



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 233-2024
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: Nein
Geschäftsnummer: 2024.GRPARL.16

Eingereicht am: 11.10.2024

Fraktionsvorstoss: Nein
Vorstoss Ratsorgan: Nein
Eingereicht von: Rappa (Burgdorf, Die Mitte) (Sprecher/in)
Freudiger (Langenthal, SVP)
Rothenbühler (Lauperswil, Die Mitte)
Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, SVP)
Hegg (Lyss, FDP)
Brönnimann (Mittelhäusern, GLP)
Hess (Nidau, FDP)
Cattaruzza (Nidau, GLP)
Bühler (Romont BE, Die Mitte)
Gerber (Schüpfen, Die Mitte)

Weitere Unterschriften: 21

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 435/2025 vom 30. April 2025
Direktion: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
Klassifizierung:
Antrag Regierungsrat: **Annahme als Postulat**

Leistung soll sich lohnen – «GRATIS-KITA» für Menschen mit hohen Arbeitspensen

Der Regierungsrat wird beauftragt, die rechtlichen Grundlagen dafür zu schaffen, dass nachstehende Anliegen betreffend Betreuungsgutscheine aufgenommen werden können:

1. Der Anspruch auf Betreuungsgutscheine ist so auszugestalten, dass kein Anreiz besteht, sein Arbeitspensum zu reduzieren.
2. Für gemeinsame Gesuchsteller (zwei Erziehungsberechtigte, gemeinsame oder alternierende Obhut) sind ab einem Beschäftigungspensum von kombiniert mindestens 160 Prozent kostendeckende Betreuungsgutscheine auszustellen.
3. Für gemeinsame Gesuchsteller (zwei Erziehungsberechtigte, gemeinsame oder alternierende Obhut) mit einem Beschäftigungsgrad von kombiniert weniger als 160 Prozent werden keine kostendeckenden Betreuungsgutscheine mehr ausgestellt, unabhängig von der Lohnsumme.
4. Von dieser Regelung sollen Erziehungsberechtigte gemäss Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe b bis f FKJV ausgenommen werden.

5. Bei alleiniger Gesuchstellung oder gemeinsamer Gesuchstellung, aber alleiniger Obhut, gelten die heutigen Grundlagen.

Begründung:

In der Arbeitswelt ist verstärkt zu beobachten, dass sich Personen aufgrund ihres guten Erwerbseinkommens grundsätzlich leisten können, ihr Arbeitspensum zu reduzieren. Dieses Privileg ist kurzfristig und individuell gesehen möglicherweise erfreulich, bringt aber längerfristig sowohl volkswirtschaftlich wie auch für die persönliche Situation erhebliche Schwierigkeiten mit. So liesse sich der Fachkräftemangel in der Wirtschaft mit höheren Arbeitspensum zumindest teilweise wirksam bekämpfen. Weiter verursachen tiefe Arbeitspensum in jungen Jahren häufig erhebliche Konsequenzen in der Altersvorsorge.

Die Reduktion des Arbeitspensums ist eine eigenverantwortliche Entscheidung, die selbstverständlich nach wie vor möglich sein soll. Die Frage stellt sich aber, inwieweit der Staat Anreize geben sollte, die eine Reduktion des Arbeitspensums umso attraktiver machen.

Aufgrund der oben genannten Gründe ist es vielmehr angezeigt, dass Anreize für ein hohes Arbeitspensum geschaffen werden. Mit dem vorliegenden Vorstoss soll dies in der Thematik der Betreuungsgutscheine angegangen werden.

Paare mit einem kombinierten Arbeitspensum von mindestens 160 Prozent sollen künftig kostendeckende Betreuungsgutscheine erhalten. Dies fördert die Erwerbsbeteiligung beider Elternteile und unterstützt die wirtschaftliche Unabhängigkeit. Es geht darum, einen *Anreiz für Arbeitswillige* zu schaffen und *keine Arbeitsstrafe* zu verhängen. Durch die Förderung der Erwerbsbeteiligung beider Elternteile wird dem *Fachkräftemangel* entgegengewirkt. Eine erhöhte Erwerbsquote trägt dazu bei, dass mehr qualifizierte Arbeitskräfte dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, was langfristig die Wirtschaft stärkt und Engpässe auf dem Arbeitsmarkt reduziert.

Daneben soll auch ein günstiger Effekt für die *Lohnungleichheit zwischen Mann und Frau* entstehen: Frauen erhalten einen *Anreiz, im Berufsleben zu bleiben* und ihre Karriere fortzusetzen, und sind damit weniger dem Risiko ausgesetzt, aufgrund einer Kinderpause später weniger zu verdienen.

Bewusst nimmt dieser Vorstoss Erziehungsberechtigte aus, die gemäss Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe b bis f FKJV entweder noch nicht oder nicht mehr arbeitsfähig sind, gesundheitliche Schwierigkeiten haben oder deren Kinder eine soziale oder sprachliche Indikation ausweisen. Ebenso soll die Regelung bei *Alleinerziehenden nicht angepasst* werden.

Antwort des Regierungsrates

Aufgrund des teilweise nicht ganz eindeutigen Motionstextes legt der Regierungsrat der nachfolgenden Antwort – unter anderem basierend auf dem Interview mit Grossrat Francesco Rappa in «Der Bund» – folgende Auslegung zugrunde:

- Der Vorstosstext nimmt in den Ziffern 2 und 3 Bezug auf «kostendeckende Betreuungsgutscheine». Der Regierungsrat weist darauf hin, dass aktuell in keinem Fall vollständig kostendeckende Betreuungsgutscheine ausgestellt werden. Die maximal möglichen Vergünstigungen pro Tag und Kind sind in Artikel 56 der Verordnung über die Leistungsangebote der Familien-, Kinder- und Jugendförderung (FKJV)¹ festgehalten. Die maximale Höhe für einen monatlichen Betreuungsgutschein für ein Vorschulkind ist dabei bei CHF 2000 gedeckelt. Es wird davon ausgegangen, dass es die Absicht der Motionärinnen

¹ Verordnung vom 24. November 2021 über die sozialen Leistungsangebote der Familien-, Kinder- und Jugendförderung, FKJV; BSG 860.22

und Motionäre ist, dass diese Regelung auch im Fall einer Umsetzung der vorliegenden Motion weiterhin gelten sollen, um nicht Tarifierhöhungen durch die Kitas Vorsub zu leisten und um den Wettbewerb unter Kitas aufrechtzuhalten.

- Für gemeinsame Gesuchstellende (zwei Erziehungsberechtigte, gemeinsame oder alternierende Obhut) mit einem Beschäftigungspensum von kombiniert 160 Prozent oder mehr, sollen **maximale** Betreuungsgutscheine ausgestellt werden, unabhängig von deren Einkommen.
- Für gemeinsame Gesuchstellende (zwei Erziehungsberechtigte, gemeinsame oder alternierende Obhut) mit einem Beschäftigungspensum von kombiniert weniger als 160 Prozent sollen **keine** Betreuungsgutscheine mehr ausgestellt werden, unabhängig von deren Einkommen.
- Ausnahmen von dieser Regelung werden in den Ziffern 4 und 5 des Vorstosses genannt. Für diese Gesuchstellenden sollen weiterhin Betreuungsgutscheine gemäss aktuellem System ausgerichtet werden. Der Vorstoss äussert sich jedoch nicht zu gesuchstellenden Erziehungsberechtigten von Kindern mit besonderen Bedürfnissen. Der Regierungsrat geht davon aus, dass dieser Zielgruppe weiterhin Betreuungsgutscheine gemäss aktuellem System ausgerichtet werden sollen und Artikel 36 Absatz 2 FKJV beibehalten wird.

Gemäss geltendem Finanzierungssystem werden Erziehungsberechtigten Betreuungsgutscheine für den Besuch einer Kindertagesstätte (Kita) oder Tagesfamilie ausgestellt. Die Höhe dieses Gutscheins hängt vom Einkommen, dem Vermögen und der Grösse der Familie, dem Bedarf sowie dem Beschäftigungspensum und dem vereinbarten Betreuungspensum ab.

Es ist eine wesentliche Zielsetzung der staatlichen Unterstützung von familienergänzender Kinderbetreuung, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie die Erwerbstätigkeit der Erziehungsberechtigten gefördert wird. Im heutigen Betreuungsgutscheinsystem besteht bereits ein erforderliches Beschäftigungspensum für Erziehungsberechtigte, welche Betreuungsgutscheine beantragen. Dies entspricht gemäss Artikel 38 FKJV mindestens 120 Prozent für gemeinsame Erziehungsberechtigte von Kindern vor Kindergartenentritt, und mindestens 140 Prozent für Erziehungsberechtigte von Kindern im Kindergarten. Somit besteht bereits ein gewisser Anreiz für Paare, den Umfang ihrer Beschäftigung auszuweiten. Bei alleinigen Gesuchstellenden liegt das erforderliche Beschäftigungspensum bei 20 resp. 40 Prozent. Die in Ziffer 1 gestellte Forderung ist somit bereits im aktuellen System verankert.

Die in Ziffer 2 und 3 geäusserten Forderungen stellen hingegen eine Weiterentwicklung resp. Abweichung vom geltenden System dar. Der Regierungsrat kann nachvollziehen, dass sich die Motionärinnen und Motionäre von der beabsichtigten Systemumstellung eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit erhoffen, die wiederum einen Beitrag an die Bekämpfung des Fachkräftemangels leistet. Der Kanton Bern hat eine der ältesten Bevölkerungsstrukturen der Schweiz.² Sinkendes Arbeitskräftepotenzial könnte langfristig zu wirtschaftlichen Engpässen führen; insbesondere im Gesundheits- und Sozialwesen. Auch vor diesem Hintergrund wäre eine Erhöhung der Arbeitsmarktpartizipation vorteilhaft. Die empirische Evidenz zum Zusammenhang zwischen familienergänzender Kinderbetreuung und der Erwerbstätigkeit ist jedoch nicht eindeutig. Dies zeigt auch die Übersicht der Studien zur Korrelation mit dem Beschäftigungsgrad von Müttern, welche vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) erstellt wurde. Die Höhe des Erwerbspensums von Erziehungsberechtigten wird demnach neben den Betreuungskosten von weiteren Faktoren beeinflusst.³

² Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone der Schweiz 2020-2050 - Anzahl der Personen nach Altersklassen und Kantonen gemäss 3 Szenarien - 2020-2050 | Tabelle

³ Im Rahmen einer Erhebung von Pro Familia Schweiz haben gut die Hälfte aller befragten Mütter angegeben, dass sie ihr Erwerbspensum selbst bei optimalen Rahmenbedingungen (flexible Arbeitszeiten, Möglichkeit für Homeoffice, geringe Kostenbelastung etc.) gar nicht, bzw. auf maximal 50% erhöhen würden. Vgl. Pro Familia Schweiz, Befragung von erwerbstätigen Müttern mit Kindern, 2020, S. 7.

Es ist in der Tat davon auszugehen, dass mit der generellen Ausrichtung von maximalen Betreuungsgutscheinen bei Beschäftigungsgraden von kombiniert 160 Prozent und mehr insbesondere für Frauen mit Kindern ein Anreiz geschaffen würde, ihr Arbeitspensum zu erhöhen bzw. nach der Geburt eines Kindes in den Arbeitsmarkt integriert zu bleiben. Dies fördert die wirtschaftliche Eigenständigkeit und Gleichstellung der Geschlechter. Ein erforderliches Beschäftigungspensum von neu 160 Prozent stellt dabei sicher, dass beide Erziehungsberechtigte unter Wahrung einer gewissen Flexibilität signifikant zur Wirtschaft beitragen und nur diejenigen Erziehungsberechtigten gefördert werden, die aufgrund ihrer hohen Beschäftigungsgrade stark auf familienergänzende Betreuung angewiesen sind. Staatliche Mittel würden damit gezielter als im bisherigen System für jene Erziehungsberechtigten eingesetzt, die aufgrund ihrer hohen Erwerbsarbeitspensum auf familienergänzende Kinderbetreuung angewiesen sind. Im Vergleich zum bestehenden System bedeutet dies jedoch eine Neuerung, weil bislang die Höhe der Subvention an die wirtschaftliche Situation der Familie gekoppelt ist. Dieses Vorgehen birgt jedoch die Gefahr von Mitnahmeeffekten. Denn bei der Ausgabe von Betreuungsgutscheinen würde künftig eine andere Unterscheidung hinsichtlich der Gründe vorgenommen. Ist der Grund für den Bedarf die Erwerbstätigkeit, gelten andere Grundsätze als z. B. bei Arbeitssuche oder Weiterbildung. Beispielsweise würde gemäss Ziffer 4 ein Betreuungsgutschein für Arbeitssuche ausgegeben werden, nicht jedoch für erwerbstätige Paare mit einem Beschäftigungsgrad von 155 Prozent.

Einen weiteren Vorteil der angedachten Systemumstellung sieht der Regierungsrat im möglichen volkswirtschaftlichen Nutzen, den eine Ausweitung der Erwerbsarbeit von Erziehungsberechtigten generieren könnte. Durch zusätzliche Steuereinnahmen und Sozialabgaben würde ein gewisser Teil der Subventionen im Kinderbetreuungsbereich, die den Kanton und die Gemeinden viel Geld kosten, wieder zurückfliessen. Auf der anderen Seite nimmt im heutigen System der steuerlich tatsächliche Abzug der Kinderbetreuungskosten mit steigendem Einkommen zu. Mit der zusätzlichen Gewährung von Betreuungsgutscheinen unabhängig der Einkommenshöhe der Familie würde sich die Bedeutung des Kinderdrittbetreuungsabzuges wieder reduzieren. Zumindest wenn der vorgesehene Lenkungszweck erfüllt würde und mehr Personen in einem höheren Pensum arbeiteten, dürfte sich die Revision tendenziell als steuererhöhend auswirken und damit zu Mehreinnahmen führen. Wobei der tatsächliche Effekt hierfür mangels der bereits erwähnten Evidenz (vgl. die bereits oben angeführte Übersicht der Studien zur Korrelation mit Beschäftigungsgrad von Müttern) ungewiss bleibt.

Mit dem neuen System würden sich hingegen die hohen Bildungsausgaben besser auszahlen: Arbeiten gut ausgebildete Personen nur in tiefen Pensum oder scheiden sogar aus dem Arbeitsmarkt aus (z. B. Ärztinnen oder Lehrer), bleibt ein grosser Teil der staatlich finanzierten Ausbildungsausgaben ungenutzt. Der mit diesem Vorstoss beabsichtigte Anreiz für Paare, mindestens 160 Prozent zu arbeiten, wirkt dem entgegen.

Es ist jedoch als unerwünschter Nebeneffekt nicht auszuschliessen, dass das Wegfallen der Vergünstigung von familienergänzender Kinderbetreuung in gewissen Fällen ebenfalls zum Austritt aus dem Arbeitsmarkt führen kann. Dies kann beispielsweise bei Paaren passieren, die sich die Kinderbetreuung nicht mehr leisten können, gleichzeitig aber seitens Arbeitgeber keine sofortige Möglichkeit haben, ihr Pensum auf die erforderlichen 160 Prozent aufzustocken oder eine neue Stelle zu finden. Dies würde sowohl den wichtigen Beitrag der familienergänzenden Betreuung zur frühen Förderung von Kindern reduzieren als auch den nachfolgend erwähnten positiven Effekt der Revision auf die Gleichstellung zwischen Mann und Frau gefährden.

Mit Blick auf die Gleichstellung zwischen Männern und Frauen sind positive Effekte zu erwarten: In der Schweiz arbeiten viele Frauen nach der Geburt ihres Kindes Teilzeit, oft mit tiefem Pensum, oder steigen ganz aus dem Arbeitsmarkt aus. Erwerbsanreize in der Kinderbetreuung können dazu führen, dass mehr Frauen im Erwerbsleben integriert bleiben. Dies trägt zu ihrer langfristigen wirtschaftlichen Unabhängigkeit bei und leistet einen Beitrag, das Risiko von Altersarmut bei einem Elternteil zu reduzieren, indem beide Eltern beruflich aktiv bleiben. Eine hohe Erwerbsbeteiligung dient letztlich auch dem Wohlstand, der Innovationsfähigkeit und somit der Wettbewerbsfähigkeit des Kantons Bern. Zudem ist in diesem Zusammenhang auf die Richtlinien des Regierungsrats (2023-2026) hinzuweisen (finanzielle Risiken familienbedingter Erwerbsunterbrüche und Kleinstpensen mit Blick auf zu geringe Einzahlungen in die Pensionskasse).

Der Regierungsrat sieht auch für Unternehmen Vorteile in dieser Systemanpassung. Eine Erhöhung der Beschäftigungsgrade bringt ihnen eine grössere Planungssicherheit, da anzahlmässig weniger qualifizierte Mitarbeitende nach der Geburt eines Kindes ihr Pensum stark reduzieren oder ganz aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Dieser Anreiz zu einer kontinuierlichen Erwerbstätigkeit führt dazu, dass weniger Eltern aus dem Beruf aussteigen und Unternehmen damit seltener neue Mitarbeitende suchen und einarbeiten müssen. Dies spart Kosten ein und steigert die Effizienz.

Nebst den genannten sozioökonomischen Auswirkungen ist davon auszugehen, dass bei Annahme der vorliegenden Motion geringe Kostenveränderungen resultieren würden. In der Periode 2023/2024 nahmen Erziehungsberechtigte mit einem Beschäftigungspensum von gemeinsam mindestens 160 Prozent durchschnittlich ein Betreuungspensum von 49 Prozent⁴ in Anspruch. Basierend auf der effektiven Anzahl an Gesuchen der Gutscheiperiode 2023/2024 wurde eine Schätzung der voraussichtlichen Kostenveränderungen bei Annahme der Motion vorgenommen. Dabei wurden die Kosten für die Ausnahmefälle nach Art. 36 Abs. 1 Bst. b-f und Abs. 2 beibehalten (d.h. diese Fälle würden weiterhin analog dem aktuellen System weiterfinanziert). Für Gesuchstellende mit Arbeitspensen unter 160 Prozent würden die Betreuungsgutscheine neu im Umfang von rund CHF 30 Mio. wegfallen und zu einer entsprechenden Kostenreduktion führen.⁵ Für Gesuchstellende mit Arbeitspensum von 160 Prozent oder mehr würden neu in jedem Fall Betreuungsgutscheine in maximaler Höhe gewährt, unabhängig von ihrem massgebenden Einkommen. Dafür würden zusätzliche Kosten im Umfang von rund CHF 20 Mio. anfallen. Unter diesen Voraussetzungen lassen sich die Einsparungen auf rund CHF 10 Mio. schätzen.

Allerdings ist zu beachten, dass sich einerseits mit Annahme der Motion das durchschnittliche Betreuungspensum für diese Zielgruppe erhöhen könnte. Zudem sind bei dieser Schätzung nur Erziehungsberechtigte mit einem Beschäftigungspensum von 160 Prozent oder mehr berücksichtigt, welche aktuell bereits in kiBon erfasst sind und Betreuungsgutscheine erhalten. Nicht berücksichtigt sind somit diejenigen Erziehungsberechtigten mit hohen Beschäftigungspensen, welche familienergänzende Kinderbetreuung zwar in Anspruch nehmen, aber aufgrund ihrer hohen Einkommen bisher nicht von Betreuungsgutscheinen profitieren konnten. Beide Faktoren sind aktuell nicht abschätzbar, hätten jedoch negative Auswirkungen auf die zu erwartenden Kosteneinsparungen.

Die von den Motionärinnen und Motionären vorgeschlagene Änderung des Betreuungsgutscheinensystems hätte verschiedene Effekte, die es mittels Auswertung von kiBon und unter Einbezug der erwähnten Studien zu analysieren gilt. Insbesondere müsste auch geprüft werden,

⁴ Das durchschnittliche anspruchsberechtigte Betreuungspensum liegt bei 87 Prozent.

⁵ Dies würde gemäss Gutscheiperiode 2023/2024 rund die Hälfte aller Gesuchstellenden betreffen. Wobei insbesondere Familien mit mittleren bis höheren Einkommen betroffen wären.

welche negativen Effekte diese Änderung nach sich ziehen könnten (bspw. negative Erwerbsanreize). Zudem hätte die Änderung auch umfassende rechtliche wie auch technische Anpassungen zur Folge. Im Gesetz über die sozialen Leistungsangebote (SLG; BSG 860.2) müsste neu statuiert werden, dass sich die Höhe der Betreuungsgutscheine nicht mehr nach der Einkommens- und Vermögenssituation der Erziehungsberechtigten bemisst, sondern teilweise einzig nach ihrem Beschäftigungspensum. Zudem hätten Anpassungen an der FKJV auch Auswirkungen auf die Tagesschulverordnung.⁶ Die Umsetzung der Motion würde zu zwei verschiedenen Systemen zur Berechnung der kantonalen Subvention der Kinderbetreuung führen. Ebenso müsste die Webapplikation kiBon grundlegend umprogrammiert werden, was weitere Kosten nach sich ziehen würde.

Aufgrund der oben dargelegten Gründe empfiehlt der Regierungsrat die Annahme als Postulat

Verteiler

– Grosser Rat

⁶ Tagesschulverordnung vom 28. Mai 2008, TSV; BSG 432.211.2