

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur  
z.H. Mathilde Crevoisier Crelier,  
Kommissionspräsidentin

Bern, 13. Mai 2024

## **Pa. Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung. Eröffnung der Vernehmlassung durch die WBK-S**

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 (Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung) und die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Umsetzungsvorschlag der ständerrätlichen Kommission. Wir setzen uns aktiv für eine Verbesserung der Berufstätigkeit der Frauen, für die Gleichstellung von Frau und Mann sowie für bessere Rahmenbedingungen in der Erwerbstätigkeit ein.

### Grundsätzliches:

**Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung ist als essenzielle Infrastruktur von entscheidender Bedeutung für die Schweizer Volkswirtschaft.** Sie erlaubt es Eltern – viele davon hoch qualifiziert –, auch nach der Geburt von Kindern langfristig erwerbstätig zu bleiben. Schweizer Unternehmen sind heute auf das berufliche Engagement dieser Fachkräfte dringend angewiesen – ebenso wie die Sozialversicherungen.

Gleichzeitig zwingt die heutige Rechtspraxis bezüglich Scheidungen, Unterhalt sowie voraussichtlich auch bezüglich Witwen- bzw. Witwerrenten Männer wie Frauen dazu, grundsätzlich auch im Fall einer Elternschaft im Beruf zu bleiben, um im Fall eines entsprechenden Lebensereignisses nicht in finanzielle Not zu geraten. **Es ist die Aufgabe des Staates, diesem von seinen Institutionen derart manifestierten Rollenverständnis auch mit der entsprechenden Infrastruktur gerecht zu werden** – also die finanzielle Existenzsicherung beider Geschlechter überhaupt erst möglich zu machen.

Nicht zuletzt leistet die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung **einen fundamentalen Beitrag zur Frühförderung von Kindern**, zur Chancengleichheit in Gesellschaft und Wirtschaft und zu Bildung und Stabilität der nächsten Generation.

Der Bund leistete mit der einst befristeten und mehrfach verlängerten Anstossfinanzierung für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung einen wertvollen Beitrag zur Etablierung einer entsprechenden Vereinbarkeitsinfrastruktur in der Schweiz. Doch dieses Impulsprogramm eignet sich nicht als dauerhafte Lösung. Bis heute sind die Kosten für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung insbesondere für die Mittelschicht

mit rund 35 Prozent eines Einkommens<sup>1</sup> derart hoch, dass sie einen massiven Fehlanreiz gegen die Erwerbsarbeit schaffen. Beim Erwerbsentscheid addieren sich diese sehr substanzialen Betreuungskosten oft noch zusätzlich mit höheren Steuern und tieferen bzw. wegfallenden Prämienverbilligungen.

Kurz: Zusätzliche Erwerbsarbeit lohnt sich für viele Familien insbesondere der Mittelschicht kaum.

Wir begrüssen darum sehr, dass mit dieser Vorlage der entsprechende Fehlanreiz korrigiert und erwerbstätige Eltern in der Schweiz entsprechend entlastet werden. Somit lehnen wir die Minderheit Stark (Nichteintreten) ab.

Wir bedauern jedoch, dass sich die Ständeratskommission nicht am Modell des Nationalrats orientiert hat, das eine Finanzierung über Bundesbeiträge vorgesehen hat. **Eine solche Finanzierung wäre volkswirtschaftlich effizienter, da sie ohne jedwelche Belastung von Erwerbseinkommen auskäme.** Angesichts der aktuellen Diskussionen um die Bundesfinanzen sowie der klaren Mehrheitsverhältnisse in der Ständeratskommission zu Gunsten einer Finanzierung über eine Betreuungszulage zeigen wir uns hier kompromissbereit.

Dies, sofern die Vorlage einige nachfolgend ausgeführte Änderungen erfährt, die wir für unabdingbar halten.

## Änderungsvorschläge:

### **1. Anreizwirkung für die Kantone**

Ein wesentliches und für die volkswirtschaftliche Effektivität essenzielles Element der nationalrätlichen Vorlage war die **Anreizwirkung für die Kantone**. Dies, weil der ursprünglich angedachte Bundesbeitrag, bzw. die jetzt vorgesehene Betreuungszulage, nicht ausreichend hoch ist, um alleine die erwünschte Wirkung (Beschäftigungseffekte, Verbleib von beiden Eltern im Arbeitsprozess, Bekämpfung des Fachkräftemangels, positive Effekte der frühkindlichen Bildung) zu entfalten. Dafür braucht es zusätzlich eine höhere Unterstützung der Kantone. Dies ist auch im Sinne der Subsidiarität von entscheidender Bedeutung: die parlamentarische Initiative hat auch zum Ziel, die Kantone in die Verantwortung zu nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. Ohne Anreizmodell könnten gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wodurch es zu einem Nullsummenspiel käme. Wir beantragen darum, das im nationalrätlichen Beschluss vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – das von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) eingebracht wurde, auf die Betreuungszulagen zu übertragen.

### **2. Lineares Modell konsequent umsetzen**

Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung kostet aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten sowie teilweise auch für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht die ständerätliche Vorlage hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Wir beantragen, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das 1,5- bis 3-fache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

---

<sup>1</sup> OECD, "Net childcare costs": <https://data.oecd.org/benwage/net-childcare-costs.htm?context=OECD>

### **3. Qualität in den Programmvereinbarungen beibehalten**

Neben den Kosten der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung entscheidet die Qualität dieser Betreuung darüber, ob die gewünschten Erwerbseffekte überhaupt erreicht werden. Junge Eltern und insbesondere Mütter erhöhen ihr Erwerbsspensum nur dann, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird: Dies zeigt eine entsprechende umfassende Studie von Infras<sup>2</sup> im Auftrag der Jacobs Foundation. Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, ist darum von entscheidender Bedeutung, dass die Verbesserung der Qualität in den Programmvereinbarungen mit den Kantonen beibehalten bleibt.

### **4. Altersgrenze und Geltungsbereich nicht so stark reduzieren**

Die Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage wurde gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag bereits im Nationalrat und in der zu beurteilenden Vorlage erneut weiter gesenkt. Kinder im Primarschulalter können jedoch noch nicht systematisch nicht betreut werden. Damit die Erwerbstätigkeit tatsächlich möglich und die Vorlage entsprechende Wirkung entfaltet, ist es sinnvoll, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

### **5. Fiskalische Äquivalenz mit Bundesbeitrag verbessern:**

Wir beantragen, die Vorlage um eine teilweise Finanzierung über Bundesmittel zu ergänzen. Dies auch im Sinne der fiskalischen Äquivalenz: Der Bund profitiert mittel- und langfristig von früher Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der langfristige Nutzen der familienergänzenden Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Zudem ist eine Mischfinanzierung volkswirtschaftlich deutlich effizienter, wie bereits ausgeführt wurde, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Unsere Positionen und Anpassungsvorschläge im Detail:

## **Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG)**

### **1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen**

#### **Art. 1 Zweck Abs. 2a**

**Bemerkung:** Wir akzeptieren die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S einen anderen Mechanismus und eine andere Finanzierung vorsieht und die Zielsetzung, die Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung zu senken, neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) in die entsprechende Zweckbestimmung übernommen hat. Im Sinne unserer einleitenden Erläuterungen sind wir bereit, das Ständemodell zu unterstützen, sofern die aktuelle Vorlage einige für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbare Anpassungen erfährt, wie wir im Folgenden ausführen (vgl. Bemerkung unter «Grundsätzliches»).

---

<sup>2</sup> [https://www.infras.ch/media/filer\\_public/c5/3d/c53dbe39-73db-497d-b675-775024a43aca/schlussbericht\\_infras\\_gfs\\_bern\\_kinderbetreuung\\_und\\_erwerbstaetigkeit\\_def.pdf](https://www.infras.ch/media/filer_public/c5/3d/c53dbe39-73db-497d-b675-775024a43aca/schlussbericht_infras_gfs_bern_kinderbetreuung_und_erwerbstaetigkeit_def.pdf)

## Art. 1 Abs.2 Bst. b: Unterstützung der Mehrheit

**Begründung:** Die Minderheit möchte die Angebotslücken nicht nur in der institutionellen Kinderbetreuung, sondern generell vorsehen und bezweckt die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte), und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich.

Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrößert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Wir unterstützen aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

## Art. 1 Abs. 2 Bst c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

**Begründung:** Eine hohe Betreuungsqualität ist entscheidend dafür, dass junge Eltern und insbesondere die Mütter ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnehmen resp. ihre Pensen ausweiten. Sie tun dies nur, wenn sie Vertrauen haben, dass ihre Kinder qualitativ gut betreut und gefördert werden. Die Studie von Infras<sup>3</sup> zeigt auf, dass Mütter dann ihre Erwerbsumsatz ausweiten, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird. Weiter ist es entscheidend, dass die Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern und des Arbeitsmarkts (Erreichbarkeit, Betreuungszeiten) abgestimmt sind. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität des Angebots beizubehalten. Auch eine Studie von BAK Economics<sup>4</sup> prognostiziert substanzielle volkswirtschaftliche Effekte bei Massnahmen zur Qualitätsverbesserung. Zudem ist Qualität auch wichtig, um dem Fachkräftemangel in der professionellen Kinderbetreuung zu begegnen, da ein Teil des Personals auch aus dem Grund mangelnder Qualität aus dem Beruf aussteigt. Bei Kindern mit schweren Behinderungen, die auch medizinische Unterstützung oder Überwachung in der Kita benötigen, ist der Faktor Qualität ebenfalls von grösster Bedeutung. Nur wenn Eltern darauf vertrauen, dass das Kitapersonal weiss, wie in Notsituationen gehandelt werden muss und genügend Personal vor Ort ist, werden sie sich für die externe Betreuung entscheiden und die Erwerbstätigkeit beibehalten.

## Art. 1 Abs.2 Bst. cbis

**Bemerkung:** Relevant für die Kostensenkung der behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen ist insbesondere, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilmässig den höheren Betreuungskosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, dass auch im Rahmen der Programmvereinbarung Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen geschlossen werden, weshalb diese Zweckbestimmung beibehalten werden soll – zumindest was die Schliessung der Angebotslücken

<sup>3</sup> <https://www.infras.ch/de/projekte/familienerganzende-betreuung-die-qualitat-der-kita-ist-entscheidend>

<sup>4</sup> BAK Economics (2020), Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit"

<https://www.bak-economics.com/publikation/news/volkswirtschaftliches-gesamtmodell-fuer-die-analyse-zur-politik-der-fruehen-kindheit>

betrifft. Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die von uns geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen).

Wichtig ist an dieser Stelle die Bemerkung, dass eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern schlicht nicht möglich ist, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Platz für ein Kind mit Behinderung nicht besucht werden wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

## **Art. 1 Abs.2 Bst. d: Unterstützung der Mehrheit**

**Begründung:** Die positiven volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effekte der Unterstützung der frühen Förderung sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung sind vielfach belegt.<sup>5</sup> Mit qualifizierter frühkindlicher Betreuung wird eine Verbesserung der schulischen Leistung und des Bildungsabschlusses und damit verbunden individuell eine höhere Bildungsrendite erzielt. Frühkindliche Bildung wirkt sich zudem positiv auf das Gesundheitsverhalten und später auch auf die Gesundheitskosten aus. Höhere Bildungsabschlüsse tragen dazu bei, dass die Kinder im Erwachsenenalter seltener Sozialhilfe beziehen. Diese für die Volkswirtschaft allesamt positiven Effekte kommen allerdings erst viele Jahre nach der Zeit zum Tragen, während der die Kinder Angebote im Frühbereich in Anspruch genommen haben.

In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei die Bedeutung der frühen Förderung noch grösser ist: vorschulische, inklusive Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern in der Schule und später auch in der beruflichen Laufbahn. Zudem wird der Einstieg in den Kindergarten bei Kindern mit Verhaltensauffälligkeiten stark erleichtert, wenn davor bereits eine Inklusion in die Gruppe stattgefunden hat (vgl. [Procap Bericht](#) 2021<sup>6</sup>).

## **Art. 2 Bst. a Geltungsbereich: Unterstützung der Mehrheit**

*Gilt auch für Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c, Art. 5 Abs. 2bis FamZG*

**Begründung:** Die Minderheit Stark möchte die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung vorsehen. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte) - und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich. Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Wir unterstützen aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

---

<sup>5</sup> Z.B Interface (2020), Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit: Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen: [https://jacobsfoundation.org/wp-content/uploads/2020/09/JF\\_Whitepaper\\_Investition\\_fru%CC%88he\\_Kindheit\\_final.pdf](https://jacobsfoundation.org/wp-content/uploads/2020/09/JF_Whitepaper_Investition_fru%CC%88he_Kindheit_final.pdf)

<sup>6</sup> [https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung\\_Information/Politik/Downloads/KITA/20210629\\_Procap\\_Kitabericht\\_2\\_Auflage\\_DE\\_BF\\_Web.pdf](https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung_Information/Politik/Downloads/KITA/20210629_Procap_Kitabericht_2_Auflage_DE_BF_Web.pdf)

## Art. 3 Begriffe

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

Die Behinderungsdefinition in Art. 3 Bst. d erachten wir als gut formuliert und sind einverstanden.

## 2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung

### Art. 4-7

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

### Art. 8. Kürzung des Bundesbeitrages und Art. 9 Festlegungen des Schwellenwerts

Im Sinne der einleitenden Bemerkungen unter «Grundsätzliches», wonach wir im Grundsatz bereit sind, das Ständeratsmodell zu akzeptieren, sind wir mit der Streichung von Art. 8 und Art. 9 einverstanden.

Nicht akzeptabel ist jedoch, dass in Art. 5 im Familienzulagengesetz kein entsprechendes Pendant geschaffen wurde, welches analog zur Nationalratsvariante die gleiche Anreizwirkung auf die Kantone hat. Wir beantragen eine entsprechende Ergänzung in Art. 5 Abs. 2bis.

### Art. 10: neuer Antrag

Im Sinne der einleitenden Bemerkungen unter «Grundsätzliches» sind wir im Grundsatz bereit, das Ständeratsmodell zu akzeptieren. Wir regen an, den Artikel beizubehalten, um seltene Fälle von Überentschädigung vorzubeugen:

#### Antrag Art. 10 (neu):

Abs.1 Die neue Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.

Abs.2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, indem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.

Abs. 3: Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

**Begründung:** Die Überlegungen zur Überentschädigung im Nationalrats-Modell waren nachvollziehbar, weshalb sie analog auch im Ständerats-Modell eingebettet werden sollen. Selbstverständlich muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Kosten anfallen – auch, wenn die Ausführung durch Kantone und Gemeinden erfolgt. Solche Fälle wären äusserst selten, aber für das System reputationschädigend – und sollten deshalb verhindert werden.

### Art. 11 und Art. 12

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

### 3. Abschnitt Programmvereinbarungen

#### Art. 13 Abs. 1 Bst. b: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

**Begründung:** Das Gesetz soll namentlich die Beschäftigung von Frauen verbessern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Kinderbetreuungsinstitutionen nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade im Gesundheitsbereich mit einem akuten Fachkräftemangel sind sehr viele Frauen beschäftigt, welche zu unüblichen Zeiten arbeiten. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen besser auf diese Zeiten angepasst werden, damit das externe Betreuungsangebot tatsächlich die Erwerbstätigkeit ermöglicht und die Beiträge auch eine Wirkung entfalten.

#### Art. 13 Abs. 1 Bst. c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

**Begründung:** Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit die Betreuung in Anspruch genommen wird. (Vgl. Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst c UKibeG)

#### Art. 13 Abs. 1 Bst. d:

**Bemerkung:** Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen, entsprechend ist es sinnvoll, dazu mit dem Buchstaben d. einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Hingegen weisen wir darauf hin, dass "die Senkung der Kosten für deren Eltern" nun doppelt, einerseits bei den Programmvereinbarungen (in Verbindung mit der Zweckbestimmung in Art. 1 Abs. 2 Bst. c bis UKibeG), andererseits bei der Betreuungszulage in Art. 5 Abs. 2ter FamZG geregelt ist – in letzterem aber unzureichend.

Die höheren Beiträge gemäss vorgesehenem Art. 5 Abs. 2ter FamZG ermöglichen somit nicht allen Kindern den Kitabesuch und können in der Folge auch bestehende Angebotslücken – die es noch vielerorts in der Schweiz gibt – nicht schliessen, was die Kommission eigentlich klar beabsichtigt.

Dies gilt es in Art. 5 Abs. 2ter FamZG zu korrigieren, indem der maximale Faktor auf 3 erhöht wird. Solange die Erhöhung bis 3 nicht erfüllt ist, braucht es noch einen Zusatz und ist diese Formulierung in Art. **Art. 13 Abs. 1 Bst. d** hier notwendig.

#### Art. 13 Abs. 4: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

**Begründung:** Die Formulierung gemäss Nationalrat ist grundsätzlich sinnvoll und kann trotz Konzeptwechsel beibehalten werden. Sie macht immer dann Sinn, wenn ein Programm über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt wird. Dies, um Beispiele guter Praxis, Qualitätsverbesserungen oder Harmonisierungsbestrebungen der Kantonskonferenzen zu unterstützen oder Projekte Dritter, die der Weiterentwicklung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung dienen.

#### Art. 13a, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20:

Wir unterstützen die Vorschläge gemäss ständerätlicher Kommission.

## **Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)**

Die Änderungen im FamZG entsprechen dem Konzept des ständerätlichen Modells, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen. Folgende Anpassungen sind im FamZG jedoch unabdingbar, damit die Vorlage ihre Zielsetzungen erreicht:

### **Art. 3 Abs. 1 Bst. c : Unterstützung der Minderheit II Herzog Eva**

**Begründung:** Im Nationalrat wurde die Altersspanne ursprünglich als die gesamte obligatorische Schulzeit vorgeschlagen. Namentlich aus finanziellen Überlegungen wurde der Geltungsbereich eingeschränkt, wie vom Bundesrat vorgeschlagen auf 8P Harnos, was dem Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe und einem Alter von 11-12 Jahren entspricht.

Die Anspruchsgruppe weiter einzuschränken, erachten wir nicht als mit den Zielen dieser Vorlage vereinbar. Kinder in der Primarschule sollten nicht systematisch unbetreut sein. Gleichzeitig gilt es, die Erwerbstätigkeit der Eltern und damit deren Arbeitsmarktfähigkeit auch in diesem Alter zu ermöglichen. Damit die Vorlage Wirkung entfaltet, ist es sinnvoll, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

Die Minderheit I (Gmür-Schönenberger) hat gegenüber der Mehrheit immerhin noch den Vorteil, dass der Abschluss der Basisstufe abgedeckt ist. Der Vorschlag der Mehrheit, die Altersgrenze auf 7 Jahre zu senken, ermöglicht keine durchgängige Berufstätigkeit der Eltern, da die Kinder in diesem Alter oft wenige Stunden zur Schule gehen und der Betreuungsbedarf nach wie vor sehr hoch ist.

### **Art. 5 Höhe der Familienzulage / Betreuungszulage**

#### **Art. 5 Abs. 2bis**

Wir begrüssen das lineare System und Formulierung der Mehrheit, welches verhindert, dass wegen Schwelleneffekten die Beschäftigungswirkung negativ beeinträchtigt wird. Hingegen fehlt, wie weiter vorne aufgezeigt, ein Mechanismus, um analog den Artikeln 8 und 9 der Nationalratsversion Fehlanreize bei den Kantonen vorzubeugen.

#### **Antrag auf Erweiterung Art. 5 Abs. 2bis, um Fehlanreize für Kantone zu verhindern:**

##### **Art. 5 Abs. 2bis**

- a. Die Betreuungszulage beträgt mindestens **150 100** Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jeden zusätzlichen halben Betreuungstag pro Woche erhöht sich die Zulage um **75 50** Franken.
- b. **Kürzung der Betreuungszulage** (neu, gestützt auf Art. 8 UKibeG, Version Nationalrat)
  1. *Der Bundesbeitrag **Die Betreuungszulage** wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. **Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 2<sup>bis</sup> Bst. a nicht unterschreiten.** Der Bundesbeitrag darf jedoch 10 Prozent der Kosten nach Artikel 7 Absatz 1 nicht unterschreiten.*

2. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind unter **12 16** Jahren.
  3. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung
- c. **Festlegung des Schwellenwerts** (neu, gestützt auf Art. 9 UKibeG, Version Nationalrat)
1. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
  2. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung **der Betreuungszulage des Bundesbeitrags** in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
  3. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
  4. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung **der Betreuungszulage des Bundesbeitrags** pro Kanton.

**Begründung:** Ein zentrales Manko der ständerätlichen Vorlage ist, dass sie **Fehlanreize für die Kantone** schafft, auf Basis der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren. Dies ist hinsichtlich der Beschäftigungswirkung kontraproduktiv und entspricht leider auch einer Erfahrung aus der Vergangenheit, beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die nationalrätliche Version hatte deshalb auf Vorschlag der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Berggebiete (SAB) einen durchdachten Mechanismus ausgearbeitet, der die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung der Vorlage maximierte: Vorerst geht der Bund mit gutem Beispiel voran und finanziert einen höheren Kostenanteil (daher der Antrag, pro Tag 150 bzw. pro Halbtage 75 Franken zu bezahlen). Wenn die Kantone dann aber ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, geht auch der Bund (beziehungsweise im SR-Modell auch die Arbeitgebenden) mit seinen Anteilen zurück. Wir beantragen hier daher eine Anpassung von Art. 5 Abs. 2bis FamZG, welche den Anreizmechanismus des Nationalrats auf das Ständeratsmodell überträgt und analog nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorsieht, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Erstens, weil die Betreuungszulage alleine nicht ausreicht, um die erwünschte Wirkung zu erzielen. Das volkswirtschaftliche Optimum der Subventionierung durch die öffentliche Hand liegt deutlich höher (Vgl. BAK Basel Economics<sup>7</sup>, +1.5 Mrd. CHF alleine für die frühe Kindheit) und benötigt zwingend auch noch eine Erhöhung der kantonalen Beiträge, um die erwünschte Beschäftigungswirkung wie auch die Förderung der Frühen Kindheit (und den späteren Nutzen in Form höherer Bildung und weniger Sozialausgaben) zu realisieren. Zweitens muss vermieden werden, dass Kantone ihre Beiträge reduzieren. Ohne Anreizmechanismus

---

<sup>7</sup> BAK Economics (2020), Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit" <https://www.bak-economics.com/publikation/news/volkswirtschaftliches-gesamtmodell-fuer-die-analyse-zur-politik-der-fruehen-kindheit>, S.123: Investitionsszenario mit Qualitätserhöhung und Fördermassnahmen für benachteiligte Kinder: 1509 Mrd.

besteht die Gefahr, dass Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung gemäss ständerätlichen Konzept neu den Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Daher schlagen wir vor, die Betreuungszulage zu Beginn des Systems auf **150** Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jeden zusätzlichen halben Betreuungstag pro Woche erhöht sich die Zulage um **75** Franken.

So wird sichergestellt, dass auch bei einer Kürzung zumindest ein Sockelbeitrag noch bestehen bleibt.

Die Umsetzung wird dadurch ermöglicht, dass bei der Geltendmachung des Anspruchs auf eine Betreuungszulage ohnehin das Kind und damit auch der Wohnsitz des Kindes inklusive Wohnsitzkanton registriert werden muss – dieser Wohnsitzkanton ist für die Ermittlung des Kürzungsbedarfs relevant. In der Folge kann bei der Nichterreichung des Schwellenwerts durch einen Kanton die Betreuungszulage für alle Kinder eines Kantons durch die Ausgleichskassen gekürzt werden.

## **Antrag auf Anpassung Art. 5 Abs. 2ter, um Betreuung von Kindern mit Behinderungen zu ermöglichen:**

### **Art. 5 Abs. 2ter**

Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal **dreifachen zweifachen** Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

**Begründung:** Aus anreizökonomischer Sicht macht ein Unterstützungssystem Sinn, bei dem über die Bundesgesetzgebung immer linear derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird (wie die Kommission selbst das auch zurecht in Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorschlägt). Gemäss [Procap-Bericht](#) (S. 30) beträgt das Maximum der Kosten bei einem Kind mit einer schweren Behinderung Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderung. Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten sind solche Beiträge nicht zu stemmen und ein Kitabesuch wird verunmöglicht. Dies führt regelmässig dazu, dass ein Elternteil, meist die Mutter, die Erwerbsarbeit aufgibt oder sehr stark reduziert. In diesem Bereich ist die Architektur der WBK-S nicht nachvollziehbar: Innerhalb der Betreuungszulage wird maximal der zweifache Betrag gewährt, weiter können Beiträge aus den Programmvereinbarungen zur Kostensenkung gewährt werden. Für Kinder mit schweren Behinderungen müssen somit zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden, was administrativ aufwändig ist und nur dann funktioniert, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag.

### **Art. 5 Abs. 2quater: Unterstützung der Minderheit Herzog**

**Begründung:** Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielte Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleibt. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt. Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten wegen des entwicklungspsychologisch wichtigen höheren

Betreuungsschlüssels (mehr Personal) mehr, oft das 1,5-Fache des Kindertarifs. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit hier keine lineare Betreuungszulage vorsieht.

Dies ist umso wichtiger, als es gerade die erhöhten Kosten für die institutionelle familienergänzende Betreuung während dieser Baby- und Kleinkindzeit sind, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung ist also gerade hier das lineare Modell von substanzieller Bedeutung. Wir verweisen dazu auch auf die Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Support to Working Parents. Report Comparing two Proposals» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes.

## **Art. 16 Finanzierung: Unterstützung mit Änderungsantrag**

### **Abs.6: Unterstützung der Minderheit Herzog mit Änderung:**

Abs. 6

Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 2-2bis, **2ter, 2quater** FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

**Begründung:** Abs. 5 ist nicht nötig, da in Art. 16 Abs. 1-4 definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt wird. Hingegen ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil nicht alleine die Kantone und Gemeinden von externer Kinderbetreuung und einer höheren Beschäftigung profitieren. Auch der Bund profitiert von früher Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Zudem hat man sonst ein Problem der fiskalischen Äquivalenz. Mit der heutigen Mobilität fällt der spätere Nutzen der familienergänzenden Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden.

## **Art. 23a Statistik: Unterstützung mit Änderungsantrag**

Wir beantragen eine Ergänzung von Art. 23a Abs. 1 FamZG:

Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen **der Politik der frühen Förderung sowie** der familienergänzenden Kinderbetreuung, **wobei auch die spezifische Situation von Kindern mit erhöhtem Betreuungsbedarf (Babys, Kinder mit Behinderungen) berücksichtigt wird.** sowie der Politik der frühen Förderung von Kindern.

**Begründung:** Im Bereich der Betreuung von Kindern mit Behinderungen sowie von Babys fehlen heute entscheidende statistische Grundlagen (tatsächliche Kosten, Anzahl Kinder, Anzahl Plätze, Art der bestehenden Angebote, Erwerbspensen der Eltern). Der Entscheidung von Müttern, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen, ist massgeblich von den Kosten der Betreuung abhängig. Gerade bei Babys sind diese Kosten in der Regel deutlich höher. Es gibt aber keine Daten zu Anzahl und tatsächlich verrechneten Tarifen. Die Erwerbsquote bei Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare bisherige Grundlage ist ein [Bericht von Procap](#).

Volkswirtschaftlich ist es bei beiden Gruppen zu vermeiden, dass sie ihre Erwerbspensen reduzieren.

## **Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG)**

### **Art. 22 Höhe des Taggeldes: Unterstützung der Mehrheit**

**Begründung:** Die Formulierung der Mehrheit ermöglicht insbesondere Alleinerziehenden eine rasche Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit (in den meisten anderen Fällen mit Kinderbetreuung arbeitet die Partnerin oder der Partner, womit die Betreuungszulage ohnehin an diese Person geht und diese Regelung nicht anwendbar ist). Gerade Alleinerziehende sind darauf angewiesen, die familienergänzende Kinderbetreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Es wäre ökonomisch ineffizient, bei einer Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um dann wiederum bei einem Stellenangebot eine erschwerte Arbeitsaufnahme hinnehmen zu müssen, da zuerst die Kinderbetreuung neu organisiert werden muss. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung soll sofort ein Platz gefunden werden können. Die Kindertagesstätten ihrerseits sind aus Kosten und Effizienzgründen auf eine Planung angewiesen. Plätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder Tagen gekündigt oder in Anspruch genommen werden.

### **2 Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern**

#### **Unterstützung der Mehrheit: Eintreten**

#### **Art. 1 Unterstützung der Version des Nationalrats (224 Millionen Franken)**

**Begründung:** In allen Schwerpunkten der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. Daher wäre der Betrag des Nationalrats, 224 Millionen, notwendig.

Innerhalb der ständerätlichen Varianten unterstützen wir die **Minderheit I Wasserfallen**.

Wir weisen darauf hin, dass es unstimmg und wenig zielführend ist, den Beitrag hier zu reduzieren und gleichzeitig an mehreren Orten bei der Betreuungszulage den Betrag tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarung. Mit dieser Ausgangslage wird es nicht möglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen: Die Mittel der Programmvereinbarungen wie vorgeschlagen und die Betreuungszulage wie vorgeschlagen werden insgesamt nicht ausreichen, um Eltern von Kindern mit Behinderungen mit erhöhtem Betreuungsbedarf und erhöhten Betreuungskosten sowie Eltern mit Kindern unter 18 Monaten, die ebenfalls erhöhte Tarife bezahlen, in der Erwerbstätigkeit zu halten.

Wir bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse

FrauenzentraleBE



Yvonne Zimmermann  
Geschäftsführerin