

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 114-2018
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion:
Geschäftsnummer: 2018.RRGR.371

Eingereicht am: 06.06.2018

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Brönnimann (Mittelhäusern, glp) (Sprecher/in)
Kohler (Spiegel b. Bern, FDP)
Imboden (Bern, Grüne)
Luginbühl-Bachmann (Krattigen, BDP)
Streit-Stettler (Bern, EVP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1124/2018 vom 31. Oktober 2018
Direktion: Gesundheits- und Fürsorgedirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Ziffern 1 - 3: Annahme und Abschreibung
Ziffern 4 und 5: Ablehnung



Finanzielle Hebelwirkung der Finanzhilfen des Bundes für die familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Bern nutzen, um den Standortvorteil des Kantons Bern auszubauen

Der Regierungsrat wird wie folgt beauftragt:

1. Beim Bund sind neue Projekte für den bedarfsgerechten Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Bern einzugeben.
2. Die Projekte müssen folgende Bedingungen erfüllen:
 - Die direkten Kosten für erwerbstätige Eltern werden gesenkt.
 - Es werden Projekte gefördert, die bezüglich Angebotszeiten auf die Bedürfnisse berufstätiger Eltern, insbesondere Doppelverdiener, ausgerichtet werden.
3. Die negativen Anreize von Schwelleneffekten sind in der ASIV zu reduzieren.
4. Für die langfristige Sicherstellung des Ausbaus der familienergänzenden Kinderbetreuung sind die notwendigen finanziellen Mittel einzuplanen.
5. In einer Kosten-Nutzen-Rechnung sind die geschätzten höheren Steuereinnahmen zu berücksichtigen.

Begründung:

Der Bund kennt seit einigen Jahren ein befristetes Impulsprogramm, das die Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern fördern soll, damit die Eltern Erwerbsarbeit bzw. Ausbildung und Familie besser vereinbaren können. Das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung ist seit dem 1. Februar 2003 in Kraft. In der aktuellen Tranche für zwei neue Finanzhilfen stellt der Bund (auf fünf Jahre befristet) 100 Millionen Franken bereit. Der Bundesrat setzt die Verordnungsänderungen auf den 1. Juli 2018 in Kraft. Konkret unterstützt der Bund jene Kantone und Gemeinden, welche die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung senken. Zudem fördert er Projekte, mit denen Betreuungsangebote besser auf die Bedürfnisse berufstätiger Eltern ausgerichtet werden. Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern beteiligt sich die öffentliche Hand in der Schweiz deutlich weniger an den hohen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung. Auch im Zusammenhang mit der Fachkräfteinitiative ist die Förderung der Vereinbarung von Familie und Beruf ein wichtiges Anliegen.

Diverse Studien belegen, dass der Return on Investment pro investiertem Franken in die familienergänzende Kinderbetreuung im Schnitt volkswirtschaftlich immer positiv ausfällt. Der Kanton Bern verfügt mit seinem gut ausgebauten Tagesschulsystem über einen Standortvorteil. Er ist gut beraten, auch auf der Vorschulstufe die Bundesgelder zu nutzen, um attraktive familienergänzende Betreuungsangebote zu schaffen. Dabei sollte aber beachtet werden, dass Schwelleneffekte insbesondere für Berufstätige im Mittelstand und im oberen Mittelstand negative Anreize für eine (erhöhte) Erwerbstätigkeit setzen. Genau in diesen Bevölkerungsgruppen findet sich aber ein noch nicht ausgeschöpftes Fachkräftepotential. Hinzu kommt ein stark positiver Steuereffekt für den Staat bei gut verdienenden Doppelverdienern. Zudem zeigt der Ende 2017 erschienene Bericht «Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage?» des eidgenössischen Departementes des Innern (Forschungsbericht Nr. 14/17), dass es schweizweit, aber explizit auch für den Kanton Bern, einen ungedeckten Bedarf nach Kinderbetreuungsangeboten gibt und ein weiterer Ausbau sinnvoll und nötig ist.

Antwort des Regierungsrates

Ziffern 1 und 2:

Der Bund hat zwei neue Fördergefässe beschlossen. Einerseits die Finanzhilfen für die Erhöhung von Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung und andererseits Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern.

Der Regierungsrat hat sich im Rahmen der Beantwortung der Motion 088-2018¹ intensiv mit den neuen Finanzhilfen des Bundes auseinandergesetzt und die Möglichkeiten, wie der Kanton Bern von diesen profitieren könnte, geprüft. Eine erste Vorprüfung beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hat ergeben, dass der Kanton Bern, was die Finanzhilfen zur Erhöhung von Subventionen angeht, mit keinen oder nur geringen Finanzhilfen rechnen kann. Dies aufgrund der engen Auslegung des Begriffs „Subventionserhöhung“ seitens des Bundes. Es werden weder die bereits geleisteten Investitionen in diesem Bereich berücksichtigt, noch Budgetausweitungen, denen kein neuer politischer Beschluss zu Grunde liegt. Dies hatte der Regierungsrat bereits anlässlich der Vernehmlassung des Bundes zur Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhil-

¹ [M 088-2018 Gabi Schönenberger \(Schwarzenburg, SP\): Die Fördergelder des Bundes zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit sind vom Kanton Bern konsequent abzuholen.](#)

fen für familienergänzende Kinderbetreuung kritisiert². Da gleichzeitig der Aufwand für die Einreichung eines Gesuchs sehr hoch ist, wollte der Regierungsrat davon absehen, ein Gesuch einzureichen. Am 3. September 2018 hat nun aber der Grosse Rat die Motion 088-2018 angenommen und den Regierungsrat damit beauftragt, ein Gesuch beim BSV für die Erhöhung von Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung einzureichen. Die für die subventionierten Kinderbetreuungsangebote zuständigen Direktionen haben deshalb mit den Vorbereitungsarbeiten für das Gesuch an das BSV begonnen. Für die Erhebung der geplanten und effektiv ausgerichteten Beträge sind im Vorfeld der Gesucheinreichung und bei einer positiven Entscheidung für die Auszahlung der Finanzhilfen mehrere Erhebungen in sämtlichen Gemeinden des Kantons Bern notwendig. Diese werden aus Ressourcengründen von einem externen Partner durchgeführt werden müssen.

Der Regierungsrat begrüsst zudem die Einreichung von Gesuchen durch Gemeinden und Trägerschaften für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern (zweites Fördergefäss). Allerdings ist anzumerken, dass auch dort die Anforderungen für die Gesuchstellenden hoch sind und bei bewilligten Gesuchen höchstens die Hälfte der anrechenbaren Projektkosten mitfinanziert wird. Der Regierungsrat hat nicht die Absicht, im Rahmen dieses zweiten Fördergefässes des BSV selbst ein Gesuch einzugeben. Es ist sinnvoll, dass solche Projekte, die auf eine bessere Abstimmung des Angebots auf die Bedürfnisse der Familien ausgerichtet sind, lokal geplant und umgesetzt werden.

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) und die Erziehungsdirektion (ERZ) haben bereits eine aktive Kommunikation zu den neuen Fördergefässen auf ihren jeweiligen Onlineauftritten vorgesehen. Die GEF wird ihre Ansprechpersonen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung im Rahmen des nächsten Rundmailversands auf den neuen Webinhalt hinweisen.

Ziffer 3:

Einleitend verweist der Regierungsrat auf seine Antwort auf die Motion 061-2018³. Die Reduktion von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen sind Kernanliegen sowohl des aktuellen Gebührensystems, das die Elterntarife für subventionierte Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kindertagesstätten und Tagesfamilien) regelt, als auch des Gutscheinsystems, das voraussichtlich 2021 das Gebührensystem vollständig ablösen wird.

Im aktuellen Gebührensystem wie auch im Gutscheinsystem werden die Subventionen nach einem linearen System auf Basis der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern bemessen. Gemäss einer Studie, welche im Auftrag des BSV zum Thema Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize erarbeitet wurde, ist ein lineares Modell für die Berechnung von Elterntarifen am besten dazu geeignet, diese zu vermeiden.

Der Regierungsrat teilt die in der Motion dargelegte Ansicht, dass ein ungenügendes Angebot an Betreuungsangeboten negative Erwerbsanreize setzt. Im Kanton Bern wurde das Angebot an subventionierten Plätzen in Kindertagesstätten und Tagesfamilienangeboten deshalb in den letzten Jahren kontinuierlich ausgebaut. Mit der geplanten Umstellung auf Betreuungsgutscheine und der gleichzeitigen Abschaffung der Kontingentierung unterstützt der Kanton die Entwicklung eines bedarfsgerechten Angebots. In Gemeinden, die am System teilnehmen und die Gutscheine nicht begrenzen, wird der (Wieder-)Einstieg in den Beruf für die Familien besser planbar und damit wahrscheinlicher. Um einen effizienten Mitteleinsatz zu gewährleisten, werden die Beiträge künftig stärker als bis anhin an die Erwerbstätigkeit bzw. an die soziale Situation in der Familie gekoppelt. Der Kita-Besuch oder die Stunden bei Tagesfamilien werden bei Eltern, die nicht erwerbstätig sind, nur noch unter bestimmten Voraussetzungen vergünstigt.

² [RRB 18/2016](#)

³ [M 061-2018 Imboden \(Bern, Grüne\): Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Bern bedarfsgerecht ausbauen!](#)

Im Gutscheinsystem können die Kitas ihre Preise voraussichtlich frei festlegen. Da der Kanton plant, nur noch die Höhe der Gutscheine festzulegen, ist es denkbar, dass die Eltern stärker belastet werden als heute. Allerdings ist aufgrund des Wettbewerbs und der Zahlungsbereitschaft der Eltern nur mit einem moderaten Anstieg der Preise zu rechnen. Der Zugang wird dadurch auch für die tiefsten Einkommensklassen nicht gefährdet. Gerade bei tieferen Einkommen lohnt sich Erwerbstätigkeit unter Berücksichtigung von Steuern und Höhe der Gutscheine. Obwohl die Einkommensobergrenze für den Erhalt von Beiträgen an den Betreuungskosten eher hoch angesetzt ist, lohnt sich für gut verdienende Familien mit mehreren Vorschulkindern teilweise finanziell und kurzfristig gesehen eine Erhöhung des Erwerbsspensums nur bedingt. Um diese gut verdienenden Familien zu unterstützen erscheint es dem Regierungsrat wirkungsvoller, die Steuerabzüge für Fremdbetreuungskosten zu erhöhen, wie dies der kantonalen Steuerstrategie entspricht. Nachdem bereits per 1.1.2016 eine Erhöhung auf CHF 8'000 pro Kind erfolgt ist, ist in der Steuerstrategie eine weitere Erhöhung auf CHF 10'100 vorgesehen. Der Regierungsrat wird die Preisentwicklung der Betreuung und die Kaufkraft der Bevölkerung verfolgen, um gegebenenfalls Anpassungen vorschlagen zu können.

Ziffer 4:

Derzeit investiert der Kanton Bern knapp CHF 70 Millionen in die Subventionierung der Elterntarife in Kitas und bei Tagesfamilien. Während im aktuellen Gebührensystem die Kosten primär über die Anzahl der ermächtigten Plätze bzw. Stunden gesteuert werden, wird der Kanton im Gutscheinsystem alle von den Gemeinden ausgegebenen Gutscheine mitfinanzieren. Folgen die Gemeinden diesem Beispiel und ermöglichen allen Eltern, welche die Voraussetzungen erfüllen, den Zugang zu Betreuungsgutscheinen, sollen künftig zahlenmässig mehr Eltern Beiträge an die Betreuung erhalten. Dieser quantitative Ausbau in Bezug auf die Leistungsbezüger kann gemäss den angestellten Kostenschätzungen zumindest zum Start des Systems ohne zusätzliche Mittel bewerkstelligt werden. Eine möglichst kostenneutrale Umsetzung des Gutscheinsystems ist ein zentrales Anliegen der Vorlage. Verschiedene Massnahmen tragen dazu bei, diesem Anliegen gerecht zu werden. Dazu gehören die konsequentere Orientierung am Bedarf, die leichte Senkung der Subvention und der Wegfall der direkten Unterstützungsleistungen an Kitas und Tagesfamilienorganisationen.

Zum jetzigen Zeitpunkt Veränderungen der bisherigen Planung vorzunehmen, wäre verfrüht. Der Regierungsrat erachtet es als sinnvoll zuzuwarten, wie sich die Ausgaben infolge der Umstellung auf die Betreuungsgutscheine effektiv entwickeln. Sollten nach erfolgter Systemumstellung die Ausgaben wider Erwarten stark zunehmen, stehen zwei Handlungsoptionen zur Verfügung: Entweder werden die Ausgaben durch Anpassungen am System gesenkt oder zusätzliche Mittel in diesem Bereich eingeplant. Diesen Entscheid muss der Regierungsrat zu gegebener Zeit unter Berücksichtigung der in diesem Zeitpunkt bestehenden finanzpolitischen Rahmenbedingungen fällen können.

Ziffer 5:

Wie die Motionärinnen richtig ausführen, wurden im In- und Ausland in den letzten Jahren diverse Studien erstellt, die das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Investitionen in die familienergänzende Kinderbetreuung analysiert haben. Der errechnete Return on Investment variiert je nach Methodik und konkretem Subventionierungsmodell. Die Forschungsergebnisse weisen jedoch insgesamt darauf hin, dass sich Investitionen in diesem Bereich für Eltern und öffentliche Hand auszahlen. Auch für den Kanton Bern existiert eine Analyse zum volkswirtschaftlichen Nutzen von

Kitas, die ein positives Verhältnis von Nutzen zu Kosten für die Gesamtgesellschaft attestiert⁴. In dieser Studie wurden neben den höheren Steuereinnahmen auf den zusätzlichen Einkommen der Eltern auch die Steuereinnahmen aufgrund der Lohnzahlungen an das Kita-Personal und die vermiedenen Sozialhilfe-Kosten berücksichtigt.

Nicht zuletzt aus volkswirtschaftlichen Überlegungen ist die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ein wichtiges Ziel der Familienpolitik im Kanton Bern. Davon zeugen neben den im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung eingesetzten Mittel (Subventionierung von Kitaplätzen, Stunden bei Tagesfamilien und Tagesschulangeboten) die Tatsache, dass erst ab relativ hohen Einkommen keine Subventionierung der Betreuung mehr erfolgt, die geplante Umstellung auf Betreuungsgutscheine sowie u.a. auch die per 1.1.2016 realisierte Erhöhung des Steuerabzugs für Fremdbetreuungskosten.

Der Regierungsrat sieht aus den genannten Überlegungen keinen Bedarf, die Kosten-Nutzen-Rechnungen zu aktualisieren. Eine entsprechende Studie wäre zudem aufwändig und da keine Monokausalität gegeben ist, könnten letztlich nur Aussagen zu den gewählten Modellannahmen gemacht werden. Auch wäre der Zeitpunkt aufgrund des geplanten und über mehrere Jahre andauernden Systemwechsels ungünstig. Der Regierungsrat wird im Rahmen der Umsetzung beobachten, wie sich die Umstellung auf die Versorgungssituation und die Nutzung von subventionierten Angeboten auswirkt. Wie bereits unter Ziffer 3 erwähnt, wird er auch die finanzielle Belastung der Familien im Blick behalten.

Verteiler

- Grosser Rat

⁴ [Büro Bass \(2007\): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern](#)