



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associazion da las Vischnancas Svizras

Kommission für Wissenschaft, Bildung
und Kultur des Ständerates (WBK-S)

per E-Mail an:
familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 10. Juni 2024

Modell der Betreuungszulage der WBK-S betreffend Umsetzung der parl. Initiative 21.403n Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbandes

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, im Rahmen der Vernehmlassung zum Modell der Betreuungszulage der WBK-S in Umsetzung der Parl. Initiative 21.403 aus Sicht der rund 1500 dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) angeschlossenen Gemeinden Stellung nehmen zu können.

Die vorliegende Stellungnahme wurde in Absprache mit dem Generalsekretariat der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (GS SODK) und dem Schweizerischen Städteverband (SSV) erarbeitet sowie in Rücksprache mit dem Generalsekretariat der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (GS EDK).

Gesamtbeurteilung

Die Pa.Iv. 21.403 will eine wirkungsvolle Reduktion der Betreuungskosten für Eltern, die ihre Kinder familienextern betreuen lassen. Andererseits soll eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung via Programmvereinbarungen gemeinsam mit den Kantonen und Gemeinden vorangetrieben werden. Der SGV hat die vom Nationalrat im März 2023 verabschiedete Vorlage unterstützt. Überzeugt von der Notwendigkeit, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Schweiz zu verbessern, steht der SGV auch dem Vorschlag der WBK-S, dies über das Familienzulagengesetz zu regeln, offen gegenüber. **Letztlich soll dasjenige Modell zur Umsetzung gelangen, das die Ziele der parlamentarischen Initiative effektiv und effizient erreicht und gleichzeitig politisch mehrheitsfähig ist.**

Die WBK-S sieht – wie der Nationalrat – eine Umsetzung der Vorlage in zwei Teilen vor: einerseits eine Reduktion der Elternbeiträge für die institutionelle Kinderbetreuung, andererseits Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung des Angebots. Auch die WBK-S setzt die Mehrheit der vorgesehenen finanziellen Mittel bei der Senkung der Elternbeiträge ein. Dies begrüßen wir.

Anders als der Nationalrat schlägt die WBK-S zur Senkung der Elternbeiträge vor, eine Betreuungszulage über das Familienzulagengesetz auszurichten und keine proportionale Bundesbeteiligung in einem neuen Gesetz zu verankern; den Geltungsbereich der Zulage auf das vollendete 7. Lebensjahr des Kindes zu beschränken und die Finanzierung nicht durch Bundesmittel, sondern über die Wirtschaft sicherzustellen.

Zu diesen grundlegenden Abweichungen zum Nationalratsmodell äussern wir uns wie folgt:

- Für die Kantone, Städte und Gemeinden ist eine administrativ einfache Lösung wichtig. Die Ausrichtung und Durchführung der Betreuungszulage über das Familienzulagensystem wird begrüsst, sofern dies mit weniger Administrationsaufwand verbunden ist.

- Die Finanzierung rein über Beiträge von Arbeitgebenden (und gegebenenfalls Arbeitnehmenden) erachten wir jedoch nicht als angemessen und auch nicht als mehrheitsfähig. Dem Bund kommt gemäss Bundesverfassung (Art. 67 Abs. 2 und Art. 116 Abs. 1) eine Mitverantwortung zu. Von einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf profitieren alle Staatsebenen. Der Bundesrat hat dies u.a. als Auftrag in seinen Legislaturzielen festgelegt. Die familienergänzende Kinderbetreuung ist nicht alleine kantonale und kommunale Aufgabe, sondern in der Verantwortung über alle Staatsebenen hinweg zu sehen. Entsprechend soll der Bund auch eine finanzielle Mitverantwortung übernehmen und einen substantziellen Teil der Kosten der Betreuungszulagen tragen.
- Der SGV hätte einen Geltungsbereich bis zum Ende der Primarschule bevorzugt, weil die Betreuung im Früh- und im Vorschulbereich zusammengedacht werden sollte. Da der Handlungsbedarf in den ersten Lebensjahren des Kindes jedoch weit grösser ist, kann der SGV die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung des Geltungsbereichs im Sinne eines Kompromisses mittragen.

In Bezug auf die Programmvereinbarungen will die WBK-S weniger Mittel einsetzen als der Nationalrat und setzt andere inhaltliche Schwerpunkte. Der SGV erachtet hier den ursprünglichen Vorschlag des Nationalrats als zielführender.

Bemerkungen zu den Anpassungsvorschlägen der WBK-S

1. BETREUUNGSZULAGE

Gesetzliche Grundlage / Abwicklung

Die WBK-S schlägt vor, die Reduktion der Elternbeiträge aus dem Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) herauszulösen und stattdessen im Familienzulagengesetz (FamZG) zu verankern, weil der administrative Aufwand als geringer eingeschätzt wird. Eine schlanke Abwicklung ist auch im Interesse von Kantonen, Städten und Gemeinden. Gestützt auf die Ausführungen im Bericht des Nationalrats und im Zusatzbericht der WBK-S ist anzunehmen, dass die Abwicklung über das Familienzulagensystem administrativ einfacher ist (insbesondere aufgrund des Verzichts auf einen Mindestbeschäftigungsgrad, vgl. nachstehend).

Der SGV unterstützt die Gewährung einer Betreuungszulage über das Familienzulagensystem, sofern sich dieses Modell als administrativ einfacher erweist.

Anspruchsvoraussetzung (Inanspruchnahme institutioneller Kinderbetreuung)

Damit die Subvention gezielt die Elternbeiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung reduziert und den Erwerbsanreiz erhöht, ist sie aus Sicht des SGV an die effektive Inanspruchnahme von institutioneller Kinderbetreuung zu knüpfen. Wer keine Betreuungskosten hat, soll auch nicht entlastet werden. Wenn alle Eltern eine Betreuungszulage erhalten und das Gesamtbudget das Gleiche bleibt, erhalten jene Eltern weniger, die effektiv Betreuungskosten schultern. Der Erwerbsanreiz wird entsprechend abgeschwächt. Ferner sollte die Entlastung direkt den Eltern zugutekommen. Dadurch, dass die Betreuungszulage direkt an jene Eltern ausgerichtet wird, die institutionelle Kinderbetreuung in Anspruch nehmen und die Höhe proportional zu deren Nutzung ist, erfüllt die Betreuungszulage diese Anforderungen.

Der Anspruch auf eine Betreuungszulage leitet sich grundsätzlich aus einer Erwerbstätigkeit ab. Die WBK-S sieht allerdings von einem Mindestbeschäftigungsgrad ab. Auch der SGV erachtet die Voraussetzung eines Erwerbsspensums als im Vollzug unverhältnismässig aufwändig. Der Verzicht auf ein Mindestpensum wird daher begrüsst – so wie auch der Vorschlag, dass arbeitslose Personen einen Taggeldzuschlag erhalten in Höhe der Betreuungszulage in Analogie zur Regelung betreffend Familienzulage.

Der SGV begrüsst die Anbindung der Betreuungszulage an die effektive Inanspruchnahme institutioneller Kinderbetreuung und den Verzicht auf ein Mindestpensum.

Geltungsbereich

Ein Anspruch auf Betreuungszulage besteht gemäss Kommissionsmehrheit ab der Geburt bis zur Vollendung des 7. Altersjahrs. Damit weicht der Vorschlag der WBK-S deutlich vom Modell des Nationalrats ab (Geltungsbereich bis zum Ende der Primarschulzeit, also in der Regel 5 Jahre länger). Die grösste Wirkung erzielen die Beiträge des Bundes im Frühbereich, da dort die Betreuung für die Eltern am teuersten ist.

Der SGV kann die Einschränkung des Geltungsbereichs mittragen, allerdings sollte eine mit dem Bildungssystem kohärente Anspruchsgrenze (nicht über Kindsalter, sondern über Schulstufen) definiert werden.

Höhe der Betreuungszulage

Gemäss Vorschlag der WBK-S beträgt die Betreuungszulage mindestens 100 Franken pro Monat und Kind, das einen Tag pro Woche institutionell betreut wird, d.h. maximal 500 Franken pro Monat für ein Kind, das an fünf Tagen pro Woche institutionell betreut wird. Die vorgeschlagenen Beträge dürften ungefähr der 20% Kostenbeteiligung entsprechen, die der Nationalrat vorsieht. Allerdings würde sich der Bund damit nicht an allfälligen zukünftigen Kostensteigerungen beteiligen, da die Betreuungszulage fix und nicht anteilmässig ausgestaltet ist. Damit künftige Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden müssen, ist zumindest eine Indexierung der Betreuungszulage vorzusehen. Der SGV begrüsst, dass sich die WBK-S bei der Höhe der Zulage in einem ähnlich substanziellen Rahmen bewegt, wie die Nationalratsvorlage. Offen bleibt, wie die Betreuungszulage ab Eintritt in den Kindergarten ausgestaltet wird, wo die Betreuung je nach System nicht mehr in Halbtagen, sondern gemeinhin in Modulen berechnet wird.

Ferner begrüssen wir, dass die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen – gestützt auf die effektiv anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten – erhöht wird. In diesem Zusammenhang scheint uns wichtig, Wege zu finden, die eine Benachteiligung derjenigen Kantone, Städte und Gemeinden, die aktuell diese Mehrkosten übernehmen, ausschliessen. Sofern die Eltern höhere Kosten für die Betreuung eines Kleinkindes unter 18 Monaten zu tragen haben, sollten diese Mehrkosten analog den Mehrkosten für die Betreuung von Kindern mit Behinderungen abgegolten werden. Eine Überentschädigung der Eltern ist durch entsprechende Anpassungen bei den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen auszuschliessen, d.h. die von den Eltern selbst getragenen effektiven Betreuungskosten für die familienergänzende Kinderbetreuung darf die Betreuungszulage in keinem Fall übersteigen.

Der SGV stimmt der Höhe der Betreuungszulage und der Abstufung pro Betreuungstag pro Woche für den Frühbereich zu. Für den schulergänzenden Bereich braucht es unter Umständen differenzierte Betreuungszulagen. Die vorgesehene höhere Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen wird begrüsst. Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten soll dem anderthalbfachen Betrag des Mindestansatzes entsprechen. Die Betreuungszulage ist regelmässig an die Teuerung anzupassen und darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.

Finanzierung

Die WBK-S sieht für die Finanzierung der Betreuungszulage die Arbeitgebenden in der Pflicht, weil ihrer Ansicht nach die Verantwortung für die Bekämpfung des Fachkräftemangels bei den Arbeitgebenden liegt. Entsprechend sieht die WBK-S keine direkte Bundesbeteiligung an den geschätzten jährlichen Kosten von 637 Mio. vor¹. Indirekt würde der Bund in seiner Funktion als Arbeitgeber einen Teil der Kosten tragen. Auch die Kantone, Städte und Gemeinden würden als Arbeitgeber die Betreuungszulagen indirekt mitfinanzieren, da der mittlere Arbeitgebersatz rund 0.2 Prozent erhöht werden müsste (von 1.75 auf rund 1.95 Prozent).

¹ Abgesehen von 3 Mio. Franken pro Jahr an Sach- und Personalkosten in den ersten vier Jahren für die Umsetzung der Betreuungszulage sowie wiederkehrende Subventionen von jährlich rund 2 Millionen Franken im Zusammenhang mit den Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmende.

Die WBK-S sieht die Mitverantwortung des Bundes erfüllt durch die finanzielle Beteiligung an den Programmvereinbarungen (was insgesamt einer Beteiligung von rund 5% an den Gesamtkosten des Vorschlags der WBK-S entspricht). Darin liegt die grösste Diskrepanz zum Modell des Nationalrats. Dieses sieht eine Bundesbeteiligung von rund 700 Mio. Franken pro Jahr vor für die Reduktion der Elternbeiträge.

Die Überlegungen der WBK-S sind für den SGV nicht nachvollziehbar. Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Mobilisierung des inländischen Fachkräftepotentials sind explizite Ziele des Bundes in seiner Legislaturplanung. Der Bund profitiert direkt, wenn diese Ziele erreicht werden (Steuereinnahmen, Standortattraktivität). Eine angemessene Beteiligung der Arbeitgebenden wird begrüsst. **Mit der Finanzierung der Betreuungszulagen ausschliesslich über die Wirtschaft, wird der finanzielle Teil des Systems jedoch zu einseitig konzipiert und der Verantwortung des Bundes nicht genügend Rechnung getragen.** Zudem beteiligen sich die Arbeitgeber in verschiedenen Kantonen bereits an den Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung. Diese Systeme würden durch den Vorschlag der WBK-S übersteuert.

Der SGV sieht den Bund finanziell stärker in der Mitverantwortung. Die WBK-S ist aufgefordert, eine faire, politisch mehrheitsfähige Aufteilung der Kosten zu finden. Art 16 FamZG ist entsprechend anzupassen.

2. PROGRAMMVEREINBARUNGEN

Wie das Modell des Nationalrats schlägt auch die WBK-S Programmvereinbarungen vor und erachtet diese als ein geeignetes Instrument seitens Bund, um die Kantone und Gemeinden im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zu unterstützen. Abweichungen gibt es aber bei den vorgeschlagenen Förderbereichen (drei Förderbereiche im WBK-S-Modell gegenüber vier im Nationalrats-Modell) und den dafür vorgesehenen Finanzmitteln (128 Millionen Franken anstelle von 224 Millionen Franken).

Für den SGV sind die Programmvereinbarungen ein wichtiges zweites Element der Vorlage. Sie geben den Kantonen den notwendigen Handlungsspielraum im Vollzug, um je nach Handlungsbedarf und lokalen Gegebenheiten Prioritäten setzen zu können. Die Kantone sollen unter Rücksichtnahme der Strukturen vor Ort mit dem Bund aushandeln können, welche Förderbereiche sie in ihre Programmvereinbarung einschliessen (und nicht verpflichtet sein, alle Bereiche abzudecken). Die Finanzhilfen sollen dorthin fliessen können, wo die Kantone und ihre Städte und Gemeinden den grössten Handlungsbedarf sehen

Der SGV plädiert nebst den Programmvereinbarungen zur Schliessung bestehender Angebotslücken für die Beibehaltung der Förderbereiche zur Qualitätsförderung und zur besseren Abstimmung der Angebote auf die Bedürfnisse der Eltern. Insbesondere im Bereich der Qualitätsförderung ist der Bedarf gross und der Bund kann hier wichtige Impulse setzen. Je höher die Qualität der Betreuung ist, desto eher nehmen Familien die Betreuungsangebote in Anspruch. Die von den Konferenzen SODK und EDK erarbeiteten Empfehlungen zur Qualität in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung sind eine zu berücksichtigende Referenzgrundlage. Der neu dazugekommene Förderbereich «Kinder mit Behinderung» wird vom SGV unterstützt. Weiter spricht sich der SGV dafür aus, dass – wie im Modell des Nationalrats vorgesehen – der Bund den Kantonen und Dritten Finanzhilfen für Programme und Projekte von nationaler und sprachregionaler Bedeutung gewähren kann. Auf die Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit kann aus Prioritätsüberlegungen verzichtet werden.

Der SGV schlägt vier Förderbereiche für die familienergänzende Kinderbetreuung vor:

- 1) Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen bzw. zur Schliessung bestehender Angebotslücken;
- 2) Bessere Abstimmung der familienergänzenden Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern;

- 3) Bessere Abstimmung auf die Bedürfnisse von Kindern mit einer Behinderung (Schaffung von Plätzen und Finanzierbarkeit);
- 4) Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Der Verpflichtungskredit sollte nicht starr auf die verschiedenen Förderbereiche und einzelnen Jahre festgelegt, sondern gemäss Bedarf zugeordnet werden können. Auf die Definition von Eckwerten für die Mittelzuteilung auf die einzelnen Förderbereiche ist demnach zu verzichten.

Der SGV ist weiterhin der Ansicht, dass der im Rahmen der ersten Vernehmlassung vorgesehene Verpflichtungskredit in der Höhe von 160 Millionen Franken (für die Dauer von 4 Jahren) angemessen ist.

3. STATISTIK

Für eine evidenzbasierte Analyse und Steuerung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung fehlen aktuell einheitlich erhobene Daten auf nationaler Ebene, weshalb wir den Aufbau einer nationalen Kinderbetreuungsstatistik unterstützen. Im Rahmen der Konzeptionierung gilt es die Informationsbedürfnisse der involvierten Akteure abzuklären. Um den Aufwand für die kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden wie auch für die Betreuungseinrichtungen möglichst gering zu halten, ist eine Fokussierung auf die zentralen Kennzahlen anzustreben.

Hingegen lehnen wir eine vorgesehene Statistik im Bereich der Politik der frühen Förderung von Kindern ab. Dem Nutzen einer solchen Statistik stünde ein unverhältnismässiger Aufwand bei den kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden gegenüber. Folglich beantragen wir, die Statistik auf den Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zu beschränken.

Der SGV beantragt, Art. 23a FamZG wie folgt anzupassen:

¹ «Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine harmonisierte Statistik im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung». ~~harmonisierte Statistiken in den Bereichen der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie der Politik der frühen Förderung von Kindern¹.~~

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident

Direktor



Ständerat

Kopie: Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK
Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren EDK
Schweizerischer Städteverband SSV