



zu 21.403

Parlamentarische Initiative Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung

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

Vom 15. Februar 2024

**Aktualisierung vom 14. Mai 2024: Kapitel
3.7 und Kapitel 4.5**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Zusatzbericht unterbreiten wir Ihnen in Ergänzung des Berichts der WBK-N vom 28. April 2022 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.

15. Februar 2024

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Mathilde Crevoisier Crelrier

Inhalt

1	Ausgangslage	3
2	Inhalt des Zusatzberichts	4
3	Erwägungen der Kommission	4
3.1	Bekämpfung des Fachkräftemangels	4
3.2	Verhinderung von Mitnahmeeffekten	7
3.3	Unterstützungsmassnahmen für Kinder mit Behinderungen	7
3.4	Durchführung der Vorlage	8
3.5	Arbeitslosenversicherung	9
3.6	Drei Förderbereiche über Programmvereinbarungen	9
3.7	Finanzierung und Kostenfolgen	11
3.7.1	Arbeitslosenversicherung	14
3.8	Erwägungen der Minderheiten	14
4	Erläuterungen zu den geänderten Bestimmungen	18
4.1	E-UKibeG (Programmvereinbarungen)	19
4.2	FamZG	22
4.3	FLG	27
4.4	AVIG	28
4.5	Bundesbeschluss	28
4.6	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	29

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 Nationalrats 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 (EUKibeG) 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, weshalb sie Wert auf eine explizitere Anbindung der möglichen Entlastung der Eltern an die Erwerbstätigkeit legt. Es ist der Kommission ausserdem ein Anliegen, den Bundeshaushalt nicht übermässig mit einer stark gebundenen neuen

¹ SR 836.2

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 erachtet ihren Ansatz über das Familienzulagengesetz eine weitere, gesamtschweizerisch vorzusehende Zulage einzuführen, als den damit verbundenen Zielen entsprechender. 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.

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 **Erwägungen der Kommission**

3.1 **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 Be-

schäftigungsgrads 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 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

- 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.
- 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: Infrans 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.

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 (Leveffekt), 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 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 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 Selbstdeclaration 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

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

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. Insbesondere da das Missbrauchspotential gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage ein Beleg für den Umfang der tatsächlich in Anspruch genommenen institutionellen Kinderbetreuung vorgelegt werden muss. Daher beschloss die Kommission von der Voraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads abzusehen.

3.2 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 ausbezahlt werden. Eine Betreuungszulage über das Familienzulagen-gesetz würde zudem 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 Subventionsenkungen in den Kantonen möglich, allerdings sollen mittels Programmvereinbarungen Anreize zu Mehrinvestitionen gesetzt werden. Ebenso bestehen in beiden Fällen keine Steuerungsmöglichkeiten bezüglich der Festlegung von Norm- oder Vollkosten, dies ist die Aufgabe der Kantone.

Ähnlich verhält es sich mit dem Potential der Massnahme für eine Erhöhung des Erwerbspensums der Eltern. Dieses Potential ist unter gewissen Voraussetzungen bei einer Umsetzung über das E-UKibeG oder über eine Betreuungszulage bei einer Anknüpfung an die institutionelle Betreuung gegeben. Hingegen muss von einem deutlich reduzierten Potential ausgegangen werden, wenn, wie teilweise im Falle der informellen Kinderbetreuung, gar keine Kosten für die Kinderbetreuung in einem Haushalt anfallen.

3.3 Unterstützungsmassnahmen für Kinder mit Behinderungen

Auch 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. 2^{ter} FamZG).

Bereits heute kennen einige Kantone und Gemeinden höhere Subventionen für die 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. Darum soll ein entsprechender Förderbereich für die Programmvereinbarungen aufgenommen werden (vgl. Art. 13 Abs. 1, Bst. d E-UKibeG). Darin wird auch die bereits in der nationalrätlichen Vorlage vorgesehene Schaffung von Plätzen für Kinder mit Behinderungen aufgenommen.

3.4 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. 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. 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. 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 vorgehen. Um ein Gesuch einzureichen bzw. einen Rechtsanspruch zu generieren, müssten 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.

3.5 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.

3.6 Drei Förderbereiche über Programmvereinbarungen

Die 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 familienergänzende Kinderbetreuung der Kantone und Gemeinden erachtet die WBK-S hingegen eine Streichung der Förderbereiche zu Massnahmen der Qualitätsförderung und der besseren Abstimmung der 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 sind, ist es eine Voraussetzung das 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 für Kinder mit Behinderungen eingeführt, der neben der Schaffung von Plätzen auch die Senkung der Kosten für die Eltern umfasst. 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 auseinanderzusetzen, 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 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/epar/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 Nationalrats.

3.7 Finanzierung und Kostenfolgen

Die WBK-S sieht bezüglich der Finanzierung der Betreuungszulagen grundsätzlich die Arbeitgebenden in der Verantwortung. Da die Bekämpfung des Fachkräftemangels auch in der Verantwortung der Arbeitgebenden liegt, die damit einen solidarischen Beitrag leisten. 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 familienergänzenden Kinderbetreuung nach. Die Kommission erachtet es im Weiteren als Möglichkeit eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende vorzusehen. Diese Zuständigkeit liegt, entsprechend des Grundsatzes der Familienzulagen, bei den Kantonen. Die Kantone sind frei entsprechende Regelungen vorzunehmen, wie dies bereits für die Kinder- und Ausbildungszulagen der Fall ist. Die Kantone sind auch frei, eigene Beiträge zur Finanzierung der Betreuungszulage zu leisten. Wenn die geschätzten 637 Millionen, die im Jahr 2025 für die Betreuungszulage zu zahlen sind, allein durch eine Erhöhung des Arbeitgeberbeitragssatzes zu den Familienzulagen zu finanzieren sind, müsste der mittlere Arbeitgebersatz rund 0,2 Prozentpunkte erhöht werden. Anders ausgedrückt, müsste der mittlere Arbeitgebersatz von rund 1.95 Prozent angehoben werden (statt wie bisher auf 1.75 Prozent).

Die Kostenfolgen ergeben sich gemäss den nachfolgenden Überlegungen. 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 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 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 Betreuungszulage gemäss Betreuungsstunden 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 siebte Lebensjahr vollendet.

Gemäss der Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC-2021)⁹ werden 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. Ausgehend von diesen Zahlen und vom Referenzszenario A-00-2020¹⁰ dürfte im Jahr 2025 für rund 283 000 Kinder ein Anspruch auf Betreuungszulagen bestehen, was Kosten von ca. 637 Millionen Franken verursachen würde.

Damit die geschätzten Kosten vergleichbar sind mit den Kosten für den Bundesbeitrag gemäss E-UKibeG, wurden auch für das Modell des Nationalrats die Angaben aus der SILC-Statistik von 2021 (SILC-2021) beigezogen. Basierend auf den Angaben der Statistik von 2021 würden sich die Kosten für den Bundesbeitrag gemäss E-UKibeG auf rund 729 Millionen Franken (anstelle von 693 Millionen Franken (SILC-2014)) im ersten Durchführungsjahr 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 Nationalrats 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. ***So sollen für die Förderbereiche gemäss Art. 13 Abs. 1 Bst. a 44 (Schaffung von Betreuungsplätzen), Bst. d 56 Millionen Franken (Kinder mit Behinderung) und für den Förderbereich gemäss Art. 13 Abs. 2 (Frühe Förderung) 28 Millionen Franken gebunden werden.***

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

⁹ BFS (2022): Statistik der Familienzulagen (SILC-2001), Neuenburg

¹⁰ BFS (2020), Bevölkerungsszenarien, Neuenburg

Umsetzung der Vorlage, die insbesondere für die digitale Durchführung der vorgesehenen 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. Die Sach- und Personalkosten dürften so rund 3 Millionen Franken pro Jahr für die ersten vier Jahre ausmachen.

Im Vergleich zur Vorlage des Nationalrats kann entsprechend von einem kleineren Ressourcenbedarf im Umfang von rund 1 Million Franken pro Jahr für den Bund ausgegangen werden, wobei sich diese Kostenreduktion aus tieferen Personal- und tieferen Sachkosten ergibt. Hinzu kommen die Durchführungskosten seitens der Kantone für den Bundesbeitrag gemäss E-UKibeG. 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 Nationalrats führte ohne Gegenfinanzierung im Bereich der Bundesbeiträge an die Eltern zu Mehrkosten im Umfang von mehr als 700 Millionen Franken pro Jahr, wobei die Belastung ansteigen würde. Hinzu kommen die Mittel für die Programmvereinbarungen im Umfang von 56 Millionen pro Jahr. Gestützt auf Artikel 4 Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006 ¹¹ berücksichtigt der Bundesrat in seiner Finanzplanung die voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen der vom Erstrat angenommenen Erlassesentwürfe. 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 in den aktuellen Planzahlen enthalten (2026: 769 Millionen, 2027: 805 Millionen, 2028: 841 Millionen).

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

¹¹ SR 611.01

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 und drei der Programmvereinbarungen.

3.7.1 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 anteilmässige 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 7.6 Millionen Franken im Jahr 2025 bis 8.2 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.

3.8 Erwägungen der Minderheiten

E-UKibeG

Der Minderheitenantrag (*Stark, Friedli Esther*) 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 Friedli Esther, Stark*) und der Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit (*Minderheit Friedli Esther, Stark, Würth*) erfolgen aus denselben Überlegungen. Eine Studie von Infrast¹² 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*,

¹² Kitas als ein Schlüsselfaktor für die Gleichstellung: Literaturreview zu den Wirkungen von Kitabetreuung auf die Entwicklung und das Wohlbefinden von Kindern. Infrast, September 2020

Crevoisier Crelier, Herzog, Eva) zur Beibehaltung des Förderbereichs für die Verbesserung der Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung. Er beruht auf den Überlegungen der WBK-N und der Tatsache, dass bezüglich der Qualität der familienergänzenden Betreuung Handlungsbedarf besteht.¹³ Dasselbe gilt für den Minderheitenantrag (*Graf Maya, Crevoisier Crelier, Herzog Eva*) zur Beibehaltung des Förderbereichs für eine bessere Abstimmung der Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern.¹⁴

FamZG

Der Minderheitsantrag (*Stark, Friedli Esther*) 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. Die 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.

Mit dem Minderheitsantrag (*Gmür-Schönenberger, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Herzog Eva*) zur Ausweitung des Geltungsbereichs bis zur Vollendung des 8. Altersjahres des Kindes soll sichergestellt werden, dass alle Kinder bis Ende der Basisstufe, auch bei einer späteren Einschulung, eine Betreuungszulage erhalten. Eine weitere Minderheit (*Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Gmür-Schönenberger Graf Maya*) möchte, dass die Betreuungszulage bis zum Ende des Monats ausbezahlt wird, in dem das Kind das zwölfte Lebensjahr vollendet.

Die vielerorts höheren Kosten für Eltern von Kindern bis 18 Monate («Babytarif») sind die Grundlage für den Minderheitenantrag (*Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Maret Marianne*) 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 «Abhalteffekt» vom Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nach der Mutterschaft besonders gross. Dies entspricht nicht den Zielen dieser Vorlage (Arbeitskräftepotential besser ausschöpfen).

Der Minderheitsantrag (*Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Graf Maya*) zur Festlegung einer Mitfinanzierung durch die Arbeitnehmenden auf Bundesebene sowie einer Mitfinanzierung der Betreuungszulage durch den Bund, soll der geteilten Verantwortung von Arbeitgebenden, Arbeitnehmenden und dem Bund Rechnung tragen. Lohnabzüge belasten zudem die Erwerbstätigkeit, welche ja gerade gefördert werden soll. Deshalb ist eine Mitfinanzierung des Bundes volkswirtschaftlich effizienter.

¹³ BBl 2023 595, S. 16 ff.

¹⁴ BBl 2023 595, S. 20 f.

Kostenfolgen

Zwei Minderheiten schlagen vor, die Zulage länger auszubezahlen.

Die Minderheit Gmür-Schönenberger, Crevoisier Crelrier, Graf Maya, Herzog Eva (Minderheit 1) beantragt, die Betreuungszulage bis zum Ende desjenigen Monats auszubezahlen, in dem das Kind das achte Lebensjahr vollendet (Ende Basisstufe). In diesem Fall bestünde 2025 für rund 323 000 Kinder ein Anspruch auf Betreuungsgeld, wodurch sich die Kosten auf ca. 696 Millionen Franken belaufen würden. Die Kosten würden in der Differenz zur Mehrheit um 59 Millionen Franken ansteigen. Die Minderheit Herzog Eva, Gmür-Schönenberger, Crevoisier Crelrier, Graf Maya (Minderheit 2) beantragt, die Betreuungszulage bis zum Ende des Monats auszubezahlen, in dem das Kind das elfte Lebensjahr vollendet. Damit würde der Anspruch auf Betreuungszulage im Jahr 2025 auf rund 485 000 Kinder erweitert, was Kosten von 938 Millionen Franken verursachen würde, im Vergleich zur Mehrheit wären die Kosten um 301 Millionen Franken höher.

Die Minderheit Herzog Eva, Crevoisier Crelrier, Graf Maya, Maret 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. 283 000 im Jahr 2025, doch die Kosten würden um 85 Millionen Franken auf ca. 722 Millionen Franken steigen.

Die Minderheit Stark, Friedli Esther 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, soll 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 745 000 Kinder belaufen. Bei einer Umsetzung dieses Vorschlags würden die Kosten auf rund 865 Millionen Franken ansteigen, 228 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 beobachtet wurde.

Die Höhe der Betreuungszulage hängt vom Betreuungsumfang ab und es gibt keine zuverlässigen Daten, die Anzahl der von Verwandten (z. B. Grosseltern) angebotenen Betreuungsstunden genau abzuschätzen. Es erscheint daher sinnvoll, die Betreuungsarten nicht nur zwischen 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 Betreuungszulage in Abhängigkeit von der Anzahl der wöchentlichen Betreuungstagen

Betreuungstage pro Woche	1	1.5	2	2.5	3	3.5	4	4.5	5
Monatliche Betreuungszulage für die institutionelle Betreuung (CHF)	100	150	200	250	300	350	400	450	500
Monatliche Betreuungszulage für die nicht-institutionelle 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)	637
Nicht-institutionelle Betreuung, formell (halbe Betreuungszulage)	28
Nicht-institutionelle Betreuung, informell (halbe Betreuungszulage)	200
Gesamt	865

Finanzierung

Eine Minderheit (*Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Graf Maya*) schlägt vor, dass ein Drittel der Betreuungskosten vom Bund getragen wird und dass die Arbeitnehmenden einen Beitrag von einem Fünfundzwanzigstel des Satzes leisten, den ihre Arbeitgebenden an die kantonalen Ausgleichskassen zahlen.

Beteiligen sich die Kantone und Gemeinden nicht an den Kosten der Betreuungszulage, sähe die Verteilung der gemäss dem Mehrheitsvorschlag der WBK-S errechneten rund 637 Millionen Franken wie folgt aus: Der Bund würde 212 Millionen Franken übernehmen und die restlichen 425 Millionen Franken würden auf die Arbeitgebenden (164 Millionen Franken) und die Arbeitnehmenden (261 Millionen Franken) aufgeteilt. Derzeit beteiligen sich die Arbeitnehmer nicht an der Finanzierung der Familienzulagen (mit Ausnahme des Kantons Wallis), ihr Beitragssatz beträgt also derzeit null Prozent, weshalb ein Fünfundzwanzigstel der Summe aus dem aktuellen Arbeitgeberbeitragssatz und der notwendigen Erhöhung des Satzes zur

teilweise Finanzierung der Betreuungsgelder einen Betrag von 216 Millionen zu Lasten der Arbeitnehmer ausmacht. Die Arbeitgeber bezahlen bereits 6.6 Milliarden Franken für die Familienzulagen und hinzu würden die 216 Millionen Franken für die Betreuungszulagen kommen.

Um die zusätzlichen 164 Millionen Franken zu decken, müsste der mittlere Arbeitgebersatz an die Ausgleichskassen von 1,75 Prozent¹⁵ um 0,045 Prozentpunkte auf 1,795 Prozent angehoben werden. Die Arbeitnehmenden würden ein Fünfundzwanzigstel des neuen Satzes, d. h. 0,072 Prozent ihres Lohns, entrichten und somit einen Beitrag von 261 Millionen Franken leisten.

AVIG

Eine Minderheit (*Würth, Gmür-Schönenberger, Michel Matthias, Mühlemann, Stark*) möchte Artikel 22 Absatz 4 im Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)¹⁶ streichen. Sie argumentiert, dass nichterwerbstätige Eltern die Kapazität haben, die Betreuungsleistung zu erbringen und deshalb der Anspruch auf die staatliche Leistung nicht gerechtfertigt sei.

4 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 institutionell familienergänzend betreuen lassen, um eine Erwerbstätigkeit auszuüben oder eine Ausbildung zu absolvieren**.

Mit der Betreuungszulage wird neben den Kinder- und den Ausbildungszulagen eine neue Familienzulage geschaffen. Entsprechend ist vorgesehen, die Betreuungszulage im Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)¹⁷ **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 Eltern mit sich, da praktisch alle Anspruchsberechtigten auch eine oder mehrere Formen von Familienzulagen beziehen und darum mit dem Antragssystem vertraut sind.

¹⁵ BSV (2022): Statistik der Familienzulagen 2022

¹⁶ SR 837.0

¹⁷ SR 836.2

Im Sinne einer stringenten und einheitlichen Begriffsdefinition wurden die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung vereinheitlicht und in allen drei Gesetzen angepasst. Die Definitionen erfolgen hauptsächlich im FamZG (vgl. Art. 3a).

4.1 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, Friedli Esther, Germann)

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 sowie die Senkung der Kosten für die Eltern 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 erfolgt wird im FamZG geregelt und daher im E-UKibeG (Bst. a gestrichen) nicht mehr aufgeführt.

Minderheitsantrag (Friedli Esther, Stark)

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

Minderheitsantrag (Graf Maya, Crevoisier Crelrier, Herzog Eva)

Dieser Minderheitsantrag zielt darauf ab, die Zweckbestimmung der Verbesserung der Qualität des Angebots der institutionellen Kinderbetreuung finanziell zu unterstützen (Bst. c), beizubehalten, wie dies auch die Vorlage des Nationalrats vorsieht.

Minderheitsantrag (Friedli Esther, Stark, 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 7. Altersjahres des Kindes bezieht sich nur auf die Betreuungszulage, welche nun im FamZG geregelt wird.

Minderheitsantrag (Stark, Friedli Esther)

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)¹⁸ 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, 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.

¹⁸ SR 151.3

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 (vgl. Ausführungen unter Ziff. 4.2).

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Minderheitsantrag (Stark, Friedli Esther)

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 gilt als übergeordnetes Ziel 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 und für diese Kinder die Senkung der Kosten für deren Eltern vorgesehen. Zudem soll der Bund die Kantone bei der Weiterentwicklung deren Politik der frühen Förderung von Kindern unterstützen können.

Minderheitsantrag (Graf Maya, Crevoisier Crelia, Herzog Eva)

Dieser Antrag bezieht sich auf die Buchstaben b und c von Artikel 13 gemäss der Vorlage des Nationalrates. Diese beiden Zweckbestimmungen für die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen sollen gemäss der Vorlage des Nationalrates beibehalten werden. Es handelt sich um Massnahmen zur besseren Abstimmung der institutionellen Kinderbetreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern insbesondere hinsichtlich der Erweiterung und Flexibilisierung der Betreuungszeiten (Bst. b) sowie um Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der institutionellen Kinderbetreuung. Diese orientieren sich an den gültigen Empfehlungen zur Qualität der 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.

Minderheitsantrag (Graf Maya, Crevoisier Crelier, Herzog Eva)

Der Minderheitsantrag richtet sich danach, dass die Vorlage des Nationalrates Gültigkeit behalten soll (Abs. 4).

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 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. 4.2).

4.2 FamZG

Der Bundesbeitrag gemäss E-UKibeG als Beitrag zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung wird als Betreuungszulage Familienzulagen-gesetz 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 Ausrichtungen 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 eine neue Familienzulage. Begriff und Zweck der Familienzulagen im Sinne von Artikel 2 müssen 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.

Art. 3 Abs. 1 und 1^{bis}

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 7. Altersjahres des Kindes.

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

Minderheitsantrag (Stark, Friedli Esther)

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).

Minderheitsantrag (Gmür-Schönenberger, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Herzog Eva)

Dieser Antrag zielt darauf ab, die Betreuungszulage bis zum Ende der Basisstufe auch für später eingeschulte Kinder zu gewährleisten. Der Anspruch auf eine Betreuungszulage soll ab der Geburt bis zum Ende des 8. Altersjahrs gelten.

Minderheitsantrag (Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Gmür-Schönenberger, Graf Maya)

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. 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 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)¹⁹ und entspricht den Ausführungen der WBK-N.²⁰ Demnach umfasst die institutionelle Betreuung private oder öffentliche Einrichtungen, in denen 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.

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 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)²¹ eine Person verstanden, er 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

¹⁹ BFS (2021): Familienergänzende Kinderbetreuung

²⁰ BBl 2023 595

²¹ SR 151.3

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.

Minderheitsantrag (Stark, Friedli Esther)

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. 5 Abs. 2^{bis}, 2^{ter} und 2^{quater}

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 Halbtage. 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. 2^{bis}

Minderheitsantrag (Stark, Friedli Esther)

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 (Herzog Eva, Crevoisier Crelrier, Graf Maya, Maret Marianne)

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 auch frei, eigene Beiträge zur Finanzierung der Betreuungszulage zu leisten.

Minderheitsantrag (Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Graf Maya)

Die Minderheit fordert, dass die Arbeitnehmenden zur Mitfinanzierung der Familienzulagen einen Beitrag leisten sollen, der zusätzlich erhoben wird und betraglich einem Fünfundzwanzigstel des Beitragssatzes ihres Arbeitgebenden an die Familienausgleichskassen entspricht (Art. 16 Abs. 5). Der Bund trägt zudem einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren (Art. 16 Abs. 6).

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 nicht-erwerbstätig 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 Erwerbsspensums 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.

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. Wo bei 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 12 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 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.

4.3 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 Berggebiet nicht höher ausfallen.

²² SR 836.1

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.

4.4 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 Insolvenzenschädigung (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.

Dies bedeutet, es ist einerseits abzuklären, ob eine andere erwerbstätige Person die Betreuungszulage gemäss E-FamZG beziehen kann, da der Anspruch einer erwerbstätigen Person Vorrang hat. Andererseits hat die versicherte Person die Betreuungszulage direkt bei ihrem Arbeitgeber oder ihrer Familenausgleichskasse geltend zu machen, wenn die versicherte Person einen monatlichen Zwischenverdienst ab einer bestimmten Höhe erzielt.

4.5 Bundesbeschluss

Der Nationalrat hatte für die Durchführung der Programmvereinbarungen gemäss Art. 13 bis 16 E-UKibG 56 Millionen Franken pro Jahr oder einen Verpflichtungskredit im Umfang von 224 Millionen Franken für vier Jahre und für vier Förderbereiche

vorgesehen. 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 WBK-S anstelle der 224 Millionen Franken 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). Die WBK-S sieht hierfür eine Reduktion um 3 Millionen (anstelle von 4 Millionen) pro Jahr vor.

Eine Minderheit (*Stark, Mühlemann*) 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 Minderheit (*Wasserfallen Flavia, Crevoisier Crelia, Graf Maya, Stocker*) schlägt vor, dass analog zum Beschluss des Nationalrats 56 Millionen Franken pro Förderbereich pro Jahr vorgesehen werden. Insgesamt soll ein Verpflichtungskredit von 168 Millionen Franken für vier Jahre gesprochen werden.

Eine weitere Minderheit (*Würth, Michel Matthias, Mühlemann, 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,

4.6 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Bst. b der Bundesverfassung bedürfen Artikel 1 Absatz 2 sowie 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. Ebenfalls der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte bedarf Artikel 1 Absatz 1 des Bundesbeschlusses über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung, da dieser Ausgaben von bis zu 128 Millionen Franken für die Dauer von vier Jahren nach sich zieht.