



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 152-2023
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☒
Geschäftsnummer: 2023.RRGR.202

Eingereicht am: 15.06.2023

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Patzen (Bern, Grüne) (Sprecher/in)
Gasser (Ostermundigen, GLP)
Bütikofer (Lyss, SP)
Herren-Brauen (Rosshäusern, Die Mitte)
Esseiva (Bern, FDP)

Weitere Unterschriften: 0

Dringlichkeit verlangt: Nein
Dringlichkeit gewährt:

RRB-Nr.: 1127/2023 vom 25. Oktober 2023
Direktion: Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Ablehnung**

Betreuungsgutscheine ausbauen und Kitas entlasten

Der Regierungsrat wird beauftragt, die notwendigen gesetzlichen Anpassungen vorzunehmen und die nötigen finanziellen Mittel bereitzustellen, um

1. die Einkommensgrenze der Eltern für Betreuungsgutscheine gemäss Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe c FKJV auf 220 000 Franken zu erhöhen
2. den Betreuungsfaktor gemäss Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe a FKJV für Kinder bis 18 Monate auf 1,5 anzuheben
3. die maximale Subventionierung pro Betreuungstag (heute bei 100 Franken pro Tag) spätestens dann zu erhöhen, wenn auf Bundesebene zusätzliche Mittel für die Kinderbetreuung zuhanden der Kantone beschlossen werden

Begründung:

Die Betreuungsgutscheine haben im Kanton Bern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Eltern verbessert. Gleichzeitig zeigt sich, dass in der aktuellen Situation des gravierenden Fachkräftemangels und mit akuter Teuerung viele Kitabetriebe stark unter Druck kommen und gezwungen sind, die Elterntarife anzuheben.

Mit der Einführung der Betreuungsgutscheine wurde die Abgeltung der Betreuungsplätze für Kindertagesstätten gesenkt. Der Ausbildungsbeitrag und die Risikopauschale an die Kindertagesstätten wurden unter der Prämisse der Kostenneutralität gestrichen. Die maximale «Subventionierung» pro Tag wurde von 110 auf 100 Franken gesenkt. Dieser Betrag ist seit dem Systemwechsel statisch und wird gegenüber der früheren Praxis nicht mehr jährlich erhöht, z. B. für

Lohnentwicklungen. Damit stehen den Kitabetrieben weniger Mittel zur Verfügung, was einerseits auf Kosten der Arbeitsbedingungen und der Betreuungsqualität geht und andererseits zu Tarifierhöhungen führt.

Wenn die Kitas die Tarife erhöhen müssen, geht dies heute vollumfänglich zu Lasten der Eltern. Schweizer Eltern zahlen schon heute im europaweiten Vergleich die höchsten Beiträge an die Kinderbetreuung.

Deshalb muss der finanzielle Spielraum der Kitas dringend erhöht werden, um die Arbeitsbedingungen zu verbessern und weiterhin eine Betreuung in guter Qualität erbringen zu können, ohne dass die Elterntarife massiv angehoben werden müssen. Zudem sollen zukünftig mehr Eltern von Betreuungsgutscheinen profitieren. Die dafür notwendigen finanziellen Mittel sind zusätzlich zu den bestehenden Vergünstigungen einzustellen.

Zu Forderung 1:

Berner Eltern mit mittleren bis hohen Einkommen bezahlen schweizweit am meisten für die Kinderbetreuung. Pro Betreuungstag bezahlen Eltern ohne Subventionen ca. 130 Franken pro Tag. Bei einem Erwerbspensum der Eltern von 180 Prozent ergibt dies monatliche Betreuungskosten von über 2000 Franken pro Monat und Kind (16 Tage à 130 Franken). Es ist zwar sinnvoll, die tiefen Einkommen zu entlasten, es braucht aber auch für gutverdienende Eltern bessere Bedingungen, damit sie trotz Kindern in hohen Pensen weiterarbeiten. Es ist deswegen die Jahreseinkommensgrenze gemäss Artikel 31 Absatz 3 Buchstabe c FKJV von 160 000 auf 220 000 Franken anzuheben. Die Vergünstigung soll zwischen der unteren Einkommensgrenze von 46 000 Franken (bis hier gilt die volle Vergünstigung) und 220 000 Franken weiterhin linear erfolgen, die Berechnungsmethode soll nur in Bezug auf die Einkommensgrenze angepasst werden, d. h. es sind zur Umsetzung zusätzliche finanzielle Mittel bereitzustellen.

Zu Forderung 2:

Die FKJV sieht vor, dass für Kinder unter 12 Monaten, die 1,5 Plätze in einer Kita beanspruchen, die maximale Vergünstigung, die den Eltern via Betreuungsgutschein gewährt wird, auch 1,5-mal höher ist als die reguläre Vergünstigung. In der Realität sind Kinder aber bis ca. 18 Monate sehr betreuungsintensiv. Um die Betreuungsqualität für Kleinstkinder zu sichern, die Kitas zu entlasten und eine weitere Erhöhung der Elternbeiträge zu verhindern, sollten für Kinder bis mindestens 18 Monaten 1,5 Plätze berechnet und die Betreuungsgutscheine entsprechend erhöht werden.

Zu Forderung 3:

Auf Bundesebene läuft im Moment die Debatte in den nationalen Parlamenten, die Kantone bei der Vergünstigung der Kinderbetreuung für die Eltern zu unterstützen. Die Kantone dürfen sich aufgrund der Bundesbeiträge aber nicht aus der Finanzierung zurückziehen. Die Motionärinnen und Motionäre sind der Überzeugung, dass – sollten die zusätzlichen Mittel auf nationaler Ebene definitiv beschlossen werden – diese vollständig für eine Erhöhung der maximalen Finanzierung pro Betreuungstag vorgesehen werden müssen, die allen Eltern sowie den Kitas zugutekommt.

Antwort des Regierungsrates

Bei der vorliegenden Motion handelt es sich um eine Motion im abschliessenden Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates (Richtlinienmotion), da ihre Umsetzung in der Verordnungskompetenz des Regierungsrates liegt (Art. 88 Abs. 2 KV). Der Regierungsrat hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grades der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrages. Die Entscheidungsverantwortung bleibt beim Regierungsrat.

Mit dem am 1. Januar 2022 in Kraft getretenen, neuen Gesetz über die sozialen Leistungsangebote (SLG)¹ und insbesondere der Verordnung über die Leistungsangebote der Familien-, Kinder- und Jugendförderung (FKJV)² haben der Grosse Rat und der Regierungsrat die Subventionen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung vor rund zwei Jahren neu kodifiziert. Mit den Betreuungsgutscheinen für den Besuch einer Kindertagesstätte (Kita) oder Tagesfamilie wurde ab Sommer 2019 schrittweise ein neues Finanzierungssystem eingeführt. Die Gemeinden vergünstigen den Besuch einer Kita oder einer Tagesfamilie, indem sie den Erziehungsberechtigten einen Gutschein ausgeben. Die Höhe dieses Gutscheins hängt vom Einkommen, dem Vermögen und der Grösse der Familie sowie dem Bedarf und dem vereinbarten Betreuungspensum ab. 80 Prozent der Kosten (ohne Vollzug) sind lastenausgleichsberechtigt und werden zur Hälfte durch den Kanton und die Gemeinden getragen. 20 Prozent tragen die ermächtigten Gemeinden als Selbstbehalt.

Grundsätzlich verfügt der Kanton Bern über begrenzte finanzielle Ressourcen, auch wird bereits viel investiert in die familienergänzende Betreuung. Für die schulergänzende Betreuung werden ebenfalls substanzielle Mittel eingestellt.

Zudem ist davon auszugehen, dass die Ausgaben in diesem Bereich auch ohne Anpassungen im Betreuungsgutscheinssystem (wie in dieser Motion gefordert) steigen werden: Im Vergleich zum Referenzwert für eine kostenneutrale Umstellung von 2019 liegen die Kosten für die Betreuungsgutscheine im Lastenausgleich (ohne Vollzug) im Jahr 2022 mit 75,6 Millionen Franken 8 Prozent höher. Die Zahlen zeigen, dass im Betreuungsgutscheinssystem deutlich mehr Familien von einem vergünstigten Betreuungsplatz profitieren, was v. a. auf die Aufhebung der Kontingentierung auf Ebene Kanton zurückzuführen sein dürfte. Auf verschiedene kostentreibende Parameter können Kanton und Gemeinden zudem nicht Einfluss nehmen. Neben der Lage auf dem Arbeitsmarkt, die Angebot, Bedarf und Nachfrage beeinflusst, sind dies u. a. auch die Anzahl der Kinder, die einer sprachlichen Förderung bedürfen. Die Ausgaben im Gutscheinsystem sind auch abhängig von den Beschlüssen, die der Grosse Rat fällt. So wird bspw. die Umsetzung der im Rahmen der Frühlingssession 2023 überwiesenen Motion 213-2022 Köpfli³ auch zu geringen Mehrkosten führen.

Dem Regierungsrat ist es ein wichtiges Anliegen, dass die finanziellen Mittel des Kantons effizient und gezielt eingesetzt und nicht nach dem Giesskannenprinzip verteilt werden. Mit den Betreuungsgutscheinen sollen jene Familien entlastet werden, bei denen der Bedarf am grössten ist.

Der Regierungsrat nimmt zu den Forderungen der Motion folgendermassen Stellung:

¹ Gesetz vom 9. März 2021 über die sozialen Leistungsangebote, SLG; BSG 860.2

² Verordnung vom 24. November 2021 über die Leistungsangebote der Familien-, Kinder- und Jugendförderung, FKJV; BSG 860.22

³ Motion 213-2022 Köpfli (Wohlen bei Bern, GLP), Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch bei Kindern mit einer (schweren) Behinderung ermöglichen

Zu Ziffer 1

In Artikel 31 Absatz 1 FKJV wird festgehalten, welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit Erziehungsberechtigte, die mit dem betreuten Kind im gleichen Haushalt wohnen, von Betreuungsgutscheinen profitieren können. So muss, unter anderem, das massgebende Einkommen unter 160 000 Franken liegen (Art. 31 Abs. 1 Bst. c FKJV). Dieselbe Einkommensgrenze gilt auch für die Subventionen im schulergänzenden Bereich.

Das massgebende Einkommen berechnet sich auf Basis des anrechenbaren Einkommens, 5 Prozent des Nettovermögens und einem Abzug aufgrund der Familiengrösse (Art. 53 FKJV). Letzterer ist abhängig von der Anzahl Familienmitglieder und beträgt bei einer vierköpfigen Familie 24 000 Franken (Art. 54 FKJV). Eine solche Familie erhielte mit einem Nettolohn von 160 000 Franken und einem Nettovermögen von 400 000 Franken immer noch einen Betreuungsgutschein.

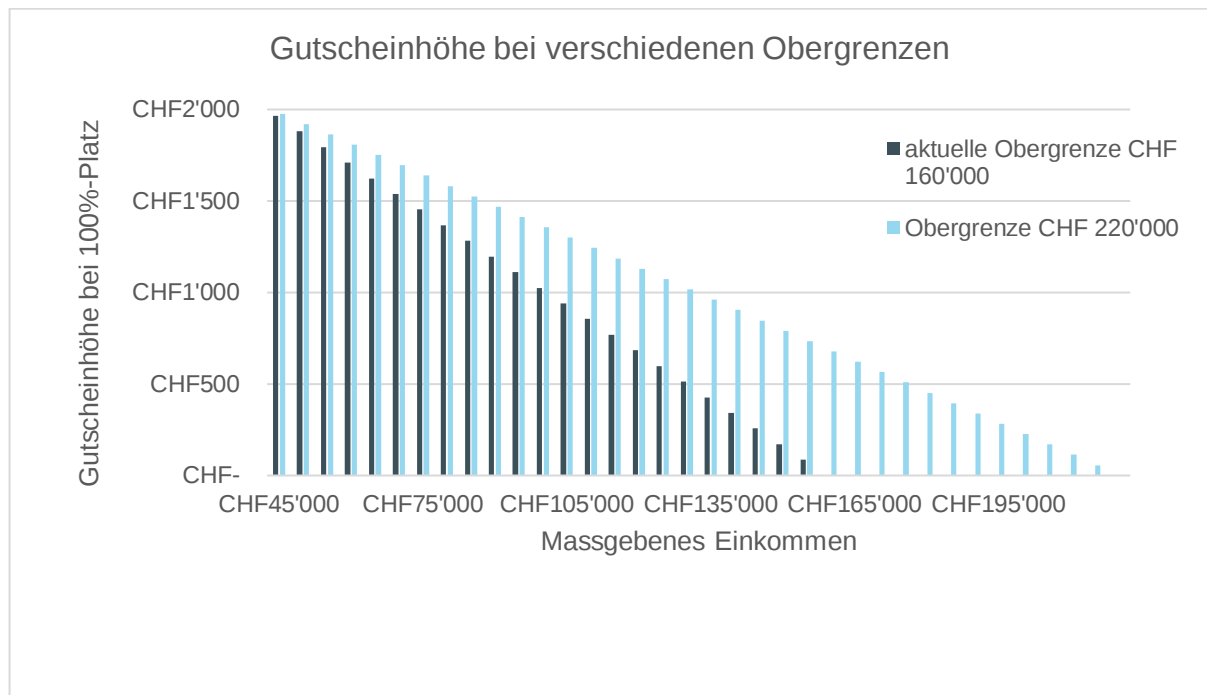
Der Regierungsrat lehnt die geforderte Anhebung der Einkommensgrenze auf 220 000 Franken aus zwei Gründen ab: Zum einen erachtet er das aktuelle System mit den bestehenden Regelungen als angemessen, zum anderen würde die Erhöhung sehr hohe Mehrkosten verursachen.

So ist aus Sicht des Regierungsrates, wie vorgängig dargelegt, das massgebende Einkommen im Kanton Bern bereits heute hoch angesetzt. Auch können seit dem Jahr 2022 die steuerlich berücksichtigten Schuldzinsen, die Kosten für die Wertschriftenverwaltung und die Grundstückskosten bei der Berechnung des massgebenden Einkommens abgezogen werden. Davon profitierten eher gut situierte Familien, da diese Abzüge häufig höher sind als die Bruttoerträge aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen, die seit 2022 zum Einkommen gerechnet werden. Gleichzeitig wurde per 2022 die Härtefallregelung verschärft und für Erziehungsberechtigte mit einem massgebenden Einkommen ab 80 000 Franken komplett abgeschafft. Von dieser Massnahme sind vor allem Geringverdienende betroffen. Aus Sicht des Regierungsrates ist es daher nicht vertretbar, mit weiteren Massnahmen gut situierte Familien zu entlasten.

Die Maximalkosten für einen Kita-Platz betragen gemäss aktuellen Daten rund 2400 Franken für ein Vorschulkind bei einem Betreuungspensum von 100 Prozent. Das effektive durchschnittliche Pensum von Eltern mit Betreuungsgutscheinen für eine Kita betrug in der Periode 2022/2023 rund 36 Prozent. Somit betragen die monatlichen Betreuungskosten rund 864 Franken oder rund 10 368 Franken pro Jahr. Diese Kosten können teilweise bei den Steuern abgezogen werden: Der Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten je Kind ist im Jahr 2023 bei der direkten Bundessteuer auf 25 000 Franken und bei den Kantons- und Gemeindesteuern auf 12 000 Franken beschränkt⁴. Der Regierungsrat schätzt bei einem massgebenden Einkommen von über 160 000 Franken diese Ausgaben als vertretbar ein. Auch erachtet er den bestehenden Massnahmenmix aus Steuerabzügen und Subventionen für Eltern als sinnvoll.

Ein weiterer, sehr gewichtiger Punkt, der gegen eine Erhöhung der Einkommensgrenze von 160 000 Franken auf 220 000 Franken im Gutscheinsystem spricht, sind die sehr hohen Kostenfolgen. Aufgrund des linear ausgestalteten Finanzierungssystems steigen bei einer Anhebung der Einkommensgrenze *alle* Betreuungsgutscheine an, insbesondere auch jene in den hohen Einkommensklassen. In folgender Grafik wird dies anschaulich dargestellt:

⁴ Im Jahr 2024 wird der maximale Abzug für Kinderdrittbetreuungskosten bei der direkten Bundessteuer auf CHF 25'500 erhöht, bei den Kantons- und Gemeindesteuern auf CHF 16'000.



So ist davon auszugehen, dass gemäss aktueller Rechnung die Ausgaben für die bestehenden Betreuungsgutscheine für Familien mit einem massgebenden Einkommen bis CHF 160'000 um rund CHF 16 Mio. steigen würden. Zusätzlich zu diesem Betrag würden Mehrkosten von rund CHF 1.8 Mio. für die Betreuungsgutscheine der Familien mit einem massgebenden Einkommen zwischen CHF 160'000 und CHF 220'000 hinzukommen. Somit geht der Regierungsrat von jährlichen Mehrkosten in der Höhe von rund CHF 17.8 Mio. aus, wovon 80 Prozent lastenausgleichsberechtigt sind.

Aus den genannten Gründen beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Ziffer 1.

Zu Ziffer 2

Wie bereits in der Vorstossantwort auf die Motion 055-2021 Bütikofer⁵ ausgeführt, wurde die Erhöhung des Betreuungsschlüssels bei Kleinkindern in den vergangenen Jahren wiederholt eingefordert, aber stets abgelehnt. Es ist davon auszugehen, dass die Umsetzung der Ziffer 2 jährliche Mehrkosten von rund 3 Millionen Franken für den Kanton und die Gemeinden zur Folge hätte. Mit Blick auf die beschränkten finanziellen Möglichkeiten des Kantons lehnt der Regierungsrat auch diese Forderung ab.

Zudem weist der Regierungsrat darauf hin, dass eine Anpassung Auswirkungen auf den Personalbedarf der Institutionen hätte. Dies in einer Zeit, in der die Branche von einem Fachkräfte- und Personalmangel warnt. Die Erhöhung des Betreuungsfaktors auf 1,5 für Kleinkinder bis 18 Monate würde diese Problematik zusätzlich verschärfen.

⁵ Motion 055-2021 Bütikofer (Lyss, SP), Kindergerechte Betreuung und Abgeltung für Babys und Kleinkinder in Kitas und bei Tageseltern

Zu Ziffer 3

Es wird davon ausgegangen, dass die Motionärinnen und der Motionär in Ziffer 3 auf die *parlamentarische Initiative 21.403, Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung* verweisen, die von der Kommission für Wirtschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats im Februar 2021 eingereicht wurde. Mit dieser Vorlage soll das befristete und mittlerweile mehrfach verlängerte Impulsprogramm zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung (Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung; SR 861) abgelöst und mittels eines neuen Gesetzes in eine stetige Unterstützung überführt werden. Der Entwurf der Kommission umfasst zwei Hauptbereiche:

1. *Senkung der Betreuungskosten der Eltern:* Der Bund soll sich dauerhaft an den Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung beteiligen. Der Bundesbeitrag soll während den ersten vier Jahren nach Inkraftsetzung des Gesetzes 20 Prozent der durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes betragen. Danach legt der Bundesrat den Bundesbeitrag pro Kanton in Abhängigkeit von dessen finanziellem Engagement für die familienergänzende Kinderbetreuung fest. Es wird mit jährlichen Kosten von rund 710 Millionen Franken gerechnet.
2. *Betreuungsangebote: Qualität verbessern, Lücken schliessen und besser mit Bedürfnissen der Eltern abstimmen:* Der Bund soll den Kantonen auf Basis von Programmvereinbarungen globale Finanzhilfen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Politik der frühen Förderung gewähren. Hierfür sind gemäss Vorlage jährlich rund 60 Millionen Franken vorgesehen.

Insbesondere mit Punkt 1 wird folglich nicht den Kantonen finanzielle Mittel im Bereich familienergänzende Kinderbetreuung zugesprochen, sondern direkt den Eltern, deren Kinder fremdbetreut werden. Die Annahme und Umsetzung dieser Bundesvorlage würde kaum dazu führen, dass die Kantone ihre Ausgaben im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung senken werden, da die Elternbeiträge längerfristig an die Höhe der kantonalen Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung gekoppelt werden. Vielmehr kann davon ausgegangen werden, dass die Kantone ihre Subventionen beibehalten oder erhöhen werden.

Aktuell ist noch nicht klar, ob und in welcher Form die Vorlage vom nationalen Parlament verabschiedet wird. Falls die Vorlage angenommen wird, kann davon ausgegangen werden, dass im Kanton Bern die kantonale Gesetzgebung angepasst werden müsste und zudem seitens Kanton Mehrkosten für die Umsetzung anfallen würden.

Aus Sicht des Regierungsrates ist es daher zum jetzigen Zeitpunkt verfrüht, über eine Anpassung des Betreuungsbetrags zu entscheiden. Würde dieser erhöht, so wären die Mehrkosten ausschliesslich durch den Kanton und die Gemeinden zu tragen – dies auch dann, wenn die besagte parlamentarische Initiative angenommen werden würde. Grundsätzlich ist im Kanton Bern im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung kein Leistungsabbau vorgesehen.

Aus den genannten Gründen beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Ziffer 3.

Verteiler

– Grosser Rat