



Institut für Föderalismus  
Institut du Fédéralisme  
Institute of Federalism

aus: Newsletter IFF 2/2021

## Regelungsmöglichkeiten und Bundeskompetenzen bei der familienergänzenden Kinderbetreuung

CLAUDIA HÖCHNER / BERNHARD WALDMANN \*

*Die Nachfrage an familienergänzenden Betreuungsplätzen wie z.B. in Kitas ist in den letzten Jahren beständig gestiegen. Die hohen Kosten stellen allerdings für Familien oftmals einen Hinderungsgrund dar, um ihre Kinder extern betreuen zu lassen. Auch weil das befristete Impulsprogramm des Bundes zur Unterstützung von Betreuungsplätzen im Jahr 2023 zu Ende geht, besteht politischer Handlungsbedarf. Der folgende Beitrag nimmt die zahlreichen politischen Bestrebungen um eine Verbesserung der Situation in der familienergänzenden Betreuung auf und würdigt sie aus föderalistischer Sicht. Im Zentrum steht dabei die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der verfassungsmässigen Kompetenzen des Bundes in dieser Materie.*

*Ces dernières années, la demande de places d'accueil extrafamilial pour enfants – les crèches en sont un exemple – n'a cessé d'augmenter. Toutefois, leur coût élevé dissuade trop souvent les familles de recourir à la prise en charge extra-familiale pour leurs enfants. Etant donné que le programme d'impulsion mis en place par la Confédération pour encourager la création de places de garde prend fin en 2023, il est nécessaire d'agir sur le plan politique. La présente contribution récapitule les nombreux efforts déployés en vue d'améliorer la situation de l'aide familiale complémentaire et les examine sous l'angle du fédéralisme. La question centrale consiste à définir les potentialités, mais aussi les limites, des compétences constitutionnelles de la Confédération en la matière.*

*La domanda di posti di assistenza all'infanzia che completano l'assistenza familiare, come ad esempio i centri diurni, è aumentata costantemente negli ultimi anni. Gli elevati costi di questi servizi rappresentano troppo spesso un ostacolo a usufruire di queste possibilità per numerose famiglie. Il bisogno di un'azione politica in questo ambito è dovuto anche al fatto che il programma temporaneo di stimolo federale per sostenere i posti di assistenza all'infanzia finirà nel 2023. L'articolo seguente riprende i numerosi sforzi politici per migliorare la situazione dell'assistenza all'infanzia che completano l'assistenza familiare da una prospettiva federalista. L'attenzione si concentra sulla questione di dove si trovano le possibilità e i limiti dei poteri costituzionali del governo federale.*

Universität Freiburg  
Institut für Föderalismus  
Av. Beauregard 1  
CH-1700 Freiburg

Tel. +41 (0) 26 300 81 25

[www.federalism.ch](http://www.federalism.ch)



UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT  
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

## Inhaltsverzeichnis

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I. Ausgangslage .....</b>                                  | <b>3</b>  |
| <b>II. Rechtlicher Rahmen.....</b>                            | <b>5</b>  |
| 1. Erlass des KBFHG .....                                     | 5         |
| 2. Vorschlag Verfassungsänderung und Volksabstimmung.....     | 6         |
| 3. Erste Verlängerung des KBFHG .....                         | 7         |
| 4. Zweite Verlängerung des KBFHG .....                        | 7         |
| 5. Dritte Verlängerung des KBFHG .....                        | 8         |
| 6. Erhöhung Verpflichtungskredit .....                        | 9         |
| 7. Zwischenfazit .....  | 9         |
| <b>III. Aktuelle Entwicklungen.....</b>                       | <b>10</b> |
| 1. Hängiges Postulat .....                                    | 10        |
| 2. Vorschlag Änderung Kinder- und Jugendförderungsgesetz..... | 10        |
| 3. Vorschlag Verfassungsänderung .....                        | 11        |
| 4. Vorschlag dauerhafte gesetzliche Lösung .....              | 11        |
| 5. Zweiter Vorschlag Verfassungsänderung.....                 | 12        |
| 6. Verschiedene Zielsetzungen der Vorschläge.....             | 12        |
| 7. Zwischenfazit .....  | 13        |
| <b>IV. Gutachten und Berichte.....</b>                        | <b>13</b> |
| 1. Gutachten Bundesamt für Justiz.....                        | 13        |
| 2. Bericht WBK-N und Gutachten Prof. Ehrenzeller .....        | 14        |
| 3. Bericht Bundesrat .....                                    | 15        |
| 4. Gutachten Prof. Mahon/Huruy .....                          | 15        |
| <b>V. Würdigung aus föderalistischer Sicht .....</b>          | <b>17</b> |
| 1. Verschiedene Regelungsmöglichkeiten.....                   | 17        |
| 2. Verfassungsmässige Bundeskompetenzen .....                 | 18        |
| 3. Föderalistische Prinzipien .....                           | 21        |
| a) Subsidiarität .....  | 21        |
| b) Fiskalische Äquivalenz .....                               | 22        |
| 4. Zwischenfazit .....  | 22        |
| <b>VI. Gesamtfazit .....</b>                                  | <b>23</b> |

## I. Ausgangslage

In den letzten Jahren ist die **Nachfrage nach familienergänzenden Betreuungsplätzen** wie z.B. Kita-Plätzen stetig gestiegen. Die **hohen Kosten**, welche momentan grösstenteils durch die Eltern getragen werden, stellen allerdings oftmals einen Hinderungsgrund für eine externe Betreuung dar.<sup>1</sup> Dadurch werden Zweitverdienende davon abgehalten, erwerbstätig zu sein oder ihr Arbeitspensum zu erhöhen.<sup>2</sup> Im Vergleich zu anderen Ländern gehören die finanziellen Aufwendungen für die Drittbetreuung von Kindern in der Schweiz zu den höchsten.<sup>3</sup> Ebenfalls kritisiert wird ein unkoordinierter **Flickenteppich** von bestehenden Massnahmen in diesem Bereich: Je nach Region bestehen unterschiedliche Angebote, welche nicht durchgehend aufeinander abgestimmt sind.<sup>4</sup> Vor diesem Hintergrund haben politische Forderungen nach einem Ausbau und einer Vereinheitlichung der Kinderbetreuung in den letzten Jahren stark zugenommen (vgl. Ziff. II f.).

In Politik und Verwaltung hat sich inzwischen der Begriff der «Politik der frühen Kindheit» eingebürgert.<sup>5</sup> Von der «Politik der frühen Kindheit» erfasst sind die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE); betroffen sind in der Regel Kinder von der Geburt bis zum Kindergartenereintritt.<sup>6</sup> Der Bereich ist breit und betrifft sowohl bildungs- und sozialspezifische als auch gesundheits- und integrationspolitische Themen.<sup>7</sup> Im Bereich der frühen Kindheit treten verschiedene Akteure in Erscheinung: Zu den staatlichen Akteuren gehören etwa das Bundesamt für Gesundheit, die kantonalen Konferenzen in der Sozial- und Bildungspolitik oder auch der Schweizerische Gemeindeverband. Bei den privaten Akteuren kann insbesondere die Jacobs Foundation genannt werden.<sup>8</sup>

Für die von der «Politik der frühen Kindheit» abgedeckten Bereiche sind nach Massgabe der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung **in erster Linie die Kantone und – innerhalb der kantonalen Zuständigkeitsordnung – die Gemeinden** zuständig.<sup>9</sup> Wie noch zu zeigen sein wird, verfügt der Bund nur über punktuelle Kompetenzen. Gestützt auf diese richtet er Anstossfinanzierungen bzw. Impulsprogramme aus und fördert die kommunalen und kantonalen Massnahmen (vgl. dazu auch Ziff. II).<sup>10</sup>

---

\* Dr. iur. Claudia Höchner, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Föderalismus, Universität Freiburg. Prof. Dr. Bernhard Waldmann, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht III, Co-Direktor des Instituts für Föderalismus, Universität Freiburg.

<sup>1</sup> NZZ, [Die Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung variieren stark – teilweise um das Fünffache. Kostspielig ist es etwa in Wetzikon](#), 12.5.2021, zuletzt abgerufen am 1.7.2021.

<sup>2</sup> Medienmitteilung des Bundesrats, [Familienergänzende Kinderbetreuung: Bundesrat beantragt Krediterhöhung](#), 5.3.2021, zuletzt abgerufen am 1.7.2021.

<sup>3</sup> Vgl. GROMADA ANNA/RICHARDSON DOMINIC, [Where do rich countries stand on childcare?](#), UNICEF Office of Research – Innocenti, Florence, 2021, S. 7 f., 19 f.

<sup>4</sup> BAUME-SCHNEIDER ELISABETH/FISCHER ELIANE, [Vom Flickenteppich zur Politik für die frühe Kindheit](#), in: CHSS Nr. 2/Juni 2021 sowie Schweizerische UNESCO-Kommission, [Für eine Politik der frühen Kindheit: Eine Investition in die Zukunft](#), Basel 2019, S. 4, 33.

<sup>5</sup> Siehe [Bericht](#) des Bundesrates vom 18. April 2018, Ergebnisse des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut 2014-2018, Bericht des Bundesrats zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 Sozialdemokratische Fraktion vom 25.09.2014, S. 8 (zit. als Bundesrat, Bericht Armutsbekämpfung); vgl. zu den Begrifflichkeiten auch den [Bericht](#) des Bundesrats vom 3. Februar 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, S. 4 ff. (zit. als Bundesrat, Bericht frühe Kindheit).

<sup>6</sup> Bundesrat, Bericht Armutsbekämpfung (Fn. 5), S. 8.

<sup>7</sup> [BBI 2020 3605](#), 3610.

<sup>8</sup> Bundesrat, Bericht Armutsbekämpfung (Fn. 5), S. 8 f.

<sup>9</sup> Vgl. [BBI 2020 3605](#), 3609 sowie Bundesrat, Bericht frühe Kindheit (Fn. 5), S. 9.

<sup>10</sup> Bundesrat, Bericht Armutsbekämpfung (Fn. 5), S. 8.

Die familienergänzende Kinderbetreuung bildet Teil der «Politik der frühen Kindheit», erstreckt sich aber darüber hinaus auch auf Kinder im Schulalter.<sup>11</sup> Die Kantone sind dabei grundsätzlich zuständig für die **Bewilligung, Aufsicht und Reglementierung der familienergänzenden Kinderbetreuung**, wobei sie diese Verantwortung an die Gemeinden delegieren können.<sup>12</sup> Auch dank dem Impulsprogramm des Bundes, welches sich auf das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002 (KBFHG; [SR 861](#)) abstützt (vgl. dazu Ziff. II), ist das Angebot an solchen Betreuungsplätzen in den letzten Jahren stark ausgebaut worden. Mittlerweile besucht rund jedes dritte Kind im Alter von 0 bis 3 Jahren in der Schweiz eine Kindertagesstätte.<sup>13</sup>

Von Angeboten der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit ist die familienergänzende Betreuung abzugrenzen. Diese werden durch das Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG; [SR 446.1](#)) geregelt. Auch von anderen Angeboten für Kinder im Vorschulalter wie die selektive Sprachförderung ist die familienergänzende Betreuung zu trennen.<sup>14</sup>

Sowohl bei den rechtlichen Grundlagen wie auch beim Angebot der Betreuungsplätze bestehen deutliche **kantonale und kommunale Unterschiede**.<sup>15</sup> Bei der Finanzierung der externen Kinderbetreuung bestehen ebenfalls Abweichungen: Die konkreten Kosten, die die Eltern für die Betreuung in einer Kindertagesstätte bezahlen müssen, variieren je nach Region und Einkommen stark.<sup>16</sup> Nebst den Eltern werden die Kosten auch von Kantonen und/oder Gemeinden sowie Arbeitgebenden (freiwillig oder auf Basis gesetzlicher Grundlagen) getragen.<sup>17</sup>

Da das auf das KBFHG gestützte Impulsprogramm des Bundes im Jahr 2023 zu Ende geht und eine Folgeösung diskutiert wird, stellen sich aktuell Fragen nach der Verfassungsmässigkeit und den Möglichkeiten bzw. Grenzen der Bundeskompetenzen im Bereich der familienergänzenden Betreuung. Der vorliegende Beitrag geht diesen Fragen nach. Dabei werden zuerst der rechtliche Rahmen bzw. insbesondere das KBFHG (Ziff. II) und anschliessend die aktuellen Entwicklungen und verschiedene Vorschläge erörtert (Ziff. III). Weiter werden diverse Berichte und Gutachten, die sich zu verfassungsrechtlichen Möglichkeiten des Bundes äussern, thematisiert (Ziff. IV). Abschliessend erfolgen eine Würdigung aus föderalistischer Sicht (Ziff. V) und ein Gesamtfazit (Ziff. VI).

---

<sup>11</sup> Siehe Art. 4 und 7 der Verordnung über die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHV; [SR 861.1](#)). In Art. 11 Abs. 2 HarmoS-Konkordat (abrufbar unter <https://www.edk.ch/de/themen/harmos>) wird zudem die Pflicht der Beitrittskantone für ein «bedarfsgerechtes» Betreuungsangebot von Schulkindern ausserhalb der Schulzeit verankert.

<sup>12</sup> Ecoplan, [Überblick zur Situation der familienergänzenden Betreuung in den Kantonen: Qualitätsvorgaben, Finanzierungssysteme und Angebotsübersicht](#), Schlussbericht vom 16. September 2020 zuhanden der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, S. 1 f.

<sup>13</sup> Bundesrat, Bericht frühe Kindheit (Fn. 5), S. 32.

<sup>14</sup> Vgl. zu den Angeboten für Kinder im Vorschulalter etwa Bundesrat, Bericht frühe Kindheit (Fn. 5), S. 28 f.

<sup>15</sup> Ecoplan (Fn. 12), S. 1, 56 ff., 62 ff.

<sup>16</sup> Credit Suisse, [So viel kostet ein Kitaplatz in der Schweiz. Kinderbetreuungskosten im regionalen Vergleich](#), Mai 2021, S. 3.

<sup>17</sup> Ecoplan (Fn. 12), S. 40, vgl. für eine Übersicht S. 40 ff. sowie Credit Suisse (Fn. 16), S. 10. Auf Bundesebene wird aktuell etwa über die Erhöhung des Steuerabzugs bei familienexterner Kinderbetreuung diskutiert. Der Nationalrat hat diesem Vorhaben im Juni 2021 zugestimmt (vgl. parlamentarische Initiative [20.455](#) von Christa Markwalder (FDP), Steuerliche Entlastung für familienexterne Kinderbetreuung von bis zu 25'000 Franken pro Kind und Jahr).

## II. Rechtlicher Rahmen

### 1. Erlass des KBFHG

Am 22. März 2000 reichte die frühere Nationalrätin Jacqueline Fehr (SP) die parlamentarische Initiative [00.403](#) «Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze» ein. Sie wies darin auf den Mangel an familienergänzenden Betreuungsplätzen hin und forderte eine gesetzliche Grundlage, mit der der Bund die Gemeinden während zehn Jahren im Rahmen einer Anstossfinanzierung mit jährlich maximal 100 Millionen Franken unterstützen kann. Bereits während der ersten Etappe wie auch in der Beratung legten Gegner/-innen dar, dass die Vorlage im Widerspruch zum bundesstaatlichen Subsidiaritätsprinzip stehe. Zudem lehnten sie das Projekt aus finanziellen Aspekten ab.<sup>18</sup> Die Mehrheit stimmte allerdings für das Gesetz, und am 1. Februar 2003 ist das **Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung** (KBFHG; [SR 861](#)) in Kraft getreten.<sup>19</sup> Mit dem Bundesbeschluss über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 30. September 2002 wurde ein Verpflichtungskredit von max. 200 Millionen Franken für die Dauer von vier Jahren bewilligt.<sup>20</sup> Im Jahr 2006 haben National- und Ständerat einen zweiten Verpflichtungskredit bis zum Ende der Geltungsdauer des KBFHG, d.h. bis am 31. Januar 2011, beschlossen.<sup>21</sup>

Das KBFHG stützt sich auf Art. 116 Abs. 1 BV (vgl. dazu auch Ziff. IV f.):

#### **Art. 116 Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung**

<sup>1</sup> Der Bund berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie. Er kann Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen.

Während Art. 116 Abs. 1 Satz 1 BV nicht kompetenzbegründend ist, handelt es sich bei Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BV um eine «Unterstützungskompetenz des Bundes mit subsidiärem Charakter».<sup>22</sup> Dabei wird der Bund ermächtigt, an Massnahmen anderer (wie z.B. der Kantone) anzuknüpfen und diese zu unterstützen.<sup>23</sup> Die Unterstützungs- bzw. Förderungskompetenz des Bundes impliziert auch Rechtsetzungskompetenzen für die Regelung der Voraussetzungen der Finanzhilfen im zu unterstützenden Bereich.<sup>24</sup> Der Bund darf allerdings nicht «generell im Interesse des Familienschutzes» gesetzgebend tätig sein.<sup>25</sup>

Aufschluss über die Ziele und die Stossrichtung des KBFHG liefern der Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) vom 22. Februar 2002<sup>26</sup> sowie die diesbezügliche Stellungnahme des Bundesrats vom 27. März 2002.<sup>27</sup> Im Bericht der SGK-N wird erwähnt, dass es sich bei den Starthilfen des Bundes um ein Impulsprogramm für die Schaffung von Kinderbe-

<sup>18</sup> Vgl. etwa [AB 2001 N 322](#) sowie [AB 2002 N 594](#).

<sup>19</sup> Vgl. [AS 2003 231](#).

<sup>20</sup> [BBl 2003 410](#).

<sup>21</sup> Siehe Geschäft des Bundesrats [06.028](#), Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung.

<sup>22</sup> GÄCHTER THOMAS/FILIPPO MARTINA, Kommentar Art. 116 BV, in: WALDMANN/BELSER/EPINEY, Basler Kommentar Bundesverfassung, Basel 2015 (zit. als BSK-BV), N 5, 7.

<sup>23</sup> GÄCHTER/FILIPPO, Kommentar Art. 116 BV, in: BSK-BV (Fn. 22), N 7, vgl. auch [BBl 2002 4248](#).

<sup>24</sup> KNAPP BLAISE, La répartition des compétences et la coopération de la Confédération et des cantons, in: THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, N 21 ff.

<sup>25</sup> BIAGGINI GIOVANNI, Kommentar Art. 116 BV, in: BIAGGINI, BV Kommentar, Zürich 2017 (zit. als BV-Kommentar), N 2.

<sup>26</sup> [BBl 2002 4219](#).

<sup>27</sup> [BBl 2002 4262](#).

treuungsplätzen handelt, welches auf eine Dauer von zehn Jahren beschränkt sei. Mit dem Bundesprogramm erfolge keine Zentralisierung auf Bundesebene; der Bund werde weder Betreuungsplätze schaffen noch Projekte allein finanzieren.<sup>28</sup>

## 2. Vorschlag Verfassungsänderung und Volksabstimmung

Bereits im Vernehmlassungsverfahren zur neuen Bundesverfassung wurde die Einführung einer allgemeinen Bundeskompetenz «im Bereich der Unterstützung und des Schutzes von Familien, Kindern und Jugendlichen» oder gar einer Verpflichtung von Bund und Kantonen, «für angemessene Betreuungseinrichtungen für jedes Kind» zu sorgen, vorgeschlagen.<sup>29</sup> Der Bundesrat hatte aber für diese Anliegen kein Gehör.<sup>30</sup>

Am 23. März 2007 hat Norbert Hochreutener (CVP) die parlamentarische Initiative [07.419](#) «**Verfassungsbasis für eine umfassende Familienpolitik**» eingereicht. In dieser schlug er den neuen Art. 116a BV (Förderung der Familie) vor, da die Verfassungsbasis für eine Familienpolitik in Art. 116 BV «äusserst schmal sei». Unter anderem sollte mit der neuen Bestimmung die Förderung der Familie als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen definiert werden. Die SGK-N erachtete 26 kantonale, wenig aufeinander abgestimmte Systeme «kaum mehr» als sinnvoll und schlug ihrerseits im Bericht zur genannten Initiative einen neuen Art. 115a BV vor,<sup>31</sup> der vom Bundesrat in einer Stellungnahme mit Änderungsvorschlägen gutgeheissen wurde.<sup>32</sup> Am 15. Juni 2012 nahm die Bundesversammlung den folgenden Entwurf der neuen Verfassungsbestimmung an:<sup>33</sup>

### Art. 115a Familienpolitik

<sup>1</sup> Der Bund berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie. Er kann Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen.

<sup>2</sup> Bund und Kantone fördern die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung. Die Kantone sorgen insbesondere für ein bedarfsgerechtes Angebot an familien- und schulergänzenden Tagesstrukturen.

<sup>3</sup> Reichen die Bestrebungen der Kantone oder Dritter nicht aus, so legt der Bund Grundsätze über die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung fest.

### Art. 116 Abs. 1 und 2

<sup>1</sup> Aufgehoben

<sup>2</sup> Der Bund kann Vorschriften über die Familienzulagen erlassen und eine eidgenössische Familienausgleichskasse führen.

Mit dieser Bestimmung wäre eine subsidiäre bzw. suspensiv bedingte Bundeskompetenz geschaffen worden, welche zur Anwendung gelangt wäre, wenn die eher vage umschriebenen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen erfüllt gewesen wären. Solche Kompetenzen sind aktuell in der Bildungsverfassung verankert.<sup>34</sup>

Die Vorlage scheiterte allerdings in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 am Ständemehr.<sup>35</sup>

<sup>28</sup> [BBI 2002 4219](#), 4220, 4229 f., 4248.

<sup>29</sup> [BBI 1997 I 1](#), 330.

<sup>30</sup> Ebd., 330.

<sup>31</sup> [BBI 2012 675](#), insb. 694, 697 f. sowie [BBI 2008 8639](#), 8649.

<sup>32</sup> [BBI 2012 1827](#).

<sup>33</sup> [BBI 2012 5923](#).

<sup>34</sup> BIAGGINI, Vorbem. Art. 42–135, in: BV-Kommentar (Fn. 25), N 18.

<sup>35</sup> [BBI 2013 3129](#).

### 3. Erste Verlängerung des KBFHG

Gemäss Art. 10 Abs. 2 KBFHG galt das Gesetz für eine Dauer von acht Jahren ab Inkrafttreten, d.h. bis am 31. Januar 2011. Mit der Motion [08.3449](#) forderte die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) am 21. August 2008 eine **Revision des KBFHG** und gleichzeitig eine Verlängerung des bestehenden Gesetzes und der Bundesbeschlüsse um vier weitere Jahre (vgl. zur Vorgeschichte dieser Motion unten Ziff. IV.2). Dabei wurden in den Räten die verschiedenen Ansichten zum Engagement des Bundes diskutiert.<sup>36</sup> Der Bundesrat beantragte die Annahme der Motion, da ein grosser Bedarf nach Betreuungsplätzen bestand. Allerdings sollte die Verlängerung befristet werden, da ein «dauerhaftes Engagement des Bundes in der familienergänzenden Kinderbetreuung aus föderalistischen und finanziellen Gründen» abzulehnen sei.<sup>37</sup> Die Motion wurde schliesslich im Jahr 2009 von National- und Ständerat angenommen. Der Bundesrat hat daraufhin am 17. Februar 2010 mit dem Geschäft [10.026](#) eine entsprechende Botschaft mit dem Vorschlag der Verlängerung und der gleichzeitigen Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Innovationsprojekte erlassen.<sup>38</sup> Im Nationalrat beantragte eine Minderheit Nichteintreten, da es sich um eine Anstossfinanzierung handle und die Finanzierung nicht auf den Bund verlagert werden solle.<sup>39</sup> Nachdem aber die Mehrheit auf die Vorlage eingetreten und Änderungen vorgeschlagen hatte, ist auch der Ständerat darauf eingetreten und hat wiederum Änderungsvorschläge vorgelegt. Schliesslich hat die Bundesversammlung das Gesetz am 1. Oktober 2010 in der Schlussabstimmung angenommen.<sup>40</sup> In der Hoffnung, dass das Impulsprogramm im Rahmen des HarmoS-Konkordats künftig den Kantonen ordentlich übergeben werden könnte, hat der Ständerat darauf hingewirkt, in Art. 10 Abs. 4 KBFH explizit zu verankern, dass das Gesetz nach dem 31. Januar 2015 nicht nochmals verlängert werde. Trotz dieser Bestimmung wurde eine weitere Verlängerung bereits damals nicht als unwahrscheinlich betrachtet.<sup>41</sup>

### 4. Zweite Verlängerung des KBFHG

Am 25. September 2013 reichte Rosmarie Quadranti (BD) die parlamentarische Initiative [13.451](#) «**Weiterführung und Weiterentwicklung der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung**» ein. Sie forderte, dass das KBFHG über den 31. Januar 2015 hinaus weitergeführt und weiterentwickelt werden sollte. Nach Annahme der Initiative durch die Kommissionen hat die WBK-N am 12. August 2014 einen Bericht mit einem Gesetzesentwurf und einem Entwurf für einen Bundesbeschluss über Finanzhilfen erstellt.<sup>42</sup> Die Kommissionmehrheit beantragte Zustimmung, eine Minderheit lehnte den Vorschlag ab.<sup>43</sup> Infolge des Erfolgs des Impulsprogramms und der weiterhin unbefriedigenden Anzahl an Kinderbetreuungsplätzen wurde vorgeschlagen, das Programm trotz Art. 10 Abs. 4 KBFH um weitere vier Jahre, d.h. bis am 31. Januar 2019, zu verlängern. Für dieses Anliegen hätten sich sowohl der Kanton Solothurn in seiner Standesinitiative [14.306](#) vom 28. März 2014 wie

---

<sup>36</sup> Siehe [AB 2009 N 519 ff.](#) sowie [AB 2009 S 519 ff.](#)

<sup>37</sup> Stellungnahme des Bundesrats vom 12. Dezember 2008, Geschäft [08.3449](#).

<sup>38</sup> [BBI 2010 1627 ff.](#)

<sup>39</sup> [AB 2010 N 953 ff.](#)

<sup>40</sup> [BBI 2010 6571 ff.](#)

<sup>41</sup> Vgl. [AB 2010 S 822](#).

<sup>42</sup> [BBI 2014 6619](#).

<sup>43</sup> Der Antrag der Minderheit, nicht auf das Gesetz einzutreten, begründete sich in der bereits bestehenden hohen Angebotsdichte an Betreuungsplätzen sowie darin, dass die Unterstützung nicht Sache des Bundes sei und ein Impulsprogramm nicht mehrmals verlängert werden sollte, [BBI 2014 6619](#), 6630.

auch die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektorien (SODK) ausdrücklich ausgesprochen.<sup>44</sup>

Im Rahmen des Vorprüfungsverfahrens der Standesinitiative des Kantons Solothurn, welches infolge der Behandlung der Initiative 13.451 unterbrochen und nach deren Annahme wieder aufgenommen wurde, wurde in der WBK-N eine «Verstetigung des Impulsprogramms» diskutiert. Die Kommission beantragte denn auch, der Standesinitiative Folge zu geben. Eine Minderheit wollte dagegen die Wirkung der bis Ende 2019 bewilligten Finanzhilfen abwarten.<sup>45</sup> Nachdem die Standesinitiative am 18. März 2015 vom Ständerat abgelehnt wurde, gab auch der Nationalrat der Initiative am 17. Dezember 2015 keine Folge.

In seiner Stellungnahme vom 3. September 2014 erachtete der Bundesrat die Verlängerung als sachgerecht und unterstützte die Vorlage. Er wies darauf hin, dass diese Zustimmung im Gegensatz zu seiner Äusserung in der Botschaft vom 17. Februar 2010 stehe. Dies rechtfertige sich durch jüngste politische Entwicklungen. Er wies allerdings deutlich darauf hin, dass die «Hauptzuständigkeit für die Schaffung eines bedarfsgerechten Angebots an familienergänzenden Strukturen bei den Kantonen und Gemeinden liegt». Die Rolle des Bundes sei und bleibe subsidiär. Die Kantone und Gemeinden seien aufgefordert, ihren Handlungsspielraum auszuschöpfen und schweizweit ein bedarfsgerechtes Angebot auszubauen, dass das Ziel des Programms «nun endlich» erreicht werde.<sup>46</sup> National- und Ständerat haben den Gesetzesentwurf schliesslich in der Schlussabstimmung vom 26. September 2014 angenommen. In der Folge wurde der Satz «In Abweichung von Absatz 4 wird die Geltungsdauer dieses Gesetzes bis zum 31. Januar 2019 verlängert» in Art. 10 Abs. 5 KBFHG aufgenommen.<sup>47</sup>

## 5. Dritte Verlängerung des KBFHG

Infolge des Postulats [13.3135](#) «Familienpolitik» von Manuel Tornare (SP) hat der Bundesrat am 20. Mai 2015 einen Bericht zur Familienpolitik publiziert.<sup>48</sup> Aufgrund von diesem und zwei weitere Berichten zur steuerlichen Entlastung von Familien hat der Bundesrat am 29. Juni 2016 in der Vorlage [16.055](#) neue Bestimmungen vorgeschlagen, die in das KBFHG integriert werden sollten, und eine entsprechende **Teilrevision des KBFHG** angestossen.<sup>49</sup> Konkret ging es um die Einführung von zwei neuen Arten von Finanzhilfen: Einerseits sollten neu Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung und andererseits Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern eingeführt werden.<sup>50</sup> Auch diese Teilrevision stützte sich auf Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BV.<sup>51</sup> In der Botschaft ist festgehalten, dass sich die neuen Finanzhilfen zwar im Kompetenzbereich der Kantone bewegten, allerdings würden die kantonalen Interessen und die Organisationsautonomie respektiert: Die Kantone könnten selbst entscheiden, ob sie ihre Subventionen – allenfalls gemeinsam mit den Gemeinden – erhöhen und Gesuche um Finanzhilfen einreichen möchten. Bei den

---

<sup>44</sup> [BBI 2014 6619](#), 6628.

<sup>45</sup> Siehe [Bericht WBK-N](#) vom 26. März 2015.

<sup>46</sup> [BBI 2014 6643](#), 6647, vgl. auch Stellungnahme des Bundesrats zu [Postulat 19.3863](#), Ida Glanzmann (CVP), Flächendeckende familienergänzende Kinderbetreuung.

<sup>47</sup> Vgl. [BBI 2014 7253](#).

<sup>48</sup> Bericht abrufbar unter: <<https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialpolitische-themen/familienpolitik/grundlagen/tornare.html>>, zuletzt abgerufen am 1.7.2021.

<sup>49</sup> Vgl. insb. [BBI 2016 6377](#), 6401 ff.

<sup>50</sup> Ebd., 6390 f.

<sup>51</sup> Vgl. ebd., 6422, 6424.

Finanzhilfen zur besseren Abstimmung mit den Eltern würde eine Stellungnahme der Kantone verlangt und dadurch sei deren Einbezug bzw. Information sichergestellt.<sup>52</sup> Die Mehrheit der vorberatenden Kommission (WBK-S) beantragte Nichteintreten, um das laufende Impulsprogramm so zu belassen und erst anschliessend Unterstützungsbereiche abzuklären. Auch betreffe die Vorlage den Kompetenzbereich der Kantone und der Gemeinden.<sup>53</sup> Die Minderheit der Kommission setzte sich schliesslich durch und der Ständerat trat auf die Vorlage ein. Obwohl insbesondere die bürgerlichen Parteien Skepsis gegenüber der Vorlage zeigten,<sup>54</sup> nahmen National- und Ständerat diese in der Schlussabstimmung vom 16. Juni 2017 an.<sup>55</sup> In der Folge wurde Art. 10 KBFHG mit einem weiteren Absatz (Abs. 6) ergänzt; demnach wurde die Geltungsdauer des Gesetzes ab dem Inkrafttreten der Änderung vom 16. Juni 2017 um weitere fünf Jahre verlängert.<sup>56</sup> Da die Änderung am 1. Juli 2018 in Kraft getreten ist,<sup>57</sup> gilt das KBFHG noch bis am 30. Juni 2023.

Nach Annahme der Teilrevision des KBFHG durch die Bundesversammlung reichte die WBK-N am 9. November 2017 die parlamentarische Initiative [17.497](#) ein, mit der sie forderte, dass das Impulsprogramm über den 31. Januar 2019 hinaus um vier Jahre verlängert und ein neuer Finanzrahmen vorgesehen werden soll. In seiner Stellungnahme vom 16. Mai 2018 beantragte der Bundesrat die Ablehnung der Initiative. Er hat angemerkt, dass die Rolle des Bundes subsidiär sei und dies auch bleiben müsse. Die angestrebte Verlängerung des Impulsprogrammes zeige leider, «dass die Kantone und Gemeinden ihre Kompetenz immer noch nicht genügend ausgeschöpft haben». Der Bundesrat forderte diese daher auf, «nun eigenständig für den Aufbau eines bedarfsgerechten Angebots und für einheitliche statistische Grundlagen zu sorgen».<sup>58</sup> Die eidgenössischen Räte waren anderer Ansicht und sind dennoch auf die Vorlage eingetreten. Schliesslich wurde aufgrund dieser Initiative Art. 9b KBFHG ab dem 1. Februar 2019 in das Gesetz aufgenommen.<sup>59</sup> Gemäss dieser Bestimmung werden die Finanzhilfen des Bundes bis am 31. Januar 2023 gewährt.

## 6. Erhöhung Verpflichtungskredit

Am 5. März 2021 hat der Bundesrat dem Parlament aufgrund der zahlreichen kantonalen Gesuche und um eine Gleichbehandlung der Kantone sicherzustellen eine **Erhöhung des Kredits** für das befristete Förderprogramm des Bundes für familienergänzende Kinderbetreuung beantragt.<sup>60</sup>

## 7. Zwischenfazit

Bereits beim Erlass des KBFHG und auch bei den nachfolgenden Verlängerungen des Gesetzes wurde in den Kommissionen und Räten mehrmals diskutiert, **ob die dadurch vorgesehene Unterstützung des Bundes den föderalistischen Prinzipien entspricht oder nicht**. Da die familienexterne Betreuung in erster Linie im Verantwortungsbereich der Kantone und Gemeinden liegt, haben gewisse Ratsmitglieder eine Mitfinanzierung durch den Bund abgelehnt. Gewisse Stimmen gingen zudem davon

---

<sup>52</sup> Ebd., 6425.

<sup>53</sup> [AB 2016 S 885 f.](#)

<sup>54</sup> Vgl. etwa [AB 2017 N 588 ff.](#)

<sup>55</sup> [BBl 2017 4235.](#)

<sup>56</sup> Vgl. [AS 2018 2247.](#)

<sup>57</sup> Ebd.

<sup>58</sup> [BBl 2018 3361](#), 3365 f.

<sup>59</sup> Der National- und der Ständerat haben dieser Änderung in der Schlussabstimmung vom 28. September 2018 zugestimmt, [AS 2019 349.](#)

<sup>60</sup> Medienmitteilung des Bundesrats, [Familienergänzende Kinderbetreuung: Bundesrat beantragt Krediterhöhung](#), 5.3.2021, zuletzt abgerufen am 1.7.2021.

aus, dass die Kantone verpflichtet sind, ein bedarfsgerechtes und einheitliches Kinderbetreuungsangebot einzurichten – eine entsprechende verfassungsrechtliche Pflicht dafür besteht allerdings nicht. Dass die Angebote nicht in allen Kantonen gleich und unter den gleichen Konditionen zur Verfügung stehen, ist die Folge der bundestaatlichen Kompetenzordnung in diesem Bereich. Bei den Verlängerungen des KBFHG wurde auch beanstandet, dass ein Impulsprogramm nicht mehrmals verlängert werden sollte. Da allerdings Handlungsbedarf in diesem Bereich geortet wurde, hat die Bundesversammlung die Gesetzesänderungen und Bundesbeschlüsse schliesslich angenommen. Die Position des Bundesrats schien nicht durchwegs klar zu sein: Einerseits hat er von sich aus Gesetzesänderungen vorgeschlagen, andererseits sieht er die Kantone und Gemeinden in diesem Bereich in der Pflicht und hat eine Vorlage zur Verlängerung des Impulsprogramms insbesondere aus diesem Grund abgelehnt.

### III. Aktuelle Entwicklungen

#### 1. Hängiges Postulat

Am 21. Juni 2019 hat Ida Glanzmann (CVP) das Postulat [19.3863](#) eingereicht, mit dem sie einen **Bericht des Bundesrats zur Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung** forderte. Der Bundesrat sollte u.a. die Zahl vorhandener Betreuungsplätze und die Notwendigkeit der Anschubfinanzierung bzw. einer gesetzlichen Grundlage aufzeigen. Am 14. August 2019 hat der Bundesrat die Ablehnung des Postulats beantragt, insbesondere da die Kinderbetreuung in der Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden liege und das Impulsprogramm nach der dritten Verlängerung definitiv eingestellt werden sollte. Das permanente Engagement des Bundes in diesem Bereich sei mit der geltenden Kompetenzordnung nicht vereinbar. Das Postulat wurde am 18. Juni 2021 abgeschrieben, weil es nicht innert zwei Jahren abschliessend in den Räten behandelt wurde.

#### 2. Vorschlag Änderung Kinder- und Jugendförderungsgesetz

Die am 13. März 2017 von Matthias Aebischer (SP) eingereichte parlamentarische Initiative [17.412](#) «Chancengerechtigkeit vor dem Kindergartenalter» fordert eine **Erweiterung der Zielgruppe des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes** (KJFG; SR 446.1) auf Kinder ab Geburt statt ab Kindergartenalter, um «die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung besser in der Schweizer Bildungspolitik zu verankern». Die Initiative zielt u.a. darauf ab, die Kantone «mittels befristeter Anschubfinanzierung darin zu unterstützen, ein bedarfsgerechtes Angebot im Bereich der Politik der frühen Kindheit zu entwickeln».<sup>61</sup> Bei der Erstellung der Vorlage wurde deutlich, dass es keinen klaren und einheitlichen Weg zur Umsetzung der Initiative geben würde und es wurden verschiedene Varianten geprüft.<sup>62</sup> Eine Minderheit der vorberatenden Kommission befürchtete eine Kompetenzverschiebung zu Lasten der Kantone durch die ausgearbeitete Vorlage. Auch in der Vernehmlassung beriefen sich ablehnende Kantone insbesondere auf föderalistische Grundsätze.<sup>63</sup> Das KJFG stützt sich auf Art. 67 Abs. 2 BV, welcher zur Bildungsverfassung gehört.<sup>64</sup> Zur Verfassungsmässigkeit der Vorlage wurde im entsprechenden Bericht der WBK-N wenig ausgeführt: Der Bund sei gemäss Art. 67 Abs. 2 BV kompetent, die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen zu unterstützen. Zudem würde die Vorlage Art. 11 Abs. 1 BV sowie Art. 41 Abs. 1 Bst. g

---

<sup>61</sup> Vgl. entsprechenden Bericht der WBK-N [BBI 2020 3605](#), 3606.

<sup>62</sup> Ebd., 3607, 3613 f.

<sup>63</sup> Ebd., 3614 ff.

<sup>64</sup> Vgl. [BBI 2005 5479](#).

BV Rechnung tragen.<sup>65</sup> Das Subsidiaritätsprinzip sowie das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz seien respektiert: Der Bund übernehme keine neuen Aufgaben und bei der Beteiligung an der Finanzierung könne er die Voraussetzungen dafür festlegen.<sup>66</sup> In seiner (kurzen) Stellungnahme lehnte der Bundesrat die Vorlage ab. Er begründete dies damit, dass die Kantone und Gemeinden für die Ausgestaltung und die Durchführung von Massnahmen im Bereich der Politik der frühen Kindheit zuständig seien und vielerorts bereits ein bedarfsgerechtes Angebot bestehe.<sup>67</sup> Während der Nationalrat die Vorlage am 18. Juni 2020 gemäss Entwurf verabschieden wollte, beschloss der Ständerat am 9. September 2020 Nicht-Eintreten. Dass der Ständerat nicht auf die Vorlage eingetreten ist, begründete sich insbesondere in föderalistischen Aspekten bzw. der verfassungsmässigen Kompetenzverteilung.<sup>68</sup> Die weitere Behandlung der Initiative wurde nach Einreichung der parlamentarischen Initiative [21.403](#) (vgl. sogleich Ziff. III.4) bis Ende 2021 ausgesetzt.<sup>69</sup>

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass sich das KJFG auf eine Bestimmung der Bildungsverfassung (Art. 67 Abs. 2 BV) stützt und die Kinder erst mit dem 4. vollendeten Lebensjahr eingeschult werden (vgl. Art. 5 Abs. 1 HarmoS-Konkordat). Die Vermischung von Bildung, Betreuung und Erziehung führt in verfassungsrechtlicher Hinsicht zu Abgrenzungsschwierigkeiten. Eine Zusammenführung der Bereiche hätte zur Folge, dass die Kinderbetreuung zur Bildung gezählt werden müsste. In Konsequenz müsste das Angebot obligatorisch und kostenlos sein (vgl. Art. 62 Abs. 2 BV sowie sogleich Ziff. IV.2). Darüber hinaus ist zu beachten, dass die schulische Bildung in die Kompetenz der Kantone fällt (vgl. Art. 62 BV).

### 3. Vorschlag Verfassungsänderung

Der Kanton Genf hat am 3. März 2020 die Standesinitiative [20.308](#) eingereicht, mit der er eine **verfassungsmässige Verankerung der Förderung von Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschulalter** auf kommunaler und kantonaler Ebene sowie eine dauerhafte finanzielle Beteiligung des Bundes an externen Kinderbetreuungsplätzen fordert. Bis zum Erlass dieser Verfassungsbestimmung sei das Impulsprogramm zu verlängern. Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) des Ständerats hat am 29. März 2021 beschlossen, der Initiative keine Folge zu geben. Dies würde damit begründet, dass die Anliegen mit der Initiative [21.403](#) (vgl. nächste Ziff.) besser erfüllt werden könnten. Der Ständerat hat die Initiative am 15. Juni 2021 abgelehnt.<sup>70</sup>

### 4. Vorschlag dauerhafte gesetzliche Lösung

Am 18. Februar 2021 hat die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) des Nationalrats die parlamentarische Initiative [21.403](#) «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» eingereicht und beschlossen, einen Erlassentwurf auszuarbeiten. Sie fordert, dass das **Impulsprogramm des KBFHG in eine stetige Unterstützung** umgewandelt wird. Durch «eine massgebliche Vergünstigung der Elternbeiträge und eine Verbesserung der frühkindlichen Bildung» sollen die Entwicklungschancen von Kindern erhöht und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert werden. Dabei sollen das Subsidiaritätsprinzip gewahrt und individuelle Familienmodelle auch zukünftig berücksichtigt werden. Gemäss einer Medienmitteilung des Sekretariats der WBK-N sollen dem Bund mit der Initiative im Bereich der Jugend- und Kinderpolitik **neue Kompetenzen** übertragen

---

<sup>65</sup> [BBI 2020 3605](#), 3620.

<sup>66</sup> Ebd., 3622.

<sup>67</sup> [BBI 2020 4663](#), 4665.

<sup>68</sup> Vgl. [AB 2020 S 725](#) f.

<sup>69</sup> Medienmitteilung des Sekretariats WBK-N, [Bund soll familienergänzende Kinderbetreuung stärker unterstützen](#), 19.2.2021, zuletzt abgerufen am 1.7.2021.

<sup>70</sup> Vgl. Standesinitiative [20.308](#).

werden. Abgezielt werde auf eine bessere Nutzung der Fachkräfte, eine Verbesserung der Erwerbsanreize, eine Entlastung der Familien, die Gleichstellung von Frau und Mann sowie auf die Ermöglichung der Teilnahme an Angeboten im Frühbereich und den Auf- und Ausbau der Fähigkeiten und Kompetenzen von Kindern.<sup>71</sup> Die WBK-S hat der Initiative am 29. März 2021 zugestimmt und ein Erlassentwurf kann nun ausgearbeitet werden.<sup>72</sup> Gemäss dem Sekretariat der WBK-S zielt der zu erarbeitende Erlass auf die Verringerung der finanziellen Belastung der Eltern, die Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen sowie auf die Verbesserung der frühkindlichen Bildung ab.<sup>73</sup>

Auch bei diesem Vorhaben werden die Bereiche der Betreuung und der Bildung vermischt (vgl. oben Ziff. III.2).

## 5. Zweiter Vorschlag Verfassungsänderung

Am 4. Mai 2021 wurde die parlamentarische Initiative [20.413](#) mit dem Titel «Familien- und schulergänzende Betreuung als Teil des Service Public» eingereicht. Diese fordert die Aufnahme einer neuen Verfassungsbestimmung in Art. 62a sowie die Ergänzung von Art. 66 BV.

### Artikel 62a Familien- und schulergänzende Betreuung

<sup>1</sup> Für die familien- und schulergänzende Betreuung sind die Kantone zuständig.

<sup>2</sup> Sie sorgen für ein bedarfsgerechtes, altersgerechtes, qualitativ hochstehendes und dem Kindeswohl verpflichtetes Angebot, das allen Kindern offensteht. Die Betreuung steht ab Ende des gesetzlichen Mutterschaftsurlaubs bis Ende der Volksschulzeit zur Verfügung. Sie untersteht staatlicher Leitung oder Aufsicht. Sie ist unentgeltlich.

### Ergänzung Artikel 66 Absatz 3

<sup>3</sup> Der Bund gewährt den Kantonen Beiträge an ihre Aufwendungen für die familien- und schulergänzende Betreuung. Diese sind gebunden an öffentliche oder gemeinnützige Einrichtungen, die qualifiziertes Personal, fortschrittliche Arbeitsbedingungen und einen dem Kindeswohl entsprechenden Betreuungsschlüssel vorweisen.

Die vorberatende Kommission bzw. die WBK-N hat dem Nationalrat mit Verweis auf die parlamentarische Initiative [21.403](#) (vgl. oben) beantragt, die Initiative abzulehnen. Die Stossrichtung der Initiative stimme zwar, allerdings gehe diese insbesondere in Bezug auf die Unentgeltlichkeit des Angebots zu weit. Der Nationalrat hat der Initiative am 14. Juni 2021 keine Folge gegeben, wodurch diese als erledigt gilt.<sup>74</sup>

## 6. Verschiedene Zielsetzungen der Vorschläge

Das KBFHG zielt insbesondere auf die Vereinbarkeit zwischen Familie und Erwerbstätigkeit (oder Ausbildung) ab; die Frühförderung steht hingegen nicht im Fokus dieses Gesetzes.<sup>75</sup> Vielmehr soll im Rahmen des KBFHG die Betreuung der Kinder ab Geburt bis und mit ins Schulalter gefördert

<sup>71</sup> Medienmitteilung des Sekretariats WBK-N, [Bund soll familienergänzende Kinderbetreuung stärker unterstützen](#), 19.2.2021, zuletzt abgerufen am 1.7.2021.

<sup>72</sup> Vgl. Parlamentarische Initiative [21.403](#).

<sup>73</sup> Medienmitteilung des Sekretariats WBK-S, [Bund soll sich vermehrt für die Politik der frühen Kindheit einsetzen](#), 29.3.2021, zuletzt abgerufen am 1.7.2021.

<sup>74</sup> Vgl. Parlamentarische Initiative [20.413](#).

<sup>75</sup> Bundesrat, Bericht frühe Kindheit (Fn. 5), S. 14 sowie [BBl 2016 6377](#), 6378.

werden (vgl. Art. 4 sowie 7 KBFHV). Unterstützt werden Kindertagesstätten, Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung sowie Tagesfamilien (vgl. Art. 4, 7 und 10 KBFHV).

Bei den erwähnten Diskussionen um die Zukunft der familienergänzenden Kinderbetreuung werden verschiedene Zielsetzungen genannt:

- Bessere Nutzung von Fachkräften
- Chancengleichheit
- Gleichstellung von Frau und Mann
- Soziale Integration
- Verbesserung der Bildung bzw. Kompetenzen und Fähigkeiten der Kinder
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf bzw. Erhöhung der Erwerbsanreize
- Vergünstigung Beiträge bzw. finanzielle Entlastung der Familien

Darüber hinaus können auch die Armutsprävention und die Gesundheitsförderung eine Rolle spielen.

Bei der Ausarbeitung eines künftigen Erlasses sollte dessen Zielsetzung klar bestimmt werden.<sup>76</sup> Dabei ist bei einem Bundeserlass zu beachten, dass die Zielsetzungen nur im Rahmen einer bestehenden Kompetenzgrundlage aufgenommen werden können (vgl. sogleich Ziff. IV f.). Da die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung bzw. das KBFHG sich wie erwähnt auf Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BV stützt, ist demnach der Schutz der Familie massgebend. Innerhalb dieser Kompetenzgrundlage können auch weitere Zielsetzungen wie z.B. diejenigen der Sozialziele (Art. 41 BV) verfolgt werden.

## 7. Zwischenfazit

Im Bereich der frühen Politik der Kindheit wird **weiterhin politischer Handlungsbedarf** geortet, was durch die zahlreichen Vorstösse unterstrichen wird. Es ist allerdings **nicht durchwegs klar, in welche Richtung dieser Handlungsbedarf geht** bzw. ob sich dieser Handlungsbedarf einzig auf die familienergänzende Kinderbetreuung bezieht oder darüber hinaus geht: Einerseits wird bei der Nachfolgelösung zum Impulsprogramm etwa die finanzielle Entlastung der Familien erwähnt, andererseits geht es aber auch um eine bessere Bildung bzw. Erweiterung der Kompetenzen der Kinder, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bzw. erhöhte Erwerbsanreize, um eine bessere Nutzung der Fachkräfte sowie um die Gleichstellung von Frau und Mann. Der Bund darf zur Verwirklichung dieser Ziele nur in jenen Bereichen regulieren, in denen er über eine entsprechende Kompetenz verfügt. Insbesondere zu beachten ist, dass die Bundesverfassung die Kompetenzen von Bund und Kantonen in den Bereichen der (frühkindlichen) **Betreuung und Bildung** unterschiedlich ordnet und deren Vermischung, die in mehreren Vorstössen angestrebt wird, problematisch ist.

## IV. Gutachten und Berichte

### 1. Gutachten Bundesamt für Justiz

Infolge der in Ziff. II.1 erwähnten parlamentarischen Initiative [00.403](#), welche zum Erlass des KBFHG geführt hat, hat das Bundesamt für Justiz im Jahr 2001 ein [Gutachten](#) zur **Tragweite von Art. 116**

---

<sup>76</sup> Siehe Bundesamt für Justiz, [Gesetzgebungsleitfaden](#), Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 4. A., 2019, N 120 ff. (zit. als BJ, Gesetzgebungsleitfaden).

**Abs. 1 Satz BV** erstellt.<sup>77</sup> Es kam dabei zum Schluss, dass der Bund gestützt auf diese Bestimmung über die Kompetenz verfügt, um die Schaffung von familienexternen Betreuungsplätzen zu unterstützen.<sup>78</sup> Art. 41 Abs. 1 Bst. c BV würde keine solche Kompetenz begründen.<sup>79</sup> Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV begründe für sich allein ebenfalls keine Bundeskompetenzen.<sup>80</sup> Das Bundesamt für Justiz hat auch kurz geprüft, **ob Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV als Kompetenzgrundlage im Bereich von Betreuungsplätzen dienen könnte**. Diese Bestimmung verleihe dem Bund Kompetenzen zum Erlass von Schutznormen für Arbeitnehmende. Wie sie als Grundlage für das Gleichstellungsgesetz beigezogen wurde, könne sie auch für Massnahmen zur familienexternen Betreuung kompetenzbegründend sein, soweit diese Massnahmen die Situation von Arbeitnehmenden im Erwerbsleben betreffen würden.<sup>81</sup>

## 2. Bericht WBK-N und Gutachten Prof. Ehrenzeller

Im Rahmen von fünf im Jahr 2005 eingereichten Vorstössen<sup>82</sup> und der parlamentarischen Initiative [07.419](#), welche zur Volksabstimmung geführt hat (vgl. oben Ziff. II.2), hat sich die WBK-N ab dem Jahr 2005 mit der familienergänzenden Betreuung auseinandergesetzt. Die Vorstösse forderten, dass die Kantone – mit Unterstützung des Bundes – zu einem flächendeckenden und bedarfsgerechten Angebot im Bereich der Tagesstrukturen verpflichtet werden sollten und zielten auf eine Ergänzung von Art. 62 BV ab.<sup>83</sup> Dass der Ausbau des Tagesstrukturangebotes für Kinder im Frühbereich und im Vorschulalter nötig war, war für die grosse Mehrheit der Kommission unbestritten.<sup>84</sup> Allerdings war nicht klar, ob und welcher Handlungsbedarf besteht. Die WBK-S hat infolge der erwähnten Vorstösse **drei Optionen** diskutiert: Eine **Ergänzung von Art. 62 BV**, eine **Ergänzung von Art. 116 BV** (vgl. sogleich) oder **die Beschränkung auf die kantonale Harmonisierung gemäss dem HarmoS-Konkordat und den Abbruch der Arbeiten**.<sup>85</sup> Insbesondere aufgrund des HarmoS-Konkordats verzichtete die WBK-N schliesslich auf den Weg über eine Verfassungsänderung. Im Vorschulbereich hat sie allerdings versucht, eine Konkordatslösung anzuregen,<sup>86</sup> da dieser Bereich nicht vom HarmoS-Konkordat erfasst ist. Zudem wurde eine Verlängerung des KBFHG initiiert bzw. die Motion [08.3449](#) eingereicht (vgl. Ziff. II.3 f.).

Wie erwähnt, zielte die zweite der diskutierten Optionen auf die **Änderung von Art. 116 BV** ab. Aus dem Bericht der WBK-N ist ersichtlich, dass Prof. BERNHARD EHRENZELLER ein Rechtsgutachten erstellt und folgende Änderung von Art. 116 BV vorgeschlagen hat:<sup>87</sup>

### Art. 116 Absatz 3 und 4

<sup>3</sup> Er [der Bund] fördert (kann fördern) ein bedarfsgerechtes Angebot der Kantone an familien- und

<sup>77</sup> Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 25. Oktober 2001, JAAC 66.1 (zit. als Gutachten BJ).

<sup>78</sup> Gutachten BJ (Fn. 77), Ziff. 3a f.

<sup>79</sup> Ebd., Ziff. 2a ff.

<sup>80</sup> Ebd., Ziff. 4a.

<sup>81</sup> Ebd., Ziff. 4b.

<sup>82</sup> Pa.Iv. [05.429](#), Egerszegi-Obrist Christine (FDP), Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung; Pa.Iv. [05.430](#) Genner Ruth (Grüne), Bessere Chancen für Kinder und Familien; Pa.Iv. [05.431](#) Fehr Jacqueline (SP), Bessere Bildungschancen für Kinder und Jugendliche; Pa.Iv. [05.432](#) Riklin Kathy (CVP), Einführung von Tagesschulen und Pa.Iv. [05.440](#) Haller Vannini Ursula (BDP), Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung.

<sup>83</sup> [BBI 2008 8639](#), 8642 f.

<sup>84</sup> [BBI 2008 8639](#), 8652.

<sup>85</sup> Ebd., 8649 f.

<sup>86</sup> Ebd., 8640.

<sup>87</sup> Ebd., 8649 f.

schulergänzender Tagesbetreuung für Kinder im schulpflichtigen Alter (bis zum Ende der obligatorischen Schule).

<sup>4</sup> (Variante 1): Kommt auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung in Bezug auf die Betreuungsangebote der Kantone zustande, so legt das Gesetz deren Ziele und Grundsätze fest.

<sup>4</sup> (Variante 2): Der Bund legt die Ziele und Grundsätze der Betreuungsangebote im Gesetz fest.

Diese Änderung wurde vorgeschlagen, da die familienexterne Betreuung fakultativ bleiben und eine Kostenbeteiligung der Nutzenden ermöglicht werden sollte. Dies im Rahmen der Bildungsverfassung einzufügen, sei aus systematischer Sicht fragwürdig, da in diesen Bestimmungen die Prinzipien der Kostenlosigkeit des Angebots und des Obligatoriums des Schulbesuchs gelten würden.<sup>88</sup>

### 3. Bericht Bundesrat

In Erfüllung zweier Postulate ([19.3417](#) sowie [19.3262](#)) hat der Bundesrat am 3. Februar 2021 einen ausführlichen Bericht zur Politik der frühen Kindheit publiziert. In diesem präsentiert er eine **Ausle-geordnung und zeigt Entwicklungsmöglichkeiten auf der Bundesebene** auf.<sup>89</sup>

Gemäss dem Bundesrat stützt sich die Politik im Bereich der frühen Kindheit nebst dem UNO-Über-einkommen über die Rechte des Kindes (KRK; [SR 0.107](#)) in der Schweiz auf Art. 2 Abs. 3 BV (Chan-cengleichheit unter Bürgerinnen und Bürgern), Art. 8 BV (Rechtsgleichheit bzw. Diskriminierungs-verbot), Art. 11 Abs. 1 BV (besonderer Schutz von Kindern und Jugendlichen), Art. 41 Abs. 1 Bst. c, f und g BV (Sozialziele), Art. 67 Abs. 2 BV (Unterstützung ausserschulischer Massnahmen), Art. 116 Abs. 1 BV (Massnahmen zum Schutz der Familien) sowie auf Art. 122 Abs. BV (Gesetzgebung auf dem Gebiet des Zivilrechts).<sup>90</sup> Es fällt auf, dass der Bericht in seinen Ausführungen zu den rechtlichen Grundlagen und Zuständigkeiten nicht zwischen kompetenzbegründenden und blossen Ziel- und Pro-grammbestimmungen, die keine Bundeskompetenzen begründen, unterscheidet. Auf die konkreten Verfassungsgrundlagen der familienergänzenden Kinderbetreuung wird nicht eingegangen.

### 4. Gutachten Prof. Mahon/Huruy

Im Auftrag der Jacobs Foundation haben PASCAL MAHON/BATHSHEBA HURUY ein [Gutachten](#) erstellt, das sich mit den Zuständigkeiten des Bundes im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinder-betreuung befasst. MAHON/HURUY haben sich insbesondere mit der Frage auseinandergesetzt, **ob aus Art. 110 i.V.m. Art. 41 und Art. 8 BV eine Verfassungsgrundlage für bundesrechtliche Regelun-gen der familienergänzenden Kinderbetreuung abgeleitet** werden kann und welche Grenzen der Bundesgesetzgeber dabei zu beachten hat.<sup>91</sup> Dazu haben sie u.a. das Gutachten des Bundesamts für Justiz (vgl. Ziff. IV.1) genauer beleuchtet und geprüft, ob sich in der Zwischenzeit Änderungen erge-ben haben.<sup>92</sup> Im Fokus der Analyse stand die kompetenzrechtliche Tragweite der Bestimmungen von Art. 116 Abs. 1 BV, Art. 41 BV (insb. Bst. c und d), Art. 8 Abs. 3 BV und Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV. Die wichtigsten Ergebnisse werden nachfolgend zusammengefasst:

<sup>88</sup> Ebd., 8649.

<sup>89</sup> Bundesrat, Bericht frühe Kindheit (Fn. 5).

<sup>90</sup> Ebd., S. 10 f.

<sup>91</sup> MAHON PASCAL/HURUY BATHSHEBA, [Les compétences de la Confédération en matière d'accueil extrafamilial et parascolaire, Avis de droit établi à la demande de la Jacobs Foundation Zurich](#) (zit. als MAHON/HURUY), Neuchâtel 2021, N 3.

<sup>92</sup> Vgl. MAHON/HURUY (Fn. 91), N 34 ff.

**Art. 116 Abs. 1 Satz BV** stelle eine explizite Grundlage für eine Unterstützung des Bundes bei der familienexternen Kinderbetreuung dar. Dies gelte auch für eine unbefristete Unterstützung.<sup>93</sup> Der Bund sei in diesem Bereich aber nur befugt, gesetzliche Bestimmungen zu erlassen, die diese Unterstützung regeln und er werde auch dadurch begrenzt, dass er nur zur Unterstützung intervenieren könne.<sup>94</sup> Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BV habe eine parallele Kompetenz des Bundes und der Kantone im Bereich der Schutz der Familie zur Folge und die Unterstützung des Bundes sei subsidiär.<sup>95</sup> Der Anwendungsbereich von Art. 116 Abs. 1 BV sei relativ weit gefasst, auch wenn die Bestimmung in Bezug auf die Begründung von Bundeskompetenzen in der Praxis relativ selten angewendet werde.<sup>96</sup>

Weder **Art. 41 BV** noch **Art. 8 Abs. 3 BV** würden dem Bund Gesetzgebungskompetenzen übertragen. Sie würden allerdings den Bund und die Kantone (innerhalb ihrer eigenen Zuständigkeitsbereiche) zur Verfolgung gewisser sozialpolitischer Ziele und zur geschlechtlichen Gleichstellung beauftragen.<sup>97</sup>

Der Anwendungsbereich von **Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV** sei sehr weit gefasst. Ob er dem Bund Gesetzgebungskompetenzen im Bereich der ausserfamiliären Kinderbetreuung übertrage, sei nicht offensichtlich zu beantworten, wobei die Praxis der Bundesbehörden Hinweise geben würden. Meistens werde diese Bestimmung in Verbindung mit anderen Verfassungsgrundlagen als Grundlage beigezogen, beispielsweise sei dies der Fall beim Gleichstellungsgesetz (GIG, [SR 151.1](#)).<sup>98</sup> Fest stehe, dass der alleinige Beizug von Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV im Bereich der ausserfamiliären Betreuung als Kompetenzgrundlage für ein Gesetz heikel sein könne, da dies die bisherige Auslegung ausweiten würde – allerdings sei dies bereits mit dem GIG gemacht worden.<sup>99</sup>

MAHON/HURUY gelangen zum Schluss, dass es **möglich bzw. zumindest nicht ausgeschlossen sei, nebst Art. 116 Abs. 1 andere Verfassungsbestimmungen – insb. Art. 110 Abs. 1 Bst. a und Art. 8 Abs. 3 BV – heranzuziehen** und dadurch eine Bundeskompetenz zu begründen, die im Bereich der ausserfamiliären Betreuung **über die aktuelle Kompetenz einzig im Rahmen von Art. 116 Abs. 1 BV hinausgehe**. Dabei verwiesen sie u.a. auf das GIG, welches sich auf die Art. 8 Abs. 3 BV, Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV, Art. 122 BV und auf Art. 173 Abs. 2 BV stützt, sowie auf das Bundesgesetz zum Schutz von Passivrauchen ([SR 818.31](#)), welches sich auf die Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV und auf Art. 118 Abs. 2 Bst. b BV stützt.<sup>100</sup> Eine solche Erweiterung der Bundeskompetenzen werde allerdings insbesondere durch die Zielsetzung und den Gegenstand der zu erlassenden Regelung begrenzt: So müsse die Regelung etwa einen engen Bezug zum Arbeitsrecht und zum Schutz von Arbeitnehmenden haben.<sup>101</sup>

---

<sup>93</sup> Ebd., N 37 f., 55, 63.

<sup>94</sup> Ebd., N 37, 55.

<sup>95</sup> Ebd., N 37.

<sup>96</sup> Ebd., N 38, verwiesen wird etwa auf das Bundesgesetz über die Schwangerschaftsberatungsstellen ([SR 857.5](#)).

<sup>97</sup> Ebd., N 56, 64.

<sup>98</sup> Ebd., N 57, 65.

<sup>99</sup> MAHON/HURUY (Fn. 91), N 59, 67.

<sup>100</sup> Ebd., N 58, 66.

<sup>101</sup> Ebd., N 58 f., 67

## V. Würdigung aus föderalistischer Sicht

### 1. Verschiedene Regelungsmöglichkeiten

Der Bereich der familienexternen Kinderbetreuung lässt sich auf verschiedenen Staatsebenen und innerhalb dieser in unterschiedlicher Dichte regeln. Möglich sind aus theoretischer Sicht etwa:

- kommunale Regelungen;
- kommunale Regelungen unter einem kantonalen Rahmengesetz;
- kantonale Regelungen;
- interkantonale Mustererlasse/harmonisierte Empfehlungen;
- (gesamtschweizerische oder regionale) Konkordate;
- Rahmengesetz des Bundes;
- Bundesregelung.

Ungeachtet des gewählten Ansatzes können Regelungen in kommunale oder kantonale Strategien oder auch in eine nationale Strategie eingebettet sein. Die Mehrheit der Kantone und die grösseren Städte verfügen aktuell über solche Strategien im Bereich der frühen Kindheit.<sup>102</sup> Momentan bestehen zudem – ebenfalls im Rahmen der «Politik der frühen Kindheit» – **unterschiedliche kantonale und kommunale Regelungen zur familienergänzenden Kinderbetreuung**,<sup>103</sup> wobei insbesondere die **Gemeinden als zentrale Akteure** fungieren.<sup>104</sup> Zudem gibt es eine gemeinsame Erklärung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zu familienergänzenden Tagesstrukturen<sup>105</sup> sowie Empfehlungen der SODK zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich (0-4 Jahre).<sup>106</sup> Auch die Konferenz für Jugendförderung und -schutz (Conférence Latine de Promotion et Protection de la Jeunesse CLPPJ) hat Empfehlungen erlassen.<sup>107</sup> Ebenfalls Richtlinien bzw. Empfehlungen verfasst haben der Verband Kinderbetreuung Schweiz (kibesuisse) sowie die Plattform für Kinderbetreuung pro enfance.<sup>108</sup> Darüber hinaus bestehen weitere Austauschgefässe.<sup>109</sup> Im Allgemeinen wird mit Blick auf eine **Intensivierung und Verbesserung der Zusammenarbeit und Koordination** der Kantone untereinander sowie mit den Städten, Gemeinden und weiteren Akteuren sowie mit laufenden Projekten und Programmen auf Bundesebene verbreitet ein Handlungsbedarf geortet.<sup>110</sup> Bei der aktuellen Situation mit kantonal und kommunal unterschiedlichen Regelungen wird eine bessere Vernetzung

<sup>102</sup> HAMETNER CLAUDIA, [Politik der frühen Kindheit muss in kommunaler Hand bleiben](#), in: CHSS Nr. 2/Juni 2021 (zit. als HAMETNER).

<sup>103</sup> Vgl. für eine Übersicht Ecoplan (Fn. 12), die verschiedenen Rechtsgrundlagen werden ab S. 62 ff. präsentiert.

<sup>104</sup> Siehe HAMETNER (Fn. 102).

<sup>105</sup> EDK/SODK, [Kinderbetreuung: Familienergänzende Tagesstrukturen](#), Gemeinsame Erklärung der EDK und der SODK vom 13. März 2008.

<sup>106</sup> SODK, [Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren \(SODK\) zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich](#), 24. Juni 2011.

<sup>107</sup> Conférence latine des affaires sanitaires et sociales CLASS, Groupement des services de l'action et d'aide sociale des cantons romands, de Berne et du Tessin GRAS, Conférence latine de promotion et protection de la jeunesse CLPPJ (2018) : [Recommandations du 30 janvier 2017 de la Conférence latine de promotion et de protection de la jeunesse : en matière d'exigences de qualité au sein des structures d'accueil extrafamilial](#).

<sup>108</sup> Zu den Richtlinien der Kibesuisse: <https://www.kibesuisse.ch/publikationen/>; zu den Empfehlungen von pro enfance: <https://www.proenfance.ch/documentation>.

<sup>109</sup> Vgl. Bundesrat, Bericht frühe Kindheit (Fn. 5), S. 18 ff.

<sup>110</sup> Vgl. Bundesrat, Bericht frühe Kindheit (Fn. 5); vgl. dazu auch HAMETNER (Fn. 102).

gefordert.<sup>111</sup> **Auch bei der Finanzierung wird verbreitet ein Handlungsbedarf festgestellt**, insbesondere da den Eltern momentan hohe Kosten übertragen werden.<sup>112</sup>

## 2. Verfassungsmässige Bundeskompetenzen

Aus föderalistischer Hinsicht stellt sich in einem ersten Schritt die Frage, über **welche verfassungsmässigen Kompetenzen der Bund im Bereich der familienergänzenden Betreuung verfügt** (vgl. Art. 42 BV). Die Kompetenzen des Bundes folgen den Prinzipien der Einzelermächtigung und des Verfassungsvorbehalts (Art. 3 i.V.m. Art. 42 BV); der Bund darf demnach nur diejenigen Aufgaben erfüllen, die ihm durch die Verfassung übertragen wurden.<sup>113</sup> Sowohl für die Ermittlung des Bestehens einer Bundeskompetenz als auch für die Bestimmung der Tragweite derselben müssen die bestehenden Verfassungsbestimmungen, die dem Bund Zuständigkeiten und Aufgaben übertragen, ausgelegt werden.<sup>114</sup> In Ziff. IV wurden bereits Gutachten und Berichte erörtert, die sich zu den Kompetenzen des Bundes im Bereich der frühen Kindheit bzw. der familienergänzenden Kinderbetreuung geäußert haben.

Fest steht, dass weder **Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV** noch **Art. 41 Abs. 1 Bst. c, f und g BV** dem Bund Gesetzgebungskompetenzen übertragen (vgl. etwa Ziff. IV.1).<sup>115</sup> Diese Bestimmungen geben dem Bund und den Kantonen einzig Ziele und Programme vor, die sie im Rahmen der Ausübung ihrer jeweiligen verfassungsmässigen Kompetenzen zu berücksichtigen und zu verfolgen haben. Dabei kommt ihnen bei der Umsetzung ein gewisser Ermessensspielraum zu.<sup>116</sup> Diese Bestimmungen können auch nicht herangezogen werden, um bestehende Verfassungsnormen, die eine Bundeskompetenz begründen, in ihrem Anwendungsbereich zu erweitern.

So darf beispielsweise der Begriff der «Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer» in der Kompetenznorm von Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV, welche nebst weiteren Bestimmungen als Verfassungsgrundlage für das GIG herangezogen wurde, nicht mit Blick auf den Gleichstellungsauftrag von Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV erweitert werden. Hingegen gebietet dieser Gleichstellungsauftrag, den Arbeitnehmerschutz auch auf Geschlechterdiskriminierungen am Arbeitsplatz (z.B. durch sexuelle Belästigungen) zu erstrecken (vgl. z.B. Art. 4 GIG).

Wie Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BV verleiht auch **Art. 67 Abs. 2 BV** dem Bund Unterstützungs- bzw. Förderungskompetenzen, namentlich eine «subsidiäre und fakultative Kompetenz» zur Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen.<sup>117</sup> Art. 67 Abs. 2 BV bildet Teil der Bildungsverfassung.<sup>118</sup> Die Bundesversammlung hat eine dahingehende Ergänzung von Art. 62 BV, dass der Bund über eine Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Förderung und des Schutzes von Kindern

<sup>111</sup> So auch HAMETNER (Fn. 102), welche kommunale Strategien als notwendig erachtet für diese Vernetzung. Ein kantonales Rahmengesetz könne allenfalls sinnvoll sein, ohne aber identische Versorgungsmodelle für urbane und ländliche Gebiete sowie für kleinere oder grosse Gemeinden vorzuschreiben.

<sup>112</sup> Vgl. Ziff. I sowie Bundesrat, Bericht frühe Kindheit (Fn. 5), S. 46 f.

<sup>113</sup> Vgl. etwa WALDMANN BERNHARD, Subsidiarität und fiskalische Äquivalenz als Garanten für einen substanziellen Föderalismus?, in: Newsletter IFF 4/2015 (zit. als WALDMANN, Garanten), S. 2 sowie SCHWEIZER RAINER J., Verteilung der Staatsaufgaben zwischen Bund und Kantonen, in: DIGGELMANN/HERTIG RANDALL/SCHINDLER, Verfassungsrecht der Schweiz, Band I: Grundlagen, Demokratie, Föderalismus, Zürich/Genf/St. Gallen 2021, S. 697 f.

<sup>114</sup> BIAGGINI, Vorbem. Art. 42-135 BV, in: BV-Kommentar (Fn. 25), N 16.

<sup>115</sup> Zur fehlenden Begründung von Bundeskompetenzen siehe WALDMANN BERNHARD, Kommentar Art. 8 BV, in: BSK-BV (Fn. 22), N 103 (zu Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV) sowie GÄCHTER THOMAS/WERDER GREGORI, Kommentar Art. 41 BV in: BSK-BV (Fn. 22), N 22 f. (zu Art. 41 BV).

<sup>116</sup> Vgl. BIAGGINI, Kommentar Art. 8 BV, N 31 sowie Kommentar Art. 41, N 2, in BV-Kommentar (Fn. 25).

<sup>117</sup> GERBER JENNI REGULA, Kommentar Art. 67 BV, in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER, St. Galler Kommentar Bundesverfassung (zit. als SGK-BV), N 14.

<sup>118</sup> Vgl. [BBl 2005 5479](#).

und Jugendlichen erhalten sollte, in den Jahren 2015 bzw. 2016 abgelehnt.<sup>119</sup> Das gestützt auf Art. 67 Abs. 2 BV erlassene KJFG bezieht sich auf Kinder und Jugendliche ab dem Kindergartenalter (vgl. Art. 4 KJFG). Auch das HarmoS-Konkordat bezieht sich auf diese Zielgruppe (vgl. Art. 5 HarmoS-Konkordat). Die familienergänzende Betreuung betrifft allerdings bereits Kinder ab Geburt. Zudem ist eine Kostenbeteiligung der Nutzenden vorgesehen (vgl. dazu auch Ziff. IV.2).

**Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV** verleiht dem Bund eine konkurrierende Regelungskompetenz im Bereich des Schutzes der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Diese Kompetenz ist umfassender Natur und wirkt nachträglich derogatorisch.<sup>120</sup> Der Schutz der Arbeitnehmenden stellt das Ziel dieser Bundeskompetenz dar, welche nicht nur die Gesundheit und Sicherheit, sondern auch etwa den Persönlichkeitsschutz umfasst.<sup>121</sup> Die dem Bund durch diese Bestimmung eingeräumte Gesetzgebungskompetenz ist sehr weit gefasst. Gemäss GÄCHTER gibt es «kaum einen Bereich innerhalb der Arbeitsbeziehungen, in dem der Bund nicht zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer legiferieren dürfte». <sup>122</sup> Allerdings muss jeweils ein Bezug zu Sicherheitsbedürfnissen am Arbeitsplatz bzw. bei der Arbeit bestehen.<sup>123</sup>

Gemäss **Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BV** kann der Bund Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen.

Eine grammatikalische Auslegung ergibt, dass der Begriff «Schutz der Familie» unklar ist. Aus der Botschaft zur neuen BV geht hervor, dass der Begriff der «Familie» sich weiterentwickelt hat, allerdings wird nicht klar, was alles zum Schutz der Familie gehört.<sup>124</sup> Dass die familienergänzende Kinderbetreuung dem Schutz der Familie dient, ist inzwischen unbestritten.<sup>125</sup> Aus historischer Sicht relevant ist, dass die Bestimmung eingeführt wurde, weil in der Praxis Institutionen zur Familienförderung und -beratung sowie Schwangerschaftsberatungsstellen ohne Verfassungsgrundlage eingeführt wurden.<sup>126</sup>

Mit Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BV werden dem Bund akzessorische Förderungskompetenzen übertragen, die dieser nur nutzen darf, «wenn und soweit» die Kantone oder Dritte bereits tätig geworden sind.<sup>127</sup> Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BV stellt im Wesentlichen eine parallele Bundeskompetenz dar. Sie hat insofern eine begrenzte Tragweite, als dass der Bund nur Massnahmen Dritter unterstützen und nicht generell im Interesse des Schutzes der Familien legiferieren darf.<sup>128</sup> So darf der Bund nur Regelungen erlassen, welche die Unterstützungsmassnahmen für die Familien betreffen und er darf einzig intervenieren, um bereits ergriffene Massnahmen zu unterstützen.<sup>129</sup> Die Unterstützung des Bundes gestützt auf Art. 116

<sup>119</sup> Siehe parlamentarische Initiative [07.402](#), Viola Amherd (CVP), Verfassungsgrundlage für ein Bundesgesetz über die Kinder- und Jugendförderung sowie über den Kinder- und Jugendschutz.

<sup>120</sup> GÄCHTER THOMAS, Kommentar Art. 110 BV, in: SGK-BV (Fn. 117), N 26 sowie BIAGGINI, Kommentar Art. 110 BV, in: BV-Kommentar (Fn. 25), N 3.

<sup>121</sup> BIAGGINI, Kommentar Art. 110 BV, in: BV-Kommentar (Fn. 25), N 4.

<sup>122</sup> GÄCHTER, Kommentar Art. 110 BV, in: SGK-BV (Fn. 117), N 22; zum weiten Anwendungsbereich vgl. auch MAHON PASCAL, Kommentar Art. 110 BV, in: AUBERT/MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale, Zürich/Basel/Genf, 2003 (zit. als Commentaire Cst.), N 13.

<sup>123</sup> Vgl. dazu auch CARDINAUX BASILE, Kommentar Art. 110 BV, in: BSK-BV (Fn. 22), N 25.

<sup>124</sup> Siehe [BBl 1997 I 1](#), 153, 330.

<sup>125</sup> Vgl. dazu bereits Gutachten BJ (Fn. 77), Ziff. 3.b.

<sup>126</sup> Siehe [BBl 1997 I 1](#), 330.

<sup>127</sup> BIAGGINI, Vorbem. Art. 42-135 BV, in: BV-Kommentar (Fn. 25), N 18, weitere Förderungskompetenzen finden sich z.B. in Art. 67 Abs. 2 BV oder in Art. 70 Abs. 5 BV.

<sup>128</sup> BIAGGINI, Kommentar Art. 116 BV, in: BV-Kommentar (Fn. 25), N 2 sowie MAHON PASCAL, Kommentar Art. 116 BV, in: Commentaire Cst. (Fn. 122), N 7.

<sup>129</sup> MAHON/HURUY (Fn. 91), N 37, 55.

Abs. 1 Satz 2 BV ist an keine zeitlichen Bedingungen geknüpft; eine unbefristete Unterstützung ist ebenfalls denkbar.<sup>130</sup>

**Art. 122 Abs. 1 BV** kann nicht als Kompetenzgrundlage herangezogen werden, da die freiwillige und familienergänzende Kinderbetreuung keine zivilrechtliche Materie darstellt.<sup>131</sup>

Als **Zwischenfazit** kann festgehalten werden, dass Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BV die Kompetenzgrundlage für die Unterstützung konkreter Massnahmen durch den Bund zum Schutz der Familie und auch zur Vereinbarkeit von Familie und Arbeit bildet. Mit Massnahmen gestützt auf Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BV können die Sozialzielbestimmungen in Art. 41 Abs. 1 Bst. c BV (Schutz und Förderung von Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern) und die Zielsetzung von Art. 8 Abs. 3 BV bzw. die Förderung der Gleichheit von Frau und Mann verwirklicht werden (vgl. etwa Ziff. IV.4). Gestützt auf Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BV kann der Bund die Kantone im Bereich der familienergänzenden Betreuung auch ohne zeitliche Befristung, wie dies momentan durch den Gesetzgeber eingeführt wurde, unterstützen.

Weiter stellt sich nun die Frage, ob der Bund durch eine **Kombination mehrere Bestimmungen** über zusätzliche Kompetenzen verfügt. Gemäss MAHON/HURUY (vgl. Ziff. IV.4) ist es denkbar, zusätzlich Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV für bundesrechtliche Regelungen herbeizuziehen, **um die Kompetenz des Bundes gestützt auf Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BV zu erweitern**. Eine solche Erweiterung ist u.E. aus den folgenden Gründen **abzulehnen**:

- Die Kompetenzbestimmung von Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BV wurde bewusst auf eine Unterstützungskompetenz eingeschränkt. Anträge auf weitergehende Bundeszuständigkeiten, etwa zur Gesetzgebung im Bereich der Unterstützung und des Schutzes von Familien, Kindern und Jugendlichen, wurden explizit verworfen (vgl. Ziff. II.2).
- Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV dient Sicherheitsbedürfnissen am Arbeitsplatz. Das Schutzbedürfnis ist zwar weit auszulegen, indem es sich grundsätzlich auf alle Gefahren erstreckt, welche Arbeitnehmende am Arbeitsplatz oder bei der Arbeit bedrohen. Dazu gehören beispielsweise auch Persönlichkeitsverletzungen durch sexuelle Belästigungen von Vorgesetzten oder Mitarbeitenden bei der Arbeit.<sup>132</sup> Die von der Regelungskompetenz von Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV abgedeckten Schutzbedürfnisse müssen allerdings stets einen Bezug zum Arbeitsplatz bzw. zur Arbeit aufweisen. Ein solcher Konnex ist für die Herstellung von Vereinbarkeit zwischen Familie und Beruf nicht auszumachen, auch wenn für Letzteres gewichtige, auf die Verfassung gestützte öffentliche Interessen bestehen. Vor diesem Hintergrund vermag Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV keine Bundeskompetenz zur Regelung der familienergänzenden Betreuung von Kindern zu begründen.
- Ferner ist es verfassungsrechtlich nicht zulässig, den Umfang der dem Bund kraft Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV (und auch von Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BV) eingeräumten Kompetenzen über Zielbestimmungen wie Art. 8 Abs. 3 BV oder Art. 41 Abs. 1 BV zu erweitern. Letztere Bestimmungen vermögen weder für sich allein noch im Zusammenspiel mit Kompetenzbestimmungen neue Bundeszuständigkeiten zu begründen. Sie verpflichten den Bund lediglich innerhalb der bestehenden Bundeszuständigkeiten.

---

<sup>130</sup> MAHON/HURUY (Fn. 91), N 38; vgl. auch BIAGGINI, Kommentar Art. 116 BV, in: BV-Kommentar (Fn. 25), N 2a.

<sup>131</sup> Bundesrat, Bericht frühe Kindheit (Fn. 5), S. 53.

<sup>132</sup> In diesem Sinne wird beispielsweise das Verbot der Diskriminierung durch sexuelle Belästigung in Arbeitsverhältnissen (Art. 4 GlG) zu Recht auf Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV abgestützt (vgl. Ingress GlG).

- Im Übrigen ist es nicht sachgerecht, aus dem Ingress eines bestehenden Bundeserlasses (wie z.B. dem GlG) rechtliche Folgen abzuleiten und neue (erweiterte) Bundeszuständigkeiten zu begründen. Ingresse können lediglich die bestehende Kompetenzordnung abbilden. Fehlerhafte Ingresse vermögen die bestehende verfassungsrechtliche Kompetenzordnung nicht zu modifizieren.
- Gegen die Auffassung der Gutachter lassen sich schliesslich auch demokratische Gründe anführen: In der Volksabstimmung vom 3. März 2013 wurde eine neue Verfassungsbestimmung, welche die Bundeskompetenzen im Bereich der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung erweitert hätte, abgelehnt (vgl. Ziff. II.2). Hätte der Bund bereits aufgrund von Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV über Gesetzgebungskompetenzen verfügt, die über Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BV hinausgehen, hätte es gar keinen weiteren Verfassungsartikel gebraucht.

Die Bundesverfassung räumt dem Bund demnach im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung aktuell einzig eine Unterstützungskompetenz ein.

### 3. Föderalistische Prinzipien

#### a) Subsidiarität

Gemäss Art. 5a BV ist das Subsidiaritätsprinzip bei der Zuweisung und Erfüllung von staatlichen Aufgaben zu beachten. Der **Bund sollte nicht Zuständigkeiten und Aufgaben an sich ziehen, die bei den Kantonen besser oder ebenso gut aufgehoben sind.**<sup>133</sup> Ergänzt und konkretisiert wird das Subsidiaritätsprinzip in Art. 43a Abs. 1 BV,<sup>134</sup> wonach der Bund nur diejenigen Aufgaben übernimmt, welche die Kraft der Kantone übersteigen oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedürfen. Dieser Grundsatz gilt nicht nur für das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen, sondern auch für dasjenige **zwischen Kantonen und Gemeinden.**<sup>135</sup> Relevante Kriterien für eine Aufgabenzuweisung an die Kantone sind etwa die besondere Nähe der Kantone zur Aufgabe und deren Fähigkeit, die Aufgabe eigenständig zu lösen, sowie eine effektivere und bedürfnisgerechtere Leistungserbringung aufgrund der Bürgernähe. Kriterien, die für eine Aufgabenzuweisung an den Bund sprechen, sind beispielsweise die Generierung eines landesweit gleichmässigen Nutzens oder die Vermeidung von schwerwiegenden Beeinträchtigungen der Chancengleichheit.<sup>136</sup>

Die **aktuelle Ausgestaltung im Bereich der familienexternen Betreuung entspricht dem Subsidiaritätsprinzip:** Zentrale Akteure sind insgesamt die Gemeinden, während die Kantone gewisse Vorgaben machen und der Bund Unterstützung leistet. Die Gemeinden stehen beispielsweise in einer besonderen Nähe zu den Kinderbetreuungseinrichtungen und allfällige unterschiedliche Gegebenheiten oder Bedürfnisse (z.B. zwischen einer Grossstadt und einer kleinen Gemeinde auf dem Land) können berücksichtigt werden. Auch werden dadurch innovative Ansätze begünstigt und Vergleiche verschiedener Lösungen ermöglicht.

---

<sup>133</sup> Statt vieler BIAGGINI, Kommentar Art. 5a BV, in: BSK-BV (Fn. 22), N 2, ausführlich dazu WALDMANN, Garanten (Fn. 113), S. 3 ff.

<sup>134</sup> BIAGGINI, Kommentar Art. 43a BV, in: BSK-BV (Fn. 22), N 1.

<sup>135</sup> WALDMANN, Garanten (Fn. 113), S. 3 sowie BJ, Gesetzgebungslitfad (Fn. 76), N 642.

<sup>136</sup> Vgl. zu den vollständigen Kriterien für die Aufgabenzuweisung: BJ, Gesetzgebungslitfad (Fn. 76), N 645 f.

## b) *Fiskalische Äquivalenz*

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ist in Art. 43a Abs. 2–3 BV verankert. Demnach trägt das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, deren Kosten (Abs. 2) und das Gemeinwesen, das die Kosten einer staatlichen Leistung trägt, kann darüber bestimmen. Verlangt wird mit anderen Worten eine **Kongruenz zwischen Nutzniessenden und Kosten- sowie Entscheidungs-tragenden von öffentlichen Leistungen**.<sup>137</sup> Handelt es sich um einen örtlich begrenzten Nutzen, muss die Aufgabe durch die Kantone finanziert werden. Bei einem landesweiten Nutzen ist die Finanzierung Sache des Bundes. Zudem muss die Kostenaufteilung der Leistungen der Aufteilung der Entscheidungskompetenzen entsprechen.<sup>138</sup>

Bei der aktuellen Lösung tragen insbesondere die Eltern die Kosten, was problematisch ist. Aus verfassungsmässiger Sicht sind die **Gemeinden und Kantone primär für die Finanzierung zuständig und der Bund hat eine subsidiäre Unterstützungskompetenz** (vgl. Ziff. I). Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird durch diese Kompetenzaufteilung respektiert: Die Gemeinden und Kantone finanzieren direkt, während sie auch unmittelbar über die Aufgabenerfüllung bestimmen können, und der Bund finanziert indirekt – immerhin wird durch das Angebot von familienergänzenden Betreuungsplätzen auch ein landesweiter Nutzen erzielt.

## 4. **Zwischenfazit**

Gemäss der vorliegenden Ansicht **verfügt der Bund im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung einzig über eine (unbefristete) Unterstützung- bzw. Förderungskompetenz** gestützt auf Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BV. Im Rahmen dieser Zuständigkeit ist er zur Umsetzung des Sozialziels der Förderung und des Schutzes von Familien (vgl. Art. 41 Abs. 1 Bst. c BV) und des Auftrags zur Gleichstellung der Geschlechter (Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV) verpflichtet. Hingegen ist es u.E. nicht zulässig, die Kompetenznorm von Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf die Regelung der familienergänzenden Kinderbetreuung auszuweiten. Erstens ist es fraglich, ob die Arbeitnehmenden dadurch «geschützt» werden, dass ihre Kinder betreut werden. Art. 8 Abs. 3 Satz 2 BV und Art. 41 Abs. 1 Bst. c BV vermögen zudem weder neue Bundeskompetenzen zu begründen noch bestehende (wie z.B. Art. 110 Abs. 1 Bst. a BV) zu erweitern. Überdies wurden weitere Bundeskompetenzen in diesem Bereich sowohl beim Erlass der neuen Verfassung als auch bei der Volksabstimmung vom 3. März 2013 über einen neuen Familienartikel abgelehnt. Vor diesem Hintergrund bedarf die Übertragung zusätzlicher Regelungskompetenzen an den Bund für die familienergänzende Kinderbetreuung einer **Verfassungsänderung**. Dies gilt erst recht, wenn mit einer Bundesregelung die frühkindliche Bildung verbessert werden soll, da dieser Bereich nach der geltenden Verfassung im Grundsatz ebenfalls in die Kompetenz der Kantone fällt. Aus föderalistischer Sicht und insbesondere infolge des Subsidiaritätsprinzips macht die aktuelle Kompetenzverteilung Sinn. So können die unterschiedlichen regionalen und lokalen Bedürfnisse durch Gemeinden und Kantone berücksichtigt werden. Zudem werden auch innovative Lösungen und Vergleiche von verschiedenen Systemen erlaubt. Dabei besteht allerdings insbesondere hinsichtlich der Koordination und der Zusammenarbeit sowie bei der Finanzierung durchaus Verbesserungsbedarf.

---

<sup>137</sup> WALDMANN, Garanten (Fn. 113), S. 13.

<sup>138</sup> BJ, Gesetzgebungslleitfaden (Fn. 76), N 651.

## VI. Gesamtfazit

Dass im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung **Handlungsbedarf** besteht, ist unumstritten; der Druck auf die Politik wächst. Die aktuelle Situation, in der den Eltern sehr hohe Kosten überwältigt werden und in der die Regelungen und Angebote wenig koordiniert sind, ist unbefriedigend. Für eine **Verbesserung der Situation gibt es verschiedene Regelungsmöglichkeiten**. Der heutige Zustand, in welchem die «Politik der frühen Kindheit» föderalistisch geprägt ist und schwergewichtig in die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden fällt, ist zwar mit gewissen Nachteilen verbunden, und es besteht sicherlich noch ein gewisser Optimierungsbedarf. Aus föderalistischer Sicht weist die heutige Situation aber auch Vorteile auf: Den zuständigen Gemeinwesen wird es dadurch ermöglicht, auf die lokalen bzw. regionalen Bedürfnisse einzugehen und innovative Ansätze zu entwickeln. Indessen fordern viele Stimmen eine Bundeslösung. Der **Bund** verfügt gestützt auf Art. 116 Abs. 1 Satz 2 BV über eine **Unterstützungskompetenz**, in deren Rahmen er auch eine gewisse (begrenzte) Regelungs- und Steuerungsfunktion wahrnehmen kann. Für eine umfassende bundesrechtliche Regelung der familienergänzenden Kinderbetreuung bedürfte es allerdings einer Verfassungsänderung.