



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

Per Mail: familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 10.06.2024

21.403 n Pa. Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung. Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Kommissionsmitglieder

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zum Konzept der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 n WBK-NR «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Allgemeine Einschätzung

Die parlamentarische Initiative 21.403 verlangt folgendes: «Die befristete und mittlerweile mehrfach verlängerte Anstossfinanzierung (..) wird abgelöst und überführt in eine stetige Unterstützung, welche eine massgebliche Vergünstigung der Elternbeiträge und eine Verbesserung der frühkindlichen Bildung bewirkt (...).» Dieses Anliegen ist für den Städteverband absolut zentral, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Schweiz zu verbessern – eine Zielsetzung, welche der Bundesrat in seine Legislaturziele aufgenommen hat und mit unterschiedlichen Instrumenten verfolgt (bspw. Gleichstellungsstrategie 2030).

Die vom Nationalrat im März 2023 verabschiedete Vorlage haben der Städteverband wie auch die SODK, die EDK und der Gemeindeverband als ausgereift erachtet und unterstützt. Der Städteverband steht auch dem Vorschlag der WBK-S offen gegenüber. Aus unserer Sicht soll dasjenige Modell zur Umsetzung gelangen, das die Ziele der parlamentarischen Initiative effektiv und effizient erreicht und gleichzeitig politisch mehrheitsfähig ist.

Da der Städteverband überzeugt ist von der Notwendigkeit der Vorlage nicht nur für die Volkswirtschaft, sondern auch hinsichtlich der Gleichstellung sowie der frühen Förderung, ist er entsprechend bereit, Hand zu bieten für weitergehende Kompromisse. Von Beginn weg waren und sind folgende drei Zielsetzungen aus Sicht des Städteverbands wegweisend und in dieser Reihenfolge zu priorisieren: die Senkung der Betreuungskosten für die Eltern, der bedarfsgerechte Ausbau der Betreuungsangebote sowie die Verbesserung der Betreuungsangebote (Qualität).



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 insgesamt vorgesehenen finanziellen Mittel bei der Senkung der Elternbeiträge ein. Dies wird begrüsst.

Zur Senkung der Elternbeiträge schlägt die WBK-S im Gegensatz zum Nationalrat vor, eine Betreuungszulage über das Familienzulagengesetz auszurichten und keine proportionale Bundesbeteiligung in einem neuen Gesetz zu verankern. Zudem sieht sie vor, den Geltungsbereich der Zulage auf das vollendete 7. Lebensjahr des Kindes zu beschränken und die Finanzierung nicht durch Bundesmittel, sondern rein über die Wirtschaft sicherzustellen. Zu diesen grundlegenden Abweichungen zum Nationalratsmodell äussert sich der Städteverband wie folgt:

- Für die Kantone, Städte und Gemeinden ist eine administrativ einfache Lösung wichtig. Die Ausrichtung und Durchführung der Betreuungszulage über das Familienzulagensystem wird deshalb begrüsst, weil dieses Modell gemäss aktuellem Wissensstand ebenfalls als administrativ einfacher eingeschätzt wird.
- 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 und er profitiert ebenfalls von einem guten Angebot in der familienergänzenden Kinderbetreuung, da so Elternteile ihre Arbeitspensen erhöhen dürften und mehr Steuereinnahmen generieren. Der Bund steht deshalb auch in der finanziellen Mitverantwortung und soll einen substanziellen Teil der Kosten der Betreuungszulagen tragen.
- Die Einschränkung des Geltungsbereichs bedauert der Städteverband, weil für eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf die Betreuung im Früh- und im (Vor)Schulbereich zusammengedacht werden sollten. Er anerkennt allerdings, dass der Handlungsbedarf in den ersten Lebensjahren weit grösser ist und kann deshalb den 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. Hier erachtet der Städteverband den ursprünglichen Vorschlag des Nationalrats als zielführender.

Unsere ausführliche Haltung zu den einzelnen Anpassungsvorschlägen der WBK-S legen wir nachfolgend dar.

Anliegen zu einzelnen 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). Aus der Romandie wird allerdings die Frage aufgeworfen,

wie dieses Modell zu vereinbaren ist mit kantonalen und kommunalen Subventionsmodellen, die auf Objektfinanzierung setzen, so dass es nicht zu Übervergütungen kommt.

Der Städteverband begrüsst die Gewährung einer Betreuungszulage über das Familienzulagensystem, weil er dieses Modell gemäss aktuellem Wissensstand ebenfalls als administrativ einfacher einschätzt.

Anspruchsvoraussetzung (Inanspruchnahme institutioneller Kinderbetreuung)

Damit die Subvention gezielt die Elternbeiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung reduziert und den Erwerbsanreiz erhöht, muss sie aus Sicht des Städteverbands an die effektive Inanspruchnahme von institutioneller Kinderbetreuung geknüpft sein. 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 deren Höhe proportional zur Nutzung ist, erfüllt die Betreuungszulage diese Anforderungen.

Um einen gewissen Standard bei der institutionellen Kinderbetreuung hinsichtlich der Professionalisierung und Qualität zu gewährleisten, regt der Städteverband an, E-Artikel 3a Buchstabe b FamZG wie folgt zu ergänzen: *b. institutionelle Kinderbetreuung: (...) sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind und über eine kantonale oder kommunale Bewilligung verfügen;*

Der Anspruch auf eine Betreuungszulage leitet sich grundsätzlich aus einer Erwerbstätigkeit ab. Die WBK-S sieht allerdings von einem Mindestbeschäftigungsgrad ab. Auch der Städteverband 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 Städteverband 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, das den Geltungsbereich von der Geburt bis zum Ende der Primarschulzeit (8P Harmos) ansetzt, 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 und jeder investierte Franken am meisten Wirkung erzielt. Der Städteverband hat deshalb bereits im Rahmen der Anhörung in der WBK-S im Sommer 2023 darauf hingewiesen, dass er eine Fokussierung auf den Frühbereich mittragen würde. Es gibt aber auch verschiedene Städte, die einen Geltungsbereich bis zum Ende der Primarstufe für unabdingbar halten.

Der Städteverband erachtet es als zielführender, bei der Definition des Geltungsbereichs auf die Schulstufen (Harmos) und nicht auf das Alter der Kinder abzustellen. Nur so ist die Kohärenz mit dem Bildungssystem gewährleistet und die Höhe der Betreuungszulage steht mit den effektiven Betreuungskosten im Einklang. Wenn die Altersgrenze nicht kohärent ist, verursacht dies unter Umständen

viel administrativen Aufwand, erzielt wenig Wirkung und das System wird von den Eltern nicht als gerecht empfunden.

Der Städteverband kann sich im Sinne eines Kompromisses mit einer Einschränkung des Geltungsbereichs einverstanden erklären. Allerdings muss 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 den 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 die zu erwartenden zukünftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden müssen, ist zumindest eine Indexierung der Betreuungszulage vorzusehen.

Der Städteverband hat bereits im Rahmen der Arbeiten des Nationalrats betont, dass die Entlastung substanziell sein muss, damit sie die gewünschte Wirkung erzielt. Der Städteverband begrüsst, dass sich die WBK-S bei der Höhe der Zulage in einem ähnlich substanziellen Rahmen bewegt wie die Nationalratsvorlage.

Offen bleibt unseres Erachtens, 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. Hier muss eine praktikable Lösung gefunden werden.

Der Städteverband begrüsst, dass die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen – gestützt auf die effektiv anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten¹ – erhöht wird. In diesem Zusammenhang scheint uns wichtig, dass Wege gefunden werden, die eine Benachteiligung derjenigen Kantone, Städte und Gemeinden, die aktuell diese Mehrkosten übernehmen, ausgeschlossen werden kann. Sofern die Eltern höhere Kosten für die Betreuung eines Kleinkindes 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 Städteverband 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.

¹ Gemäss Erfahrung der Stadt Zürich sind die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung von Kindern mit Behinderungen bis zu vier Mal so hoch wie die üblichen Tarife, resp. die Vollkosten.



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. vor². 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).

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 Städteverband nicht nachvollziehbar. Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Mobilisierung des inländischen Fachkräftepotentials sind explizite Ziele des Bundes. Der Bund profitiert direkt, wenn diese Ziele erreicht werden (Steuereinnahmen, Standortattraktivität). Eine angemessene Beteiligung der Arbeitgebenden wird vom Städteverband begrüsst. Mit der Finanzierung der Betreuungszulagen ausschliesslich über die Wirtschaft wird der finanzielle Teil des Systems 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 Städteverband sieht den Bund finanziell stärker in der Mitverantwortung. Er appelliert an die WBK-S, eine faire, politisch mehrheitsfähige Aufteilung der Kosten zu finden.

2) Programmvereinbarungen

Die Programmvereinbarungen sind das zweite Element der Vorlage. Wie das Modell des Nationalrats schlägt auch die WBK-S Programmvereinbarungen vor, da sie diese als ein geeignetes Instrument seitens Bund erachtet, 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).

Der Städteverband erachtet die Programmvereinbarungen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung als prioritär. Nebst den Programmvereinbarungen zur Schliessung bestehender Angebotslücken plädiert der Städteverband 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. Die Qualitätsförderung dient auch dem Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Je höher die Qualität der Betreuung, 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. Zudem unterstützt der Städte-

² 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.

verband den neu dazugekommenen Förderbereich «Kinder mit Behinderung». Im Sinne eines Kompromisses regt die grosse Mehrheit der Städte an, auf den Förderbereich «Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit» zu verzichten, weil er als weniger prioritär betrachtet wird als insbesondere der Förderbereich «Qualität».

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. Im Verlauf der Zeit ist von einer Gewichtsverschiebung innerhalb der Förderbereiche auszugehen, insbesondere weil die Beträge betreffend Schliessung der Angebotslücken voraussichtlich rückläufig sein werden. Weiter spricht sich der Städteverband 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.

Aufgrund dieser Überlegungen schlägt der Städteverband 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 einzelne 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 Städteverband 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 zweifellos unterstützen. Im Rahmen der Konzeptionierung der nationalen Kinderbetreuungsstatistik 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 lehnt eine grosse Mehrheit der Städte eine Statistik im Bereich der Politik der frühen Förderung von Kindern ab. Der Nutzen einer solchen Statistik stünde einem unverhältnismässigen Aufwand



bei den kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden gegenüber. Folglich beantragen wir, die Statistik auf den Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zu beschränken.

Der Städteverband beantragt deshalb, 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 Kindern~~".

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und bitten Sie, sich weiterhin um eine mehrheitsfähige Vorlage zu bemühen. Es ist dringend nötig, dass bald eine Anschlusslösung im Sinne der Pa. Iv. 21.403 umgesetzt werden kann.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Anders Stokholm
Stadtpräsident Frauenfeld

Direktor

Martin Flügel

Kopie: Schweizerischer Gemeindeverband