkosten für die Umsetzung der Vorlage, die insbesondere für die digitale Durchführung der geplanten Massnahmen und die regelmässige Evaluation der getroffenen Massnahmen vorgesehen sind. Für die Durchführung der Betreuungszulage kann auf das bereits bestehende und bewährte Familienzulagenregister (FamZReg) abgestützt und das System entsprechend ausgebaut werden. Für den Ausbau müssten rund 3 Millionen Franken eingestellt werden. Die durchschnittlichen Betriebskosten dürften 2 Millionen Franken pro Jahr ausmachen, welche die Sach- und Personalkosten umfassen.

[10] In der Vernehmlassungsvorlage waren 693 Millionen genannt. Diese Zahl basierte noch auf der SILC-2014.

Im Vergleich zur Vorlage des Nationalrates würde die Vorlage der WBK-S im Unterschied zu jener des Nationalrates insbesondere bei den Kantonen zu deutlich tieferen Durchführungskosten führen. Diese sowie der Aufwand auf Seiten der Kantone müssen auf Grund der sehr unterschiedlichen Angebotsstrukturen im Bereich der institutionellen Kinderbetreuung und der Kompetenzzuteilung zwischen Kantonen und Gemeinden als hoch bis sehr hoch angenommen werden. Sie fielen vollumfänglich den Kantonen oder von diesen zu bestimmenden Dritten zur Last. Die Durchführungskosten für eine Betreuungszulage gemäss FamZG hingegen obläge den Familienausgleichskassen und würden über das bestehende Durchführungssystem gedeckt werden. Die Anhörung der Ausgleichskassen, die zu den entsprechenden Erhebungsmöglichkeiten befragt wurden, hat ergeben, dass der Aufwand momentan nicht abschätzbar sei, die Ausrichtung der Betreuungszulage allerdings verhältnismässig einfach in das bestehende System integriert werden könne.

Die Einführung einer Betreuungszulage über das FamZG würde zudem verhindern, dass der Bundeshaushalt über die Einführung eines stark gebundenen und seitens des Bundes kaum steuerbaren Bundesbeitrags stark belastet würde. Die Vorlage des Nationalrates führte ohne Gegenfinanzierung im Bereich der Bundesbeiträge an die Eltern gemäss der aktualisierten Schätzung zu Mehrkosten im Umfang von mehr als 845 Millionen Franken pro Jahr[11], wobei die Belastung jährlich ansteigen würde. Hinzu kommen die Mittel für die Programmvereinbarungen im Umfang von 56 Millionen pro Jahr. Gestützt auf Artikel 4 Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006 [12] berücksichtigt der Bundesrat in seiner Finanzplanung die voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen der vom Erstrat angenommenen Erlassentwürfe. Die Inkraftsetzung des Erlasses in Folge der Pa. Iv. 21.403 ist auf Grund der Ausarbeitung einer alternativen Umsetzungsvariante durch die WBK-S frühestens auf Anfang 2026 möglich. Entsprechend sind die finanziellen Auswirkungen der Pa. Iv gemäss Nationalratsbeschluss und vor der Aktualisierung der Schätzung in den aktuellen Planzahlen enthalten (2025: 710 Millionen, 2026: 769 Millionen, 2027: 805 Millionen, 2028: 841 Millionen), wobei diese Angaben auf den SILC-Daten von 2014 beruhen, den Export noch nicht berücksichtigen und fälschlicherweise Kinder bis Ende des 13. Lebensjahrs berücksichtigen (vgl. oben).

Die Vorlage der WBK-S mit der neu einzuführenden Betreuungszulage wäre demgegenüber vorbehältlich des Verpflichtungskredits für die Programmvereinbarungen haushaltsneutral und würde so einen massgeblichen Beitrag zur Haushaltbereinigung in den Finanzplanjahren leisten. Die Kommission teilt die Haltung des Bundesrates, wonach in der Vorlage gemäss Beschluss Nationalrat eine Kompensation der Zusatzbelastung für den Bund durch die Kantone vorzusehen wäre.

Die Vorlage der WBK-S sieht demnach eine vertretbare Mehrbelastung zu Händen des Bundeshaushalts im Umfang von 32 Millionen Franken pro Jahr für die Durchführung der Programmvereinbarungen über die kommenden vier Jahre vor. Nach vier und nach acht Jahren müsste das Parlament jeweils erneut einen Entscheid fällen bezüglich der Höhe des Verpflichtungskredits zur Durchführung der Laufzeiten zwei

11 Diese Zahl enthält keinen Export und basiert für die Nutzung institutioneller Kinderbetreuung auf den Daten von 2014. Mit den aktualisierten Berechnungen (mit Export und Daten von 2021) würden sich die Kosten auf rund 845 Millionen Franken belaufen.

12 SR 611.01

und drei der Programmvereinbarungen. Ausserdem hat die Kommission eine Befristung von 14 Jahren vorgesehen.

4.7.1 Arbeitslosenversicherung

Die subsidiäre Gewährung des geplanten Zuschlags für Betreuungszulagen durch die ALV wäre in Anlehnung an die bereits bestehenden Strukturen über den Fonds der ALV finanziert, wie dies bereits beim bestehenden Taggeldzuschlag zum Ausgleich der Kinder- und Ausbildungszulagen der Fall ist.

Der Fonds wird hauptsächlich durch Lohnbeiträge der Arbeitnehmenden und der Arbeitgebenden finanziert, welche durch anteilsmässige Beteiligungen des Bundes und der Kantone an versicherungsfremden Leistungen ergänzt werden.

Die Folgekosten für die ALV werden in Anlehnung an die Berechnungen im Rahmen des E-FamZG auf rund 8,9 Millionen Franken im Jahr 2025 bis 9,6 Millionen Franken im Jahr 2028 geschätzt.

Auf Vollzugsebene der ALV sind die Arbeitslosenkassen für die Zahlungen der Arbeitslosenentschädigung inkl. Zuschläge zuständig. Deren Verwaltungsaufwand wird infolge der zusätzlich zu treffenden Abklärungen bezüglich Anspruchsvoraussetzungen für die subsidiäre Gewährung des geplanten Zuschlags für Betreuungszulagen steigen. Neben Angaben zu allfälligen Bezügen bei anderen Arbeitgebern, benötigen die Arbeitslosenkassen Informationen über den Umfang der effektiv beanspruchten institutionellen Kinderbetreuung.

4.8 Verbindung mit der Kita-Initiative

Die Kommission hat einstimmig entschieden, ihren Erlassentwurf der Volksinitiative «Für eine gute und bezahlbare familienergänzende Kinderbetreuung für alle (Kita-Initiative)» (24.058) als indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Sie sieht hierfür mit Art. 21 Abs. 1^{bis} eine Alternativklausel vor.

4.9 Erwägungen der Minderheiten

E-UKibeG

Der Minderheitenantrag *(Stark, Gmür-Schönenberger, Mühlemann, Poggia, Würth)* zur Streichung der Programmvereinbarungen erfolgt basierend auf Erwägungen zur subsidiären Zuständigkeit des Bundes und aufgrund des angespannten Finanzhaushalt des Bundes. Die Streichungsanträge zur Lückenschliessung *(Minderheit Stark, Poggia)* und der Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit (*Minderheit Würth, Mühlemann, Poggia, Stark)* erfolgen aus denselben Überlegungen. Eine Studie von

Infras[13] kommt zum Schluss, dass Mütter dann das Erwerbspensum ausweiten, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird. Drittens ist es entscheidend, dass die Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern (Erreichbarkeit, Betreuungszeiten) abgestimmt sind. Das bezweckt der Minderheitsantrag *(Minderheit Graf Maya, Crevoisier Crelier, Stocker, Wasserfallen Flavia)* zur Beibehaltung des Förderbereichs für die Verbesserung der Qualität der institutionell familienergänzenden Kinderbetreuung. Er beruht auf den Überlegungen der WBK-N und der Tatsache, dass bezüglich der Qualität der institutionell familienergänzenden Betreuung Handlungsbedarf besteht.[14] Ein Minderheitsantrag *(Würth, Chassot, Maret Marianne, Michel Matthias, Mühlemann)* will, dass die Geltungsdauer der Programmvereinbarungen von 14 auf 10 Jahre reduziert wird (Art. 21 Abs. 3 UKibeG).

FamZG

Der Minderheitsantrag *(Stark, Poggia)* zur Ausweitung der Betreuungszulage auf die nicht institutionelle Kinderbetreuung leitet sich aus der heute bereits vielfach geleisteten Betreuungsarbeit von bspw. Grosseltern, Nachbarn oder Tageseltern ab. Diese Betreuungsformen sollen gleichbehandelt werden. Der Minderheit erscheint es wirtschaftlicher, effektiver und gerechter, auch die nicht institutionelle, formelle und informelle Betreuung durch Drittpersonen zu unterstützen. Aufgrund der tieferen Kosten sollen jedoch die Entschädigungsansätze nur die Hälfte der Ansätze für die institutionelle Kinderbetreuung betragen. Die Kontrolle des Betreuungsumfangs soll mittels Belege und Stichproben gewährleistet werden. Die Minderheit sieht in ihrem Antrag auch eine Chance, dem Fachkräftemangel in der institutionellen Kinderbetreuung entgegenzuwirken.

Eine Minderheit *(Crevoisier Crelier, Gmür-Schönenberger, Graf Maya, Stocker, Wasserfallen Flavia)* möchte, dass die Betreuungszulage bis zum Ende des Monats ausbezahlt wird, in dem das Kind das zwölften Altersjahr vollendet. Diese Ausweitung des Geltungsbereiches soll die Primarstufe abdecken.

Die vielerorts höheren Kosten für Eltern von Kindern bis 18 Monate («Babytarif») sind die Grundlage für den Minderheitenantrag *(Crevoisier Crelier, Graf Maya, Stocker, Wasserfallen Flavia)* zur Erhöhung der Betreuungszulage um einen Faktor 1.5 für Kinder bis 18 Monate. Da Babys und Kleinkinder einen höheren Betreuungsbedarf haben und die Tarife dementsprechend höher sind, belasten sie das Familienbudget noch stärker und so ist der «Abhalteeffekt» vom Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nach der Mutterschaft besonders gross. Dies entspricht nicht den Zielen dieser Vorlage (Arbeitskräftepotential besser ausschöpfen).

Eine Minderheit *(Gmür-Schönenberger, Crevoisier Crelier, Gapany, Graf Maya, Stocker, Wasserfallen Flavia)* schlägt vor, dass neben den Arbeitgebern auch weitere Akteure einen finanziellen Beitrag zu leisten hätten. Namentlich sieht sie vor, dass der

13 Kitas als ein Schlüsselfaktor für die Gleichstellung: Literaturreview zu den Wirkungen von Kitabetreuung auf die Entwicklung und das Wohlbefinden von Kindern. Infras, September 2020

14 BBl 2023 595, S. 16 ff.

Bund einen Viertel der anfallenden Kosten, jedoch nicht mehr als 200 Millionen Franken pro Jahr, zu tragen hätte. Weitere Finanzierer neben den Arbeitgebern sind gemäss Minderheit von den Kantonen selber zu bestimmen. Um den Bundeshaushalt dennoch nicht zu stark zu belasten, sieht die Minderheit gleichzeitig vor, gänzlich auf die Programmvereinbarungen (Ziffer 4.1) zu verzichten. So soll der geteilten Verantwortung von Arbeitgebenden, Arbeitnehmenden, Kantonen und dem Bund Rechnung tragen werden.

Kostenfolgen

Die Minderheit Crevoisier Crelier beantragt, die Betreuungszulage bis zum Ende des Monats auszubezahlen, in dem das Kind das zwölfte Altersjahr vollendet. Damit würde der Anspruch auf Betreuungszulage im Jahr 2025 auf rund 418 000 Kinder erweitert, was Kosten von 810 Millionen Franken verursachen würde, im Vergleich zur Mehrheit wären die Kosten um 210 Millionen Franken höher. Aus Sicht der Mehrheit der Kommission ist es richtig, das 8. Altersjahr als Schwellenwert zu setzen. Anschliessend soll die Kompetenz der Kantone (auch aufgrund der kantonalen Schulhoheit) greifen.

Eine weitere Minderheit Crevoisier Crelier schlägt vor, für Kleinkinder einen höheren Betrag zu entrichten. Kleinkinder sollen bis zu ihrem 18. Lebensmonat eine anderthalbfache Zulage erhalten (zwischen 150 und 750 Franken pro Monat, je nach wöchentlicher Nutzung einer institutionellen familienergänzenden Betreuung). Die Zahl der betroffenen Kinder bliebe unverändert, d. h. 279 000 im Jahr 2025, doch die Kosten würden um 74 Millionen Franken auf ca. 675 Millionen Franken steigen.

Die Minderheit Stark möchte, dass der Anspruch nicht nur für Kinder besteht, die institutionell betreut werden, sondern die Zulage allgemein für alle Kinder ausbezahlt wird, die von Dritten betreut werden. Für die Kinder, welche nicht institutionell betreut werden, sollen 50 Prozent der Betreuungszulage für Kinder in der institutionellen Betreuung ausgerichtet werden (vgl. Tabelle 2). In diesem Fall würde die Zahl der Kinder, für die ein Anspruch auf eine Betreuungszulage besteht, stark steigen und sich 2025 auf rund 731 000 Kinder belaufen. Bei einer Umsetzung dieses Vorschlags würden die Kosten auf rund 813 Millionen Franken ansteigen, 212 Millionen Franken mehr als die Variante der Mehrheit. Da keine detaillierten Daten über die Anzahl der pro Woche in Anspruch genommenen nicht-institutionellen Betreuungsstunden vorliegen, wurde bei der Berechnung der Kosten für diese Minderheit davon ausgegangen, dass die Verteilung der Kinder nach der Anzahl der in Anspruch genommenen Betreuungsstunden derjenigen entspricht, die für institutionelle Betreuungsformen geschätzt wurde.

Für die Quantifizierung der nicht-institutionellen Kinderbetreuung wurden die Angaben zu Betreuungstyp und Betreuungsform aus der SILC-2021 verwendet, wobei aus Datengründen die Unterscheidung zwischen institutionellen und nicht-institutionellen Tagesfamilien schwierig ist, die institutionellen Tagesfamilien eher über- und die nicht-institutionellen Tagesfamilien eher unterschätzt werden (konsistent mit übrigen Berechnungen). Es erscheint zudem sinnvoll, die Betreuungsarten nicht nur nach institutionell und nicht-institutionell zu kategorisieren, sondern im Falle der nicht-institutionellen familienergänzenden Betreuung zwischen Betreuungsformen zu differenzieren, bei denen die Stunden in Rechnung gestellt werden und somit überprüfbar sind

(formell), und Betreuungsformen, bei denen die Betreuungsstunden nicht in Rechnung gestellt werden (informell). Tabelle 3 zeigt die voraussichtlichen Kosten für das Jahr 2025 nach diesen drei Betreuungsarten.

Tabelle 2 : Höhe der monatlichen Betreuungszulage nach Betreuungsumfang pro Woche

Betreuungstage pro Woche	1	1.5	2	2.5	3	3.5	4	4.5	5
Höhe der monatlichen Betreuungszulage für die institutionnelle Betreuung (CHF)	100	150	200	250	300	350	400	450	500
Höhe der monatliche Betreuungszulage für die nicht-institutionnelle Betreuung (CHF)	50	75	100	125	150	175	200	225	250

Tabelle 3: Kosten nach Betreuungsart

Betreuungsart	**Kosten (in Mio. Franken, 2025)**
Institutionelle Betreuung (volle Betreuungszulage)	601
Nicht-institutionelle Betreuung, formell (halbe Betreuungszulage)	26
Nicht-institutionelle Betreuung, informell (halbe Betreuungszulage)	185
Gesamt	**813**

Finanzierung

Eine Minderheit *(Gmür*-Schönenberger*)* schlägt vor, dass die Betreuungszulagen durch einen Beitrag des Bundes, der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der Kantone finanziert wird, wobei der Bundesbeitrag ein Viertel der jährlichen Ausgaben, resp. maximal 200 Millionen Franken beträgt. Die Ausgaben, die nicht durch den Bundesbeitrag gedeckt sind, sollen durch die Kantone bestimmt werden und können durch Beiträge von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Selbständigerwerbenden sowie der

Kantone gedeckt werden. Dem Bund wird die Kompetenz eingeräumt, Vorgaben zur Durchführung zu machen und die Aufsicht auszuüben.

Bei Kosten von 601 Millionen Franken (Mehrheit) würde der Bundesanteil 150 Millionen Franken entsprechen. Für die 451 Millionen Franken, sollen die Kantone bestimmen, welcher Anteil durch welchen Akteur bezahlt wird. Folgende mögliche Varianten wurden gerechnet: Die Arbeitgeber finanzieren (a) 1/3 der verbleibenden Kosten; (b) ½ der verbleibenden Kosten; (c) die gesamten verbleibenden Kosten. Dies würde schätzungsweise eine Erhöhung der Arbeitgeberbeitragssätze (a) 0,04 Prozentpunkte, (b) 0,06 Prozentpunkte oder (c) 0,12 Prozentpunkte bedeuten.

AVIG

Eine Minderheit *(Würth, Gapany, Gmür-Schönenberger, Michel Matthias, Mühlemann, Poggia, Stark)* möchte Artikel 22 Absatz 4 im Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)[15] streichen. Sie argumentiert, dass nichterwerbstätige Eltern die Kapazität haben, die Betreuungsleistung zu erbringen und deshalb der Anspruch auf die staatliche Leistung nicht gerechtfertigt sei. Die Mehrkosten bei der ALV würden entsprechend nicht anfallen.

5 Erläuterungen zu den geänderten Bestimmungen

Die WBK-S folgt der Vorlage des Nationalrates hinsichtlich eines Bundesbeitrages an die Eltern zur Senkung der Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung nicht. Sie spricht sich dahingehend aus, dass die Senkung der Kosten mittels einer neuen Familienzulage, der sog. Betreuungszulage, erfolgen soll, welche an Eltern ausgerichtet werden soll, die ihr Kind resp. ihre Kinder in der Schweiz institutionell familienergänzend betreuen lassen, um eine Erwerbstätigkeit auszuüben oder eine Ausbildung zu absolvieren.

Mit der Betreuungszulage wird neben den Kinder- und den Ausbildungszulagen ein weiterer Typus der Familienzulage geschaffen. Entsprechend ist vorgesehen, die Betreuungszulage im Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)[16] zu regeln.

Angestrebt wird, die Durchführung der Betreuungszulage über das bereits bestehende System der Familienzulagen zu ermöglichen und die für die Ausrichtung der Familienzulagen zuständigen Familienausgleichskassen mit dem Vollzug zu betrauen. Dies ermöglicht den Anschluss an ein bestehendes System, welches sich bereits eingehend bewährt hat. Für die Regelung der Betreuungszulage sollen – wo immer möglich – die Regelungen für die Kinder- und Ausbildungszulagen gelten. Abweichungen sind nur dann vorgesehen, wo es für die Betreuungszulage einer gesonderten Regelung bedarf. Aus Sicht der Kommission bringt diese Lösung auch Vereinfachungen für die

15 SR 837.0
16 SR 836.2

Eltern mit sich, da praktisch alle Anspruchsberechtigten auch eine oder mehrere Formen von Familienzulagen beziehen und darum mit dem Antragssystem vertraut sind. Auch die Vielfalt der verschiedenen Familienkonstellationen ist mit dem bestehenden System abgedeckt.

Zur Vereinfachung in der Durchführung beitragen dürfte auch der Ausschluss des Exports der Betreuungszulagen. Die institutionelle Kinderbetreuung muss in einer von einem Kanton anerkannten Institution in der Schweiz erfolgen.

5.1 E-UKibeG (Programmvereinbarungen)

Mit dem Entscheid der WBK-S anstelle eines Bundesbeitrages eine Betreuungszulage gestützt auf das FamZG zur Senkung der Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung zu gewähren, sind nur noch die Bestimmungen der Programmvereinbarungen Inhalt im E-UKibeG

Minderheitsantrag (Stark, Poggia)

Die Minderheit fordert auf die Vorlage als Ganzes nicht einzutreten.

Art. 1 Abs. 1 und 2

Der Zweck des E-UKibeG bleibt gleich, auch wenn nur noch Programmvereinbarungen vorgesehen sind. Mit den Programmvereinbarungen sollen die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung sowie die Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter verbessert werden. Damit diese Ziele erreicht werden können, beteiligt sich der Bund an den Kosten der Kantone für Massnahmen im Zusammenhang mit der Schliessung von Angebotslücken in der institutionellen Kinderbetreuung. Nach den Beratungen der WBK-S sollen auch Massnahmen vorgesehen und unterstützt werden können, welche im Zusammenhang mit der institutionellen Kinderbetreuung von Kindern mit Behinderungen stehen (Bst. c^{bis}). Hier soll insbesondere die Schliessung von Angebotslücken das Ziel sein. Zudem können die Kantone bei Massnahmen für die Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern finanziell unterstützt werden (Bst. d).

Der Beitrag zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung wird im FamZG geregelt und daher im E-UKibeG (Bst. a gestrichen) nicht mehr aufgeführt.

Minderheitsantrag (Stark, Poggia)

Der Zweck zur Gewährung finanzieller Beiträge des Bundes zur Lückenschliessung bei der institutionellen Kinderbetreuung (Bst. b) soll gestrichen werden.

Minderheitsantrag (Graf Maya, Crevoisier Crelier, Stocker, Wasserfallen Flavia)

Dieser Minderheitsantrag will die finanzielle Unterstützung der Verbesserung der Qualität des Angebots der institutionellen Kinderbetreuung (Bst. c), beibehalten, wie dies auch die Vorlage des Nationalrates vorsieht.

Minderheitsantrag (Stark, Mühlemann, Poggia, Würth)

Mit diesem Antrag wird die Streichung des Zwecks hinsichtlich der Unterstützung der Kantone bei der Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern beabsichtigt (Bst. d). Diese Streichung würde auch zu Folgekorrekturen in den Art. 1 Abs. 2 lit. d E-UKibeG, Art. 2 lit. b. E-UKibeG, Art. 3 lit. c E-UKibeG und Art. 13 Abs. 2 E-UKibeG führen. Die Minderheit ist der Auffassung, dass der Bereich der frühen Förderung von Kindern klar im Zuständigkeitsbereich der Kantone liegt und somit keine zusätzliche Förderung durch den Bund erfordert. Die Kantone haben ihre Verantwortung auch wahrgenommen.

Art. 2

Der Geltungsbereich des Gesetzes bezieht sich neu auf die institutionelle Kinderbetreuung für Kinder mit und ohne Behinderungen sowie auf Massnahmen zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern. Es ist nicht mehr erforderlich, eine Altersbeschränkung der Kinder vorzusehen, da sich die möglichen vom Bund unterstützten Massnahmen im Zusammenhang mit der institutionellen Kinderbetreuung auf den Vorschul- und/oder Schulbereich beziehen kann. Die Altersbeschränkung bis zur Vollendung des 8. Altersjahres des Kindes bezieht sich nur auf die Betreuungszulage, welche nun im FamZG geregelt wird.

Minderheitsantrag (Stark, Poggia)

Der Antrag möchte den Geltungsbereich nicht nur auf die institutionelle Kinderbetreuung beschränken (siehe Ausführungen unter 4.2) und sämtliche Arten von familienergänzender Betreuung als Anspruchsvoraussetzung aufnehmen.

Art. 3

Aufgrund der Änderungen der vorgesehenen Zwecke des Gesetzes, müssen auch die Definitionen angepasst werden.

Bst. a und b

Diese Definitionen werden im E-UKibeG gestrichen und sind neu im FamZG geregelt (vgl. Art. 3a Bst. a, b FamZG).

Bst. d

Als Mensch mit Behinderungen wird nach dem Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz, BehiG)[17] eine Person verstanden, der es eine voraussichtlich dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und weiterzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Eine Benachteiligung liegt vor, wenn ein Mensch mit Behinderungen rechtlich oder tatsächlich anders als ein Mensch ohne Behinderungen behandelt oder dabei ohne sachliche Rechtfertigung schlechter gestellt wird als dieser,

17 SR 151.3

oder wenn eine unterschiedliche Behandlung fehlt, sie zur tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit und ohne Behinderungen notwendig ist (vgl. Art. 2 Abs. 1 und 2 BehiG).

Bst. e

Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden und insbesondere zur institutionellen Kinderbetreuung werden im FamZG geregelt. Daher wird im E-UKibeG auf die dortigen Begrifflichkeiten verwiesen.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung

Dieser Abschnitt wird vollständig gestrichen. Der Bundesbeitrag im Sinne des E-UKibeG ist als neue Familienzulage im Sinne einer Betreuungszulage gestützt auf das FamZG vorgesehen.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Minderheitsantrag (Stark, Gmür-Schönenberger, Mühlemann, Poggia, Würth)

Die Programmvereinbarungen (Art. 13–16 E-UKibeG) sollen aus dem Gesetzesentwurf gestrichen werden.

Art. 13

Titel

Der Titel des Artikels wird aufgrund des neu eingefügten Artikels 13a angepasst auf «Förderbereiche».

Abs. 1

Die Erzielung von Verbesserungen resp. die Weiterentwicklung der institutionellen Kinderbetreuung gelten als übergeordnete Ziele der Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen. Als Inhalte einer Programmvereinbarung werden die Förderbereiche Schliessung von Angebotslücken durch Schaffung neuer institutioneller Betreuungsplätze und die Schaffung von institutionellen Betreuungsplätzen für Kinder mit Behinderungen im Vorschul- und Schulalter zur Schliessung von Angebotslücken vorgesehen. Zudem soll der Bund die Kantone bei der Weiterentwicklung deren Politik der frühen Förderung von Kindern unterstützen können.

Minderheitsantrag (Graf Maya, Crevoisier Crelier, Stocker, Wasserfallen Flavia)

Dieser Antrag bezieht sich auf den Buchstaben c von Artikel 13 gemäss der Vorlage des Nationalrates. Diese Zweckbestimmung für die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen soll gemäss der Vorlage des Nationalrates beibehalten werden. Es handelt sich um Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der institutionellen Kinderbetreuung. Diese

orientieren sich an den gültigen Empfehlungen zur Qualität der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung der zuständigen interkantonalen Konferenzen (Bst. c).

Abs. 3

Dieser Absatz wird gestrichen und in einem separaten Artikel aufgenommen (vgl. Art. 13a.

Abs. 4

Die WBK-S spricht sich dagegen aus, dass der Bund den Kantonen oder Dritten Finanzhilfen für Programme und Projekte von nationaler oder sprachregionaler Bedeutung gewähren kann, die dem Zweck des Gesetzes entsprechen. Die Bestimmung soll entsprechend gestrichen werden.

Art. 13a

Die ehemals in Art. 13 Abs. 3 vorgesehene Regelung wird aus formellen Gründen neu im Artikel 13a geführt.

4. Abschnitt: Statistik, Verhältnis zum europäischen Recht, Evaluation

Art. 17

Die Statistik ist ein wichtiger Teil, der auf Grund der Befristung der im E-UKibeG geregelten Massnahmen neu im FamZG geregelt werden soll. Diese Bestimmung soll vorsehen, dass das zuständige Bundesamt die Erhebung der erforderlichen statistischen Daten durchführen kann. Es soll den Kantonen, Gemeinden und allenfalls weiteren Akteuren Vorgaben machen können, welche Daten in welcher Form im Zusammenhang mit den Bereichen der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung und der Politik der frühen Förderung von Kindern übermittelt werden müssen. Es wird daher auf die entsprechende Bestimmung im FamZG verwiesen (vgl. Ausführungen unter Ziff. 4.4).

5. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 21 Abs. 3

Die Geltungsdauer ist auf 14 Jahre befristet. Dies ermöglicht den Kantonen mit dem Bund drei Vertragszyklen mit einer Laufdauer von 4 Jahren einzugehen. Eine Minderheit *(Würth, Chassot, Maret Marianne, Michel Matthias, Mühlemann)* will die Geltungsdauer auf 10 Jahr befristen und die Programmvereinbarungen somit auf zwei Vertragszyklen inkl. einer zweijährigen Vorbereitungszeit beschränken.

5.2 FamZG

Der Bundesbeitrag gemäss E-UKibeG als Beitrag zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung wird als Betreuungszulage im Familienzulagengesetz geregelt. Die Betreuungszulage wird als neue Familienzulage neben den Kinder- und Ausbildungszulagen bestehen.

Die Betreuungszulage richtet sich – wo immer möglich – nach den geltenden Bestimmungen im FamZG zu den Kinder- und Ausbildungszulagen. Abweichungen von den bestehenden Bestimmungen sind nur dort vorgesehen, wo es solcher zur Regelung der Betreuungszulage bedarf. Die Ausrichtung an den Kinder- und den Ausbildungszulagen bringt mit sich, dass die Durchführung ebenfalls über dieses bestehende System erfolgen kann und die Familienausgleichskassen auch die Betreuungszulage ausrichten werden.

Art. 2 Abs. 1 und 2

Die Betreuungszulage wird ein zusätzlicher Typus der Familienzulagen. Begriff und Zweck der Familienzulagen im Sinne von Artikel 2 müssen somit für die Betreuungszulage erweitert werden. Bei der Betreuungszulage handelt es sich zwar auch um periodische Geldleistungen, die ausgerichtet werden, um die finanzielle Belastung durch ein oder mehrere Kinder teilweise auszugleichen. Der Zweck der Betreuungszulage geht jedoch weiter. Mit der Betreuungszulage sollen die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung sowie die Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter verbessert werden. Diese Zweckbestimmung wird aus dem E-UKibeG übernommen. Die Betreuungszulage hat entsprechend zum Ziel, die Kosten für die Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung zu senken.

Minderheitsantrag (Stark, Poggia)

Art. 2 Abs. 3

Es soll vorgesehen werden, dass die Betreuungszulage nicht nur bei Inanspruchnahme einer institutionellen Kinderbetreuung ausgerichtet wird, sondern für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung. Dazu gehört einerseits die formelle, bezahlte Kinderbetreuung durch bspw. Nannys oder Au-pairs und andererseits die informelle Betreuung durch eine Privat- oder Drittperson wie z. B. Grosseltern oder Bekannte. Die informelle Kinderbetreuung kann sowohl bezahlt als auch unbezahlt erfolgen (vgl. zu den Begrifflichkeiten auch Erläuterungen zum Minderheitenantrag bei Art. 3a FamZG).

Art. 3 Abs. 1 und 1bis

Die Ausrichtung der Betreuungszulage setzt voraus, dass die anspruchsberechtigte Person zur Betreuung ihres Kindes resp. ihrer Kinder ein institutionelles Kinderbetreuungsangebot in Anspruch nimmt, um eine Erwerbstätigkeit auszuüben oder eine Ausbildung zu absolvieren. Zwingende Voraussetzungen sind entsprechend die Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder die Absolvierung einer Ausbildung sowie die Inanspruchnahme eines institutionellen Kinderbetreuungsangebots.

Der Anspruch auf eine Betreuungszulage besteht grundsätzlich ab Geburt des anspruchsbegründenden Kindes und endet bei Vollendung des 8. Altersjahres des Kindes.

Die Betreuung des Kindes resp. der Kinder muss in einer institutionellen Betreuungseinrichtung erfolgen, wobei die Betreuung in der Schweiz erfolgen muss. Der Bundesrat legt fest, welche Betreuungseinrichtung als institutionell im Zusammenhang mit der Betreuungszulage gelten werden (vgl. auch Erläuterungen zu Art. 3a).

Minderheitsantrag (Crevoisier Crelier, Gmür-Schönenberger, Graf Maya, Stocker, Wasserfallen Flavia)

Dieser Antrag zielt darauf ab, die vom Nationalrat vorgeschlagene Regelung beizubehalten. Der Anspruch auf eine Betreuungszulage soll ab der Geburt bis zur Vollendung des 12. Altersjahrs gelten.

Art. 3 Abs. 1 lit. c

Minderheitsantrag (Stark, Poggia)

Der Antrag möchte die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung, auch die nicht institutionelle Betreuung, vorsehen. Dadurch wird die Definition der nicht institutionellen Kinderbetreuung im Gesetz notwendig (Art. 3a, Bst. b^{bis}). Für die entsprechenden Ausführungen sei auf die Erläuterungen zu Bst. b verwiesen.

Art. 3 Abs. 2

Die Bestimmung wird um die Betreuungszulage ergänzt.

Art. 3a

Im Zusammenhang mit der Einführung der Betreuungszulage sind verschiedene Begriffe zu definieren, welche bis anhin bei den Familienzulagen noch nicht verwendet worden sind. Auch das E-UKibeG richtet sich nach den hier definierten Begrifflichkeiten (vgl. Art. 3 Bst. f E-UKibeG).

Bst. a

Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung wird definiert als die regelmässige Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter durch Dritte, die es den Eltern ermöglicht, eine Erwerbstätigkeit auszuüben oder eine Ausbildung zu absolvieren.

Bst. b

Die Definition der institutionellen Betreuung orientiert sich an diejenige des Bundesamts für Statistik (BFS) [18] und entspricht den Ausführungen der WBK-N.[19] Demnach umfasst die institutionelle Betreuung private oder öffentliche Einrichtungen, in denen

18 BFS (2021): Familienergänzende Kinderbetreuung
19 BBl 2023 595

Kinder betreut werden. Namentlich fallen beispielsweise Kindertagesstätten und (gebundene und modulare) Tagesstrukturen darunter. Auch Tagesfamilien, die in Tagesfamilienvereinen, Stiftungen oder in anderen Formen einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind, zählen dazu. Angebote der institutionellen Kinderbetreuung unterliegen gewisse Vorgaben und Standards insbesondere betreffend Qualität und die Tarife werden durch die privaten Betreuungsinstitutionen oder die Gemeinden festgelegt, wodurch sie transparent sind. Anspruch auf eine Betreuungszulage besteht nur bei der Nutzung der institutionellen Betreuung, welche sowohl der Vereinbarkeit dient als auch die Chancengerechtigkeit der Kinder verbessert.

Die Definition wurde ergänzt durch die Voraussetzung, dass die institutionelle Betreuung in der Schweiz erfolgen muss mit dem Ziel, den Anspruch auf die Betreuungszulage für Versicherte auszuschliessen, die ihre Kinder im Ausland institutionell betreuen lassen (z.B. Grenzgänger). Damit sollen doppelte Ansprüche vermieden werden.

Nicht institutionelle, formelle Formen der Kinderbetreuung umfassen beispielsweise freischaffende Tagesfamilien, Nannys oder Au-pair. Die formelle Kinderbetreuung erfolgt gegen Bezahlung. Grosseltern, Nachbarn oder Bekannte, welche Kinder betreuen, sind gemäss dieser Definition nicht institutionelle, informelle Formen der Kinderbetreuung. Die informelle Kinderbetreuung kann sowohl bezahlt als auch unbezahlt erfolgen.

Spielgruppen fallen nicht unter den Begriff der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung, da diese aufgrund des geringen Betreuungsumfangs nicht der Vereinbarkeit, sondern einzig der frühen Förderung der Kinder, dienen.

Bst. c

Als Mensch mit Behinderungen wird nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG)[20] eine Person verstanden, der es eine voraussichtlich dauernde körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigung erschwert oder verunmöglicht, alltägliche Verrichtungen vorzunehmen, soziale Kontakte zu pflegen, sich fortzubewegen, sich aus- und weiterzubilden oder eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Eine Benachteiligung liegt vor, wenn ein Mensch mit Behinderungen rechtlich oder tatsächlich anders als ein Mensch ohne Behinderungen behandelt oder dabei ohne sachliche Rechtfertigung schlechter gestellt werden als dieser, oder wenn eine unterschiedliche Behandlung fehlt, die zur tatsächlichen Gleichstellung von Menschen mit und ohne Behinderungen notwendig ist (vgl. Art. 2 Abs. 1 und 2 BehiG).

Im Zusammenhang mit der Betreuungszulage sind Behinderungen dann von entscheidender Bedeutung, wenn aufgrund der Behinderungen des Kindes Mehrkosten zu Lasten der Eltern bei der institutionellen Kinderbetreuung entstehen. Zu denken ist etwa an speziell ausgebildetes Personal, einen höheren Betreuungsaufwand, behinderungsbedingte bauliche Massnahmen oder Einrichtungen.

Art. 5 Abs. 2bis, 2ter und *2^{quarter}*

20 SR 151.3

Artikel 5 widmet sich den Ansätzen der Familienzulagen. Bei diesen Ansätzen handelt es sich um Mindestansätze. Dies gibt den Kantonen die Möglichkeit, für ihr Kantonsgebiet höhere Ansätze für die Kinder- und Ausbildungszulagen vorzusehen. In Anlehnung an die bestehenden Regelungen zu den Kinder- und Ausbildungszulagen soll auch für die Betreuungszulage lediglich ein Mindestansatz gewählt und den Kantonen die Möglichkeit offengelassen werden, einen höheren Ansatz vorzusehen.

Die Höhe der Betreuungszulage ist abhängig von der Dauer der Inanspruchnahme der institutionellen Kinderbetreuung. Die Grundlage der Betreuungszulage bildet ein Betrag von 100 Franken pro Monat für die Betreuung von einem ganzen Tag pro Woche in einer institutionellen Betreuungseinrichtung. Bei Inanspruchnahme weiterer Halbtage pro Woche erhöht sich die Betreuungszulage pro Monat um 50 Franken pro Halbtag. Die Betreuungszulage kann somit maximal 500 Franken pro Monat betragen.

Für Kinder mit Behinderungen ist eine höhere Betreuungszulage vorgesehen. Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen soll dem anderthalbfachen bis zum zweifachen Betrag des Mindestansatzes entsprechen. Ein Anspruch auf eine höhere Betreuungszulage ergibt sich jedoch nur dann, wenn aufgrund der Behinderungen die Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung höher ausfallen als für ein Kind ohne Behinderungen. Zu denken ist etwa an höhere Kosten für speziell ausgebildetes Betreuungspersonal, einen erhöhten Betreuungsaufwand, behinderungsbedingte bauliche Massnahmen oder Einrichtungen.

Abs. 2bis

Minderheitsantrag (Stark, Poggia)

Es soll vorgesehen werden, dass die Betreuungszulage nicht nur bei Inanspruchnahme einer institutionellen Kinderbetreuung ausgerichtet wird, sondern für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Abs. 2^{quater}

Minderheitsantrag (Crevoisier Crelier, Graf Maya, Stocker, Wasserfallen Flavia)

Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten soll dem anderthalbfachen Betrag des Mindestansatzes entsprechen. Dieser soll ausgerichtet werden, wenn die Kosten der Eltern für die institutionelle Betreuung aufgrund des Alters des Kindes entsprechend höher ausfallen. Der Artikel soll um einen entsprechenden Absatz ergänzt werden.

Art. 16

In Bezug auf die Finanzierung der Betreuungszulage soll nichts anderes vorgesehen werden als dies für die Kinder- und Ausbildungszulagen gilt. Die Kantone sind zuständig für die Regelung der Finanzierung der Familienzulagen und der Verwaltungskosten. Diese Kompetenz der Kantone soll beibehalten werden.

Heute werden die Kinder- und Ausbildungszulagen durch Arbeitgebendenbeiträge finanziert. Die Beiträge der Arbeitgebenden an die Familienausgleichskasse, an welche

sie sich angeschlossen haben, werden in Prozent des AHV-pflichtigen Einkommens berechnet. Die Kantone können vorsehen, auch von Arbeitnehmenden einen Beitrag des AHV-pflichtigen Lohns für die Finanzierung der Familienzulagen zu erheben. Bund und Kantone beteiligen sich nicht an der Finanzierung der Familienzulagen für erwerbstätige Personen.

Diese Grundsätze sollen auch für die Finanzierung der Betreuungszulage gelten. Die durch die Einführung der Betreuungszulage bedingten Mehrkosten sollen die Arbeitgebenden durch höhere Beiträge tragen. Eine Beteiligung der öffentlichen Hand (Bund und/oder Kantone) ist nicht vorgesehen. Die Kantone sind allerdings frei, eigene Beiträge zur Finanzierung der Betreuungszulage zu leisten.

Minderheitsantrag (Gmür-Schönenberger, Crevoisier Crelier, Gapany, Graf Maya, Stocker, Wasserfallen Flavia)

Die Minderheit fordert, dass die Betreuungszulage durch einen Bundesbeitrag mitfinanziert wird. Der Anteil des Bundes ist ¼ der gesamten Betreuungszulage, maximal jedoch 200 Mio. Die Kantone erhalten die Kompetenz zu bestimmen, wer die restliche Betreuungszulage und zu welchem Teil finanziert. Die Beiträge können durch den Kanton, die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber ausgerichtet werden. Die Ausführungsbestimmungen zur Ausbezahlung werden durch die Kantone bestimmt und sind dem Bund zwecks Sicherstellung einer rechtsgleichen Durchführung und in Analogie zum Ergänzungsleistungsgesetz (ELG)[21] zur Genehmigung vorzulegen. Auch erhält dieser – in Ergänzung zu jener der Kantone gemäss Art. 17 FamZG aufsichtsrechtliche Kompetenzen in Bezug auf die Ausrichtung des finanziellen Beitrags des Bundes.

Art. 19 Titel, Abs.1

Das FamZG sieht heute unter gewissen Voraussetzungen einen Anspruch auf Kinder- und Ausbildungszulagen für nichterwerbstätige Personen vor. Um Familienzulagen für Nichterwerbstätige beziehen zu können, muss die antragstellende Person als nichterwerbstätig im Sinne der AHV gelten und ihren Wohnsitz in der Schweiz haben. Ihr steuerbares Einkommen darf 44 100 Franken pro Jahr nicht überschreiten (Einkommensgrenze). Zudem darf sie keine Ergänzungsleistungen zur AHV/IV beziehen.

Nichterwerbstätige Personen sollen grundsätzlich keinen Anspruch auf die Ausrichtung einer Betreuungszulage haben. Nichterwerbstätige Personen gehen keiner Erwerbstätigkeit nach resp. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Selbstständigerwerbende mit geringem Einkommen haben mittels Erhöhung des Erwerbspensums Aussicht auf eine Betreuungszulage als erwerbstätige Personen (Art. 13).

Einen Anspruch auf eine Betreuungszulage sollen jedoch Personen in einer Aus- oder Weiterbildung erhalten, auch wenn sie das Mindesteinkommen nicht erreichen und daher gestützt auf das FamZG als nichterwerbstätige Personen gelten. Bei diesen Personen besteht nach Abschluss der Aus- oder Weiterbildung die Absicht, sich auf dem Arbeitsmarkt zu integrieren oder das Erwerbspensum zu erhöhen.

21 SR 831.30

Die Kommission will zudem Personen, die einen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung gemäss AVIG haben, ebenfalls einen Anspruch auf einen Zuschlag für die institutionelle Betreuung gewähren. Darum erfolgt eine Anpassung des AVIG.

Art. 20 Abs. 1

Die Kinder- und Ausbildungszulagen an nichterwerbstätige Personen werden von den Kantonen finanziert. Diese Regelung soll auch für die Betreuungszulage gelten. Wobei der anspruchsberechtigte Personenkreis der nichterwerbstätigen Personen nur diejenigen in Aus- und Weiterbildung umfasst (vgl. Art. 19 Abs. 1^{quater}). Entsprechend sind die Kantone ebenfalls zuständig, die Finanzierung der Betreuungszulagen an die anspruchsberechtigten nichterwerbstätigen Personen sicherzustellen.

Art. 23a

Die Statistik ist ein wichtiger Teil, welcher im E-UKibeG geregelt wird. Mit der Regelung der Betreuungszulage im FamZG und wegen der befristeten Geltung des E-UKibeG während maximal 14 Jahren, ist die entsprechende gesetzliche Grundlage im FamZG vorzusehen.

Diese Bestimmung soll vorsehen, dass das zuständige Bundesamt die Erhebung der erforderlichen statistischen Daten durchführen kann. Es soll den Kantonen, Gemeinden und allenfalls weiteren Akteuren Vorgaben machen können, welche Daten in welcher Form im Zusammenhang mit den Bereichen der institutionell familienergänzenden Kinderbetreuung und der Politik der frühen Förderung von Kindern übermittelt werden müssen.

Der Bund kann – gestützt auf diese Bestimmung – die Kantone verpflichten, Angaben zu Subventionen und weitere, noch zu definierende statistische Angaben bekannt zu geben. Die Übertragung der Daten soll in standardisierter, digitaler Weise erfolgen.

Art. 24 Abs. 5

Die Betreuungszulage soll im Gegensatz zu den Kinder- und den Ausbildungszulagen nur eingeschränkt exportiert werden, d.h. nur wenn eine Institution in der Schweiz genutzt wird. Diese Einschränkung soll auch im Verhältnis zur EU/EFTA gelten. Deshalb wird die Verweisbestimmung um einen Absatz 5 ergänzt, der vorsieht, dass die europäischen Koordinierungsregelungen nicht zur Anwendung gelangen, wenn die institutionelle Betreuung in einem EU- oder EFTA-Staat erfolgt.

5.3 FLG

Art. 1a Abs. 3, Art. 2 Abs. 1 und 3, Art. 7 und Art. 9

Mit der Einführung der Betreuungszulage gilt auch diese als Familienzulage gemäss Familienzulagengesetz. Entsprechend muss sie in verschiedenen Artikeln des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft

(FLG)[22] – neben der Kinder- und Ausbildungszulage – auch als Familienzulage aufgeführt werden.

Art. 2 Abs. 3 und Art. 7

Im FLG ist vorgesehen, dass die Ansätze der Kinder- und Ausbildungszulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmende sowie selbständige Landwirte im Berggebiet nicht erhöht werden (vgl. Art. 2 Abs. 3 und Art. 7 FLG). Dies weil die Kosten für die Kinderbetreuung im Berggebiert nicht höher ausfallen. Eine solche Erhöhung ist im Fall der Betreuungszulage nicht vorgesehen.

Art. 18 Abs. 1

Die Finanzierung der Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmende erfolgt heute durch einen Arbeitgebendenbeitrag in der Höhe von 2 Prozent der ausgerichteten Bar- und Naturallöhne. Die übrigen Aufwendungen werden von Bund und Kantonen im Verhältnis 2/3 zu 1/3 getragen (vgl. Art. 18 Abs. 1 und 4 FLG).

Die heute bestehende Finanzierung durch Arbeitgebende, Bund und Kantone soll bei der Einführung einer Betreuungszulage beibehalten werden. Die durch sämtliche Familienzulagen – Kinder-, Ausbildungs- und Betreuungszulage – entstehenden höheren Kosten sollen im gleichen Verhältnis auf die drei Akteure Arbeitgebende, Bund und Kantone verteilt werden wie bis anhin. Dies führt dazu, dass der Arbeitgebendenanteil zur Finanzierung der Betreuungszulage an landwirtschaftliche Arbeitnehmende um 0.18 Prozentpunkte auf 2.18 Prozent, erhöht werden muss.

5.4 AVIG

Art. 22 Abs. 4

Alle Personen, die Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben, können einen Anspruch auf den Zuschlag für Betreuungszulagen bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) geltend machen. Hinsichtlich der anwendbaren Voraussetzungen und der Mindestbeträge gelten die Bestimmungen des E-FamZG.

Betreuungszulagen dürfen für das gleiche Kind und den gleichen Zeitraum nur einmal ausbezahlt werden. Da die ALV subsidiär leistet, ist sie verpflichtet, das Bestehen eines anderweitigen Anspruchs abzuklären. Die Ergänzung in Artikel 22 Absatz 4 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) sieht vor, dass der Zuschlag für die Betreuungszulage nur ausgerichtet wird, sofern die versicherte Person während der Arbeitslosigkeit keinen Anspruch auf die Betreuungszulage gemäss E-FamZG geltend machen kann und für dasselbe Kind kein Anspruch einer anderen erwerbstätigen Person besteht.

Somit ist einerseits abzuklären, ob eine andere erwerbstätige Person die Betreuungszulage gemäss E-FamZG beziehen kann, da der Anspruch einer erwerbstätigen Person

22 SR 836.1

Vorrang hat. Andererseits hat die versicherte Person die Betreuungszulage direkt bei ihrem Arbeitgeber oder ihrer Familienausgleichskasse geltend zu machen, wenn die versicherte Person einen monatlichen Zwischenverdienst ab einer bestimmten Höhe erzielt.

Minderheitsantrag (Würth, Gapany, Gmür-Schönenberger, Michel Matthias, Mühlemann, Poggia, Stark)

Eine Minderheit will den Zuschlag für Personen, die Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben, streichen. Da Personen in Arbeitslosigkeit genügend Kapazität für die Betreuung haben, ist eine Betreuungszulage nicht gerechtfertigt.

5.5 Bundesbeschluss

Der Nationalrat hatte für die Durchführung der Programmvereinbarungen gemäss Art. 13 bis 16 E-UKibeG 56 Millionen Franken pro Jahr oder einen Verpflichtungskredit im Umfang von 224 Millionen Franken für vier Jahre und für vier Förderbereiche vorgesehen. Auf Grund der Reduktion der Förderbereiche auf drei sieht die Mehrheit der WBK-S einen Verpflichtungskredit von ***128*** Millionen Franken vor (44 Millionen für die Schaffung von Betreuungsplätzen, 56 Millionen Franken für Kinder mit Behinderung und 28 Millionen Franken für den Förderbereich Frühe Förderung). Analog zum Nationalrat soll dieser Betrag reduziert werden für die Finanzierung der Durchführung (Sach- und Personalkosten).

Eine Minderheit *(Stark, Gmür-Schönenberger, Würth)* fordert Nichteintreten auf den Bundesbeschluss, da sie die Bundesfinanzen nicht weiter belasten möchte mit der Finanzierung einer Aufgabe, für die gemäss Verfassung die Kantone zuständig seien.

Eine weitere Minderheit *(Würth, Gmür-Schönenberger, Michel Matthias, Mühlemann, Poggia, Stark)* möchte, dass insgesamt 60 Millionen Franken für die Förderbereiche gemäss E-UKibeG Art. 13 Abs. 1 Bst. a und d vorgesehen werden, jedoch keine für den Förderbereich gemäss E-UKibeG Art. 13 Abs. 2 (Politik der frühen Förderung), da die Kantone hierfür zuständig sind.

5.6 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Bst. b der Bundesverfassung bedürfen Artikel 13 Absätze 1 und 2 E-UKibeG sowie Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 7 Absätze 1 und 2 FLG der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da diese Bestimmungen neue wiederkehrende Subventionen von deutlich mehr als 2 Millionen Franken pro Jahr nach sich ziehen. Würde die Minderheit Gmür-Schönenberger, betr. Art. 16a FamZG eine Mehrheit finden, unterstünde auch diese der Ausgabenbremse. Ebenfalls der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte bedarf Artikel 1 Absatz 1 des Bundesbeschlusses über die Unterstützung der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung, da diese Fördertatbestände Ausgaben von bis zu 128 Millionen Franken für die Dauer von vier Jahren nach sich ziehen.

Anhang

Anhang 1 : Tabelle zu den genutzten Daten

Referenz	Quellen und Hypothesen	Letzte Aktualisierung	Bemerkungen
(1) Mehrheit WBK-S Kapitel 4.7 Kosten und Kostenfolgen: «Wenn die geschätzten 601 Millionen, die im Jahr 2025 für die Betreuungszulage zu zahlen wären, allein durch eine Erhöhung des Arbeitgeberbeitragssatzes zu den Familienzulagen zu finanzieren wären, müsste der Arbeitgeberbeitragssatz um rund 0,17 Prozentpunkte erhöht werden.» (S. 14) «Laut dieser Schätzung haben im Jahr 2025 rund 279 000 Kinder einen Anspruch auf Betreuungszulagen.» (S. 15)	Schätzung des BSV basierend auf folgenden Daten: - Anzahl Kinder in der Schweiz zwischen 0 und 6 Jahren: Referenzszenario zur Bevölkerung der CH (2020-2050). - Quote institutionelle Kinderbetreuung: Anteil der familienergänzend betreuten Kinder im Alter von 0-12 Jahren, 2021 (SILC-2021, BFS). Unterschieden nach 0-3 Jahre und 4-12 Jahre, und unterteilt nach Betreuungstyp und Betreuungsform. - Betreuungsdauer: Familienergänzend betreute Kinder im Alter von 0-12 Jahren nach Betreuungsdauer, 2021 (SILC 2021, BFS). Unterschieden nach 0-3 Jahre und 4-12 Jahre und Betreuungsstunden aufgeteilt in 5h-Fenster (Annahme: 5h=1Halbtag). - Arbeitgeberbeitragssätze: Arithmetischer Durchschnitt der Arbeitgeberbeitragssätze der kantonalen Familienausgleichskassen 2022 und Lohnsumme gemäss Familienzulagenstatistik 2022. Annahmen; - Es werden die Betreuungstypen «nur institutionelle» und «institutionelle und nicht institutionelle Betreuung» berücksichtigt. Die Betreuungsquote ist für Kinder zwischen 0-3 und 4-12 uniform verteilt und bleibt bis 2025 gleich. Nach 2025 (= nach Einführung der Betreuungszulage) steigt die Quote mit 1 Prozentpunkt pro Jahr, bis sie sich ab 2029 stabilisiert.	November 2024: Anpassung bei der Altersgrenze (bis 8. Altersjahr statt bis 7.) und Streichung des Exports.	- Schweiz-Szenarien (admin.ch). Das aktuellste verfügbare Szenario wurde 2020 publiziert. Die Szenarien werden 2025 aktualisiert. - Anteil der familienergänzend betreuten Kinder im Alter von 0-12 Jahren - 2020, 2021 | Tabelle (admin.ch) Die aktuellsten verfügbaren Daten sind aus dem Jahr 2022. Danach liegen die Quoten für Kinder zwischen 0 und 3 bei 39.8% und bei Kindern zwischen 4 und 12 bei 37.4%.

	- Für die Betreuungsstunden werden aus Datengründen sowohl institutionelle wie auch nicht-institutionelle Kinderbetreuung berücksichtigt. Die Betreuungsstunden sind für Kinder zwischen 0-3 und 4-12 uniform verteilt. - Der Export ist auf die Nutzung institutioneller Kinderbetreuung in der Schweiz eingeschränkt. Es ist davon auszugehen, dass nur die wenigsten im Ausland wohnhaft Personen die institutionelle Kinderbetreuung in der Schweiz nutzen werden. Es ist davon auszugehen, dass die Kostenfolgen marginal wären, weshalb diese für die vorliegende Berechnung auf 0 gesetzt wurden.	
(2) Kapitel 4.7: «Werden die Angaben der SILC-2021 verwendet und der Export berücksichtigt, würden sich die Kosten für den Bundesbeitrag gemäss E-UKibeG im ersten Durchführungsjahr auf rund 845 Millionen Franken (anstelle von 710 Millionen Franken, wie im Bericht der WBK-N vom 14.02.2022) belaufen.»	Zusätzlich zu den Daten und Annahmen unter (1): - Vollkosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes nach Betreuungsarten (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesfamilien), 2022 (Forschungsprojekt, INFRAS, 2022). Einheitliche durchschnittliche Kosten der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung von 11 CHF pro Kind und Stunde. Nach 2025 wurde für den Vollkostensatz pro Kind und Stunde ein jährlicher Zuwachs von 1% angenommen. - Die Primarstufe endet nach Abschluss des 12. Lebensjahrs. - Export: Da keine besseren Statistiken zur Verfügung stehen, wird angenommen, dass der Anteil des exportierten Bundesbeitrags dem Anteil der exportierten Kinderzulagen entspricht. Dieser entspricht im Jahr 2021 15,7% und wächst bis ins Jahr 2025 auf 15,83% (Register der Familienzulagen, Stand 31.12.23, weitergeschrieben bis 2025 mit der Entwicklung der Grenzgängerinnen im Alter zwischen 20 und 48 im Verhältnis zu den Frauen in der Schweiz	November 2024

	zwischen 20 und 48 gemäss BFS Szenarien (Grenzgängerszenario und Bevölkerungsszenario)).	
(3) WBK-S Minderheit, Crevoisier Crelier, Gmür-Schönenberger, Graf Maya, Stocker, Wasserfallen Flavia: höhere Altersgrenze : «Damit würde der Anspruch auf Betreuungszulage im Jahr 2025 auf rund 418 000 Kinder erweitert, was Kosten von 810 Millionen Franken verursachen würde»	Gleiche Daten und Annahmen wie unter (1) mit dem einzigen Unterschied, dass Kinder zwischen 0 und 11 gemäss Referenzszenario berücksichtigt werden.	November 2024
(4) Minderheit, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Stocker, Wasserfallen Flavia:«Die Zahl der betroffenen Kinder bliebe unverändert, d. h. 279 000 im Jahr 2025, doch die Kosten würden um 74 Millionen Franken auf ca. 675 Millionen Franken steigen.»	Gleiche Daten und Annahmen wie unter (1) mit dem einzigen Unterschied, dass Ansätze gemäss Antrag angepasst werden. Zusatzannahme: Kinder im 2. Altersjahr sind einheitlich verteilt.	November 2024
(5) WBK-S Minderheit Stark, Poggia: «Bei einer Umsetzung dieses Vorschlags würden die Kosten auf rund 813 Millionen Franken ansteigen, 212 Millionen Franken mehr als die Variante der Mehrheit.	Gleiche Daten und Annahmen wie unter (1). Zusatzannahme: Da keine detaillierten Daten über die Anzahl der pro Woche in Anspruch genommenen nicht-institutionellen Betreuungsstunden vorliegen, wurde bei der Berechnung der Kosten für diese Minderheit davon ausgegangen, dass die Verteilung der Kinder nach der Anzahl der in Anspruch genommenen Betreuungsstunden derjenigen entspricht, die für institutionelle Betreuungsformen geschätzt wurde.	November 2024

(6) FLG (S.30): «Dies führt dazu, dass der Arbeitgebendenanteil zur Finanzierung der Betreuungszulage an landwirtschaftliche Arbeitnehmende um 0.18 Prozentpunkte auf 2.18 Prozent, erhöht werden muss.»	Gleiche Daten und Annahmen wie unter (1). Zusatzdaten und -annahme für die Kosten nach FLG: Die Nutzung der institutionellen Kinderbetreuung durch Personen, die eine Familienzulage nach FLG erhalten unterscheidet sich nicht von derer von Personen, die eine Familienzulage nach FamZG erhalten. Aktuelle Kostenaufteilung zwischen Bund, Kantonen und Arbeitgebenden in der Landwirtschaft: Schweizer Sozialversicherungsstatistik 2023, FZ4.	

Anhang 2 : Kostenschätzungen für die Massnahme zur Senkung der Kosten der institutionellen Kinderbetreuung nach WBK-N, NR, WBK-S (inkl. Mehr- und Minderheiten) sowie für die Programmvereinbarungen[23]

	Zentrale Elemente	Kosten Total in Mio. CHF 2025	davon Bund
	Modell Nationalrat		
WBK-N: Kosten gemäss Bericht vom 14.02.2022, nicht mehr aktuell	• 13. Lebensjahr • Export nicht berücksichtigt • Bundesanteil 20% • SILC-2014	*3'550 (Vollkosten)*	710
Vorlage NR	• 12. Lebensjahr • Exportkosten = 16% der Kosten CH • Bundesanteil 20%	*4'225 (Vollkosten)*	845
Vorlage NR mit Anträgen BR	• 12. Lebensjahr (8P HarmoS) • Exportkosten = 16% der Kosten CH • Bundesanteil 10%	*4'225 (Vollkosten)*	423
Vorlage NR gemäss WBK-S Mehrheit	• 8. Lebensjahr (4P HarmoS) • Exportkosten = 16% der Kosten CH (wären circa 30% tiefer wenn kaufkraftbereinigt) • Bundesanteil 20%	*3'118 (Vollkosten)*	623
Vorlage NR gemäss WBK-S Minderheit Poggia	Wie Mehrheit, aber nur Bundesanteil 10%	*3'118 (Vollkosten)*	312
	Modell WBK-S		
Vernehmlassungsvorlage WBK-S	• Alter bis 7. Lebensjahr • Exportkosten = 16% der Kosten CH	637	0

[23] Die Minderheiten aus der WBK-N sind hier nicht abgebildet. Die Kosten für die Vorlage des Nationalrates wurden auf Grund der aktualisierten SILC-Daten neu berechnet. In der nachfolgenden Tabelle sind diese neuen Zahlen ausgewiesen. Vgl. dazu auch Ausführungen im Anschluss an die Tabelle.

	• Finanzierung ausschliesslich durch Arbeitgebende	*Erhöhung des Arbeitgeberbeitragssatzes: 0,2 Prozentpunkte.*	
WBK-S Mehrheit zu Händen des Plenums	• Alter bis 8. Lebensjahr • Keine Exportkosten • Finanzierung ausschliesslich durch Arbeitgebende	601 *Erhöhung des Arbeitgeberbeitragssatzes: 0,17 Prozentpunkte.*	0
WBK-S Minderheit Gmür, : Mischfinanzierung	• Wie WBK-S Mehrheit • Bund trägt ¼ der Kosten, max. 200 Mio. • Arbeitgeber finanzieren (a) 1/3 der verbleibenden Kosten; (b) ½ der verbleibenden Kosten; (c) die gesamten verbleibenden Kosten	601 *Erhöhung des Arbeitgeberbeitragssatzes:* *(a) 0,04 Prozentpunkte;* *(b) 0,06 Prozentpunkte;* *(c) 0,12 Prozentpunkte*	150 (max. 200)
WBK-S Minderheit Crevoisier Crelier: höhere Altersgrenze	• Alter bis 12. Lebensjahr • Keine Exportkosten	810	0
WBK-S Minderheit, Crevoisier Crelier: 1,5-fache Zulage für Kleinkinder	• Alter bis 8. Lebensjahr • Keine Exportkosten • Kleinkinder bis zum 18. Lebensmonat erhalten die 1,5-fache Zulage	675	0
WBK-S Minderheit Stark,: nicht institutionelle Kinderbetreuung	• Alter bis 8. Lebensjahr • Keine Exportkosten • ½ Betreuungszulage für nicht-institutionelle Betreuung	813	0

Kostenfolgen der Programmvereinbarungen pro Jahr

Programmvereinbarungen NR	4 Förderbereiche • Lückenschliessungen • Qualität der Angebote • Abstimmung auf Bedürfnisse Eltern	56	56

	• Frühe Förderung		
Durchführungskosten NR	Nach Vorlage, angenommen am 1.3.2023	4	4
Programmvereinbarungen WBK-S	3 Förderbereiche • Lückenschliessungen • Schaffung von Plätzen für Kinder mit Behinderungen • Frühe Förderung	32 (11) (14) (7)	32
WBK-S: Streichung Frühe Kindheit (Würth)	2 Förderbereiche • Lückenschliessung • Schaffung von Plätzen für Kinder mit Behinderungen	15	15
Durchführungskosten WBK-S	Nach Vernehmlassungsvorlage	3	3