

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
Herr Fabien Fivaz
3003 Bern

Per E-Mail: familienfragen@bsv.admin.ch

Zürich, 7. September 2022 SW/mb
wey@arbeitgeber.ch

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist seit 1908 die Stimme der Arbeitgeber in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit. Er vereint als Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft rund 90 regionale und branchenspezifische Arbeitgeberorganisationen sowie direkt einige Unternehmen. Insgesamt vertritt er über 100'000 Klein-, Mittel- und Grossunternehmen mit knapp 2 Millionen Arbeitnehmenden aus allen Wirtschaftssektoren. Der SAV setzt sich für eine starke Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz ein. Er verfügt dabei über anerkanntes Expertenwissen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik.

1. SAV-Position

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens. Gestützt auf die Konsultation unserer Mitglieder nehmen wir zusammenfassend gerne wie folgt Stellung:

- **Der SAV begrüsst die in der Vernehmlassungsvorlage aufgezeigte Umsetzung der Pa.Iv. 21.403 als zentralen Beitrag zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der frühen Kindheit.**
- **Er schlägt jedoch insbesondere beim Modell zur Vergabe des Zusatzbeitrags von Bundesgeldern einen linearen Ansatz, anstelle des Modells basierend auf Schwellenwerten, vor.**
- **Positiv beurteilt der SAV die gesamtheitliche Sicht mit Massnahmen im Vorschul- und Schulbereich sowie bei der frühen Förderung von Kindern.**
- **Die Höhe der Bundesgelder von CHF 570 Mio. in den ersten vier und CHF 530 Mio. in den darauffolgenden Jahren erachtet der SAV jedoch als zu hoch und schlägt eine deutliche Senkung mit einer Anpassung der Massnahmen im Schulbereich vor. Nichtsdestotrotz soll der Betrag im Vergleich zu heute substanziell erhöht werden. Neben den Kürzungen im Schulbereich soll parallel auch eine stärkere Verpflichtung der Kantone, beispielsweise über das HarmoS-Konkordat, geprüft werden.**

- **Die Geldflüsse sollen einer regelmässigen Evaluation unterzogen und an den Zielen gespiegelt werden. Werden die Ziele nicht mehr oder nur noch ungenügend erreicht, müssen die Geldflüsse angepasst, respektive gestoppt werden können; die Geldflüsse sind demzufolge nicht unbefristet.**
- **Programmvereinbarungen bedürfen unter dem Aspekt des Föderalismus einer besonderen Begründung, sind aber in diesem Kontext als Instrument zu begrüßen, da so Ziele definiert und Interessen von Bund und Kantonen aufeinander abgestimmt werden. Damit können noch bestehende Angebotslücken geschlossen, die Qualität von Drittbetreuungsangeboten verbessert, die Angebote optimal auf die Bedürfnisse von Eltern und Arbeitgebern abgestimmt und die frühe Förderung vorangetrieben werden.**

2. Ausgangslage

Die Schweizer Wirtschaft ist auf gut qualifizierte Arbeitskräfte angewiesen und deren Verfügbarkeit ist zwischenzeitlich wohl der wichtigste Vorteil im internationalen Standortwettbewerb. Können die Firmen ihre Stellen nicht mehr mit den entsprechend qualifizierten Arbeitskräften besetzen, so generieren sie weniger Wertschöpfung und mittelfristig besteht die Gefahr, dass sich diese neu orientieren und im Inland Arbeitsplätze verloren gehen. Für den SAV ist damit die Steigerung der Erwerbstätigkeit von Müttern bzw. Eltern Beweggrund zur Unterstützung der Vernehmlassungsvorlage. Auch der Fiskus hat ein grosses Interesse an Firmen, deren Produktivität nicht durch fehlende Arbeitskräfte eingeschränkt wird, denn dies hätte auch eine Reduktion der Steuereinnahmen zur Folge.

Der Arbeitskräfteengpass wird hauptsächlich getrieben durch die alternde Bevölkerung. Hinzu kommt, dass sich die Schweizer Wirtschaft in den letzten Jahren durch ein starkes Stellenwachstum auszeichnet. So wurden in den letzten 20 Jahren fast eine Million neue Stellen mit mehrheitlich hohen Qualifikationsanforderungen geschaffen.

Gemäss einer Studie der UBS werden der Schweizer Wirtschaft in den nächsten 10 Jahren über eine halbe Million Arbeitskräfte fehlen, wobei sich der Arbeitskräftemangel im Nachgang zur Corona-Pandemie etwa durch Strukturänderungen oder das fast gleichzeitige Erstarken der Wirtschaft in vielen Ländern weltweit zusätzlich akzentuiert hat. Durch das fast parallele internationale Erstarken der Wirtschaft kam es zu einem grossen Bedarf an Arbeitskräften. Nach wie vor nimmt gemäss KOF-Umfrage das Problem der fehlenden Arbeitskräfte in vielen Branchen stetig zu.

Die Wirtschaft kann Fachkräfte entweder im In- oder im Ausland rekrutieren oder durch Digitalisierung und Automatisierung Arbeit substituieren. Letzteres hat im Schweizer Arbeitsmarkt in den letzten Jahren zu keinem Rückgang der Anzahl Stellen geführt, vielmehr wurde ein potenzieller Abbau von Stellen durch den Aufbau neuer Stellen überkompensiert.

Für den Schweizerischen Arbeitgeberverband (SAV) hat die Rekrutierung von inländischen Arbeitskräften zur Besetzung der Stellen klar erste Priorität vor einer allfälligen Rekrutierung in EU/Efta-Ländern respektive in Drittstaaten. Das Potenzial an Arbeitskräften ist im Inland noch beträchtlich: So besteht gemäss BFS¹ im Inland nach wie vor ein Arbeitskräftepotenzial von gegen 300'000 Vollzeitstellen, wobei dieses hauptsächlich bei Frauen und älteren Personen liegt. Bei den Frauen sind es zudem hauptsächlich die Mütter, die oft gar nicht oder nur in tiefen Arbeitspensen arbeiten. Einige Zahlen dazu:

- Obwohl die Erwerbsquote von erwerbsfähigen Frauen im Schweizer Arbeitsmarkt auch im internationalen Vergleich mit 63 Prozent hoch ist, fällt sie im Vergleich zu den Männern (73 Prozent)

¹ www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.9106990.html

stark zurück. Zudem ist unter den Frauen Teilzeitarbeit deutlich weiterverbreitet als bei Männern. So waren 2021 58 Prozent der Frauen und nur gerade 16 Prozent der Männer im Alter zwischen 15 und 64 Jahren teilzeitbeschäftigt. Bei den Müttern mit Kindern unter 15 Jahren arbeiten 8 von 10 Teilzeit und mehr als 3 davon in einem Arbeitspensum unter 50 Prozent. Sind Frauen vor der Geburt des ersten Kindes noch zu durchschnittlich 89 Prozent erwerbstätig, so sind es nach der Geburt des ersten Kindes nur noch zu 59 Prozent. Auch viele gut bis sehr gut ausgebildete Frauen arbeiten Teilzeit, teils in tiefen Arbeitspensum. Über 15 Prozent der teilzeitarbeitenden Mütter geben an, dass sie im Falle von besseren Bedingungen im Arbeitsmarkt gerne mehr arbeiten würden. Bei den Vätern sind es gerade mal 2 Prozent.

- Eine wissenschaftlich oft zitierte Studie² aus dem Jahr 2019 zeigt evidenzbasiert, wie viel weniger Frauen nach der Geburt des ersten Kindes («child penalty») im Vergleich zu Männern längerfristig verdienen. So liegt der geschlechterspezifische Unterschied mit 21 Prozent in Dänemark und 26 Prozent in Schweden vergleichsweise tief, während er in den USA mit 31 Prozent, Österreich mit 51 Prozent und in Deutschland mit 61 Prozent bereits bedeutend höher ist. Berechnungen für die Schweiz zeigen jedoch, dass der Unterschied mit 68 Prozent noch einmal bedeutend höher ist als in den anderen Ländern.

Die obigen Zahlen und Fakten belegen den grossen Handlungsbedarf und die hohe Dringlichkeit bei Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen im Bereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Will die Schweiz die gut qualifizierten Frauen besser im Arbeitsmarkt erschliessen, so führt kein Weg vorbei an einer substanziellen Verbesserung der Rahmenbedingungen. Höhere Investitionen in die frühe Förderung haben zum Hauptzweck, die Entwicklungschancen von Kindern aus bildungsfernen Familien zu verbessern und bei Schuleintritt möglichst gleiche Bildungs- und Karrierechancen von Kindern aus bildungsnahen und bildungsfernen Schichten sicherzustellen.

3. Massnahmen Vereinbarkeit Familie und Beruf und frühe Kindheit

Die vom Parlament ursprünglich auf acht Jahre bis Januar 2011 befristeten Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung laufen Ende Januar 2023 aus. Ursprünglich war dieses Impulsprogramm auf acht Jahre bis Ende Januar 2011 befristet, jedoch bestand weiterhin Bedarf nach Finanzhilfen, so dass es seither zweimal verlängert worden ist und nun Ende Januar 2023 ausläuft. Im März 2021 kommunizierte das BSV³ zudem, dass die CHF 100 Mio. bis Ende Juni 2023 nicht ausreichen. Basierend auf dieser Erkenntnis hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 5. März 2021 beschlossen, dem Parlament eine Erhöhung des Kredits um weitere CHF 80 Mio. zu beantragen. Nach Beendigung des Impulsprogramms dürften so in den letzten 20 Jahren knapp CHF 500 Mio. als Finanzhilfen bezahlt worden sein.

Am 18. Februar 2021 wurde von der WBK-N die Pa.Iv. 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» eingereicht. Damit sollen die bisherigen Finanzhilfen in eine dauerhafte finanzielle Unterstützung zur massgeblichen Vergünstigung der Elternbeiträge sowie eine Verbesserung der frühkindlichen Bildung umgewandelt werden.

Am 29. März 2021 stimmte auch die WBK-S dieser Pa.Iv. zu. Diskussionen haben jedoch gezeigt, dass einige der Ständeräte wie auch der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) mit der Zustimmung einzig die Stossrichtung der Pa.Iv. unterstützten, also die Verbesserung von Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der frühen Kindheit. Bei der konkreten Umsetzung divergierten die Vorstellun-

² www.henrikkleven.com/uploads/3/7/3/1/37310663/klevenetal_aea-pp_2019.pdf

³ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-82594.html>

gen, womit klar war, dass im Nachgang zur Verabschiedung des Geschäfts durch die WBK-S nochmals intensiv an einer Umsetzung gearbeitet werden musste. Mit der Pa.Iv. 22.403 wurde inzwischen sichergestellt, dass nach dem Auslaufen der Finanzhilfen Ende Januar 2023 keine Finanzierungslücke entsteht, bis eine allfällige neue Massnahme in Kraft tritt.

Auch im steuerlichen Bereich konnte der Anreiz für Frauen, mit hohen Arbeitspensen im Arbeitsmarkt aktiv zu sein, erhöht werden. So wurde am 1. Oktober 2021 die Pa.Iv. «20.455: Steuerliche Entlastung für familienexterne Kinderbetreuung von bis zu 25 000 Franken pro Kind und Jahr» im Parlament gutgeheissen. Damit wird der Anreiz von Eltern erhöht, sich stärker im Arbeitsmarkt einzubringen. Auch steht die Einreichung der Volksinitiative für die «Einführung einer Individualbesteuerung» kurz bevor. Die Schweizer Stimmbürger werden somit darüber befinden können, ob die Benachteiligung von Zweitverdienenden – was in den meisten Fällen die Ehefrauen sind – aufgrund der Heiratsstrafe und von negativen Erwerbsanreizen für Zweitverdienende behoben und alle Individuen individuell besteuert werden sollten oder eben nicht.

In Kombination tragen diese Massnahmen zu einem höheren Anreiz für Frauen und insbesondere für Mütter bei, das Erwerbspensum zu erhöhen, respektive wieder in den Arbeitsmarkt einzutreten.

4. Generelle Einschätzung des Schweizerische Arbeitgeberverbands SAV

Der SAV begrüsst die in der Vernehmlassung skizzierte Umsetzung der Pa.Iv. 21.403 in den Grundzügen. Diese Vorlage ist als Paradigmenwechsel zur bisherigen Politik zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der frühen Förderung von Kindern zu sehen und stellt eine grosse Chance für die Wirtschaft, aber auch für die Gesellschaft dar. Trotzdem erachtet der SAV eine Senkung der jährlich wiederkehrenden finanziellen Mittel von über CHF 500 Mio. als unerlässlich. Zum einen, weil hauptsächlich die Kantone und Gemeinden bei den entsprechenden Themen in der Verantwortung stehen und zum anderen, weil die Höhe des finanziellen Engagements des Bundes dynamisch ansteigen wird. Letzteres aufgrund des gewollten Anreizes an die Kantone, ihre eigenen finanziellen Mittel bei der familienergänzenden Kinderbetreuung zu erhöhen.

Insgesamt hat das Umsetzungskonzept viele positive Punkte. So bleibt das Subsidiaritätsprinzip zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und Städten gewahrt und den individuellen Familienmodellen wird Rechnung getragen. Ebenso wurde bei der Vergabe der Elternbeiträge ein Modell gewählt, dass in der Umsetzung einfach und nicht zu bürokratisch ist. Die gewählte Ausgestaltung ist ein guter Kompromiss zwischen den angestrebten Zielen der Vorlage und der Bürokratie und Komplexität.

Folgende Punkte müssen aus Sicht des SAV unbedingt bedacht werden:

– Gesamtheitliche Sicht

Aus Sicht des SAV müssen Förder- und Betreuungsmassnahmen die gesamte Zeitspanne von der Geburt des Kindes bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit umfassen. Nur so kann zum einen sichergestellt werden, dass die Mütter auch nach der Geburt eines Kindes zeitnah und mit entsprechend hohen Arbeitspensen wieder in den Arbeitsmarkt zurückkehren und zum anderen die Kinder früh von Förderprogrammen profitieren können, die ihre Entwicklungschancen erhöhen und bei Schuleintritt möglichst gleiche Bildungs- und Karrierechancen von Kindern aus bildungsnahen und bildungsfernen Familien sicherstellen. Wissenschaftliche Studien⁴ zeigen klar, dass ein Franken umso ertragsreicher investiert ist, je früher in der Kindheit dies geschieht.

⁴ <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1465-7295.2008.00163.x>

– **Aufbau einer schweizweiten Kinderbetreuungsstatistik**

Nach wie vor fehlt im Bereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie der frühen Förderung eine einheitliche schweizweite Kinderbetreuungsstatistik. Die Evaluationen der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung haben gezeigt, dass durchaus aussagekräftige Erhebungen in diesem Bereich durchgeführt werden können, jedoch wurden viele der Daten einzig dafür erhoben. Der Aufbau einer Kinderbetreuungsstatistik ist deshalb ein zentrales Anliegen des SAV, auch um den gezielten und nachhaltigen Mitteleinsatz der in der Vorlage vorgesehenen Mittel sicherzustellen.

• **Gezielter und nachhaltiger Mitteleinsatz**

Die finanziellen Mittel des Bundes sollen gezielt dort eingesetzt werden, wo der grösste Handlungsbedarf nachgewiesen ist. Dabei soll insbesondere die weitere Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen dort erfolgen, wo die bisherigen Finanzhilfen noch wenig nachgefragt wurden und ein Bedarf an Plätzen nachgewiesen ist.

• **Kontinuierliches Monitoring und regelmässige Evaluation der Massnahmen**

Der Einsatz von Bundesgeldern muss periodisch evaluiert werden, so dass die Gelder gegebenenfalls gezielter eingesetzt oder gestoppt werden können. Die Bereitstellung der zur Evaluation notwendigen Daten ist – wie bereits erwähnt – essenziell dafür. Auch muss nach einigen Jahren evaluiert werden, ob die Bundessubventionen weiterhin notwendig sind, und ob sie ihr Ziel noch erfüllen.

5. Höhe der Finanzierung durch den Bund

Die finanziellen Mittel des Bundes sind in der Vorlage auf insgesamt CHF 570 Mio. in den ersten vier und in den nachfolgenden Jahren auf CHF 530 Mio. pro Jahr geschätzt. Noch nicht eingerechnet sind dabei die zusätzlichen Mittel, die zukünftig beim Zusatzbeitrag zur Senkung der Elternbeiträge anfallen dürften. Durch den dort gegebenen Anreiz für die Kantone, selbst mehr zu finanzieren, dürfte sich auch der Bundesbeitrag entsprechend erhöhen.

Der SAV erachtet die jährlichen Bundesbeiträge von CHF 570 Mio. respektive CHF 530 Mio. als zu hoch und deshalb substanzielle Kürzungen als unumgänglich. Ohne die finanziellen Bundesmittel für den schulergänzenden Bereich vollständig streichen zu wollen, sehen wir in diesem Bereich das grösste Potenzial für spürbare Kürzungen. Denn je älter die Kinder sind, desto weniger sind sie auf Förder- und Betreuungsangebote angewiesen, weshalb Kürzungen in diesem Bereich am besten gerechtfertigt werden können. Da wir die konkrete Aufteilung des jährlichen Bundesbeitrags nicht kennen, ist eine Beurteilung, wie viel Kürzungen im Schulbereich notwendig sind, schwierig. Eine prüfenswerte Idee unserer Mitglieder ist, für den schulergänzenden Bereich auf den Sockelbeitrag zu verzichten und einzig einen Zusatzbeitrag mit linearem Vergabemodell [vgl. Umsetzungskonzept SAV in Art. 9 UKiBeG (Zusatzbeitrag)] an die Kantone zu bezahlen.

Es müsste für den Schulbereich zudem geprüft werden, ob und wie stark sich die Kantone in die Pflicht nehmen liessen, beispielsweise über das HarmoS-Konkordat, für bessere schulergänzende Betreuungsangebote.

6. Detaillierte Rückmeldungen des SAV

Im Folgenden werden wir uns zu den Artikeln im Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKiBeG) detaillierter äussern.

Die vom SAV vorgeschlagenen Änderungen (Streichung oder Ergänzungen) sind in kursiver und unterstrichener Schrift angebracht.

– **Art. 1 UKibeG (Zweck)**

Art. 1 Abs. 1 lit. b UKibeG: die Chancengerechtigkeit für Kinder ~~im Vorschulalter~~ verbessern.

Begründung: Mit dem vorgesehenen Gesetz will der Bund die Entwicklungschancen und Chancengerechtigkeit von Kindern ab Geburt bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit verbessern. Deshalb müsste der obige Zusatz gestrichen werden.

Art. 1 Abs. 2 lit. e UKibeG (neu):

e. zur besseren Abstimmung der familienergänzenden Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern und der Arbeitgeber

Begründung: Mit den im Gesetz vorgesehenen Massnahmen sollen die familienergänzenden Betreuungsangebote nicht nur auf die Bedürfnisse der Eltern, sondern auch der Arbeitgeber abgestimmt werden. Diese dürften in vielen Fällen deckungsgleich sein.

– **Art. 7 UKibeG (Bundesbeitrag)**

Art. 7 Abs. 2 UKibeG:

Er bemisst sich nach den durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes in den Kantonen. Der Bundesrat legt diese Kosten fest unter Berücksichtigung der besonderen lokalen Bedingungen. Dabei berücksichtigt er die unterschiedlichen Arten der institutionellen Betreuung.

Begründung: Da es kantonal sehr grosse Unterschiede mit Blick auf die Kostenstruktur der familienergänzenden Betreuung gibt, müssen die durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes in den Kantonen berechnet und als Grundlage verwendet werden.

– **Art. 9 UKibeG (Zusatzbeiträge)**

Art. 9 Abs. 1 UKibeG (neu):

~~Zusatzbeiträge werden ausbezahlt, wenn das finanzielle Engagement des Kantons für die familienergänzende Kinderbetreuung einen bestimmten Schwellenwert erreicht.~~

Modell SAV:

Zusatzbeiträge werden gemessen an der bisherigen Höhe des Subventionsbeitrags pro Kind in den Kantonen ausgerichtet. Ab Erreichen eines definierten Schwellenwerts steigt der Zusatzbeitrag nicht mehr weiter an.

Begründung: Die Definition der Höhe von Schwellenwerten ist schwierig und erweckt den Anschein von Willkür (vgl. Abbildung 1, Ansatz «Schwellenwerte»). Zudem haben Schwellenwerte das Problem, dass der Anreiz der Kantone mehr zu finanzieren, nicht über den gesamten Bereich der kantonalen Subventionsbeiträge gegeben ist. Es gibt Fehlanreize respektive Anreizlücken.

Ökonomisch betrachtet sinnvoller und effizienter ist eine Vergabe des Zusatzbeitrags basierend auf einem Modell, das für alle Kantone einen Anreiz vorsieht, selber mehr zu finanzieren. Diese Anreize können mit einer einfachen linearen Funktion (Abbildung 1, «Ansatz lin. Fkt.») geschaffen werden. Mit einer solchen Vorgehensweise könnten drei wichtige Ziele erreicht werden:

1. Einfache und effiziente Umsetzung (keine Definition eines unteren Schwellenwerts notwendig);
2. Anreize für alle Kantone, basierend auf dem bisherigen kantonalen Subventionsbeitrag pro Kind;
3. Verhinderung, dass sich ein Kanton finanziell auf Kosten des Bundes zurückzieht.

Falls die Anreizwirkung zusätzlich verstärkt werden sollte, so könnte der Bundesbeitrag alternativ, statt mit einer linearen mit einer exponentiellen Funktion (Abbildung 1, «Ansatz exp. Fkt.»), bestimmt werden.

Mit dem Ansatz «lin. Fkt.» in Abbildung 1 hätten Kantone somit unabhängig von der bisherigen Höhe der Subventionierung einen Anreiz, mehr zu tun. Dies zumindest bis zum oberen Schwellenwert (ist in Abbildung 1 auf CHF 1'000.--). Jene Kantone, die einen höheren Subventionsbeitrag pro Kind als bspw. CHF 1000.-- bezahlen, bekämen wie im Modell «Schwellenwerte» die volle Subvention des Bundes als Zusatzbeitrag. Bei Subventionsbeiträgen pro Kind unter dem oberen Schwellenwert (CHF 1000.--), würde sich die Subvention des Bundes an einer linearen Funktion bemessen.

Mit dem linearen Ansatz bestünde zudem der Vorteil, dass ein Kanton unabhängig vom eigenen Subventionsbeitrag pro Kind keinen Anreiz hätte, seine Subventionen auf Kosten der Bundessubvention zurückzufahren. Anders sieht es im Modell mit Schwellenwerten aus, wo sich ein Kanton, der beispielsweise mit seinem Subventionsniveau den ersten Schwellenwert zum Erhalt der 5 Prozent des Zusatzbeitrags nicht erreicht, auf Kosten des Sockelbeitrags zurückziehen könnte. Bei einem linearen Ansatz erhält der Kanton im Falle einer Senkung der eigenen Subvention einen tieferen Zusatzbeitrag. Der Kanton hat somit keinen Anreiz, seine Subventionen zu kürzen.

Der bürokratische Aufwand des linearen Ansatzes ist nicht grösser als beim Ansatz mit Schwellenwerten. Sobald der Bund die kantonalen Kosten für die familienexterne Kinderbetreuung erhoben hat, kann er den Prozentsatz des kantonalen Zusatzbeitrags berechnen.

Aus ökonomischer Sicht müsste neben dem Zusatz- auch der Sockelbeitrag mit einem linearen Ansatz berechnet und nicht einfach ohne Kriterien an die Kantone bezahlt werden; denn damit könnte der Anreiz für die Kantone zusätzlich erhöht werden. Mit einem Sockelbeitrag, der an keine Kriterien gebunden ist, werden auch keine Verhaltensänderungen der Kantone bewirkt.

Um eine in sich konsistente Anreizwirkung bei Bund, Kantonen, Gemeinden und Städten zu haben, müsste man sich überlegen, ob nicht auch die Kantone bei der Vergabe der Bundessubventionen an die Gemeinden und Städte den gleichen Ansatz wählen sollten wie der Bund im Verhältnis zu den Kantonen. Damit erhielten Gemeinden mit bisher eher tiefem Engagement im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung einen Anreiz, zukünftig mehr zu tun. Denn ohne ein solches Anreizsystem kann es sein, dass Gemeinden mit tiefer Finanzierung einen hohen Bundesbeitrag erhalten, obwohl ihnen dieser, basierend auf den eigenen Subventionen im Bereich der Drittbetreuung von Kindern, gar nicht zustehen würde. Beispielsweise bezahlen im Kanton Zürich die beiden Städte Zürich und Winterthur zusammen 80 Prozent der gesamten Subventionen der familienergänzenden Kinderbetreuung. Ohne Anreizsystem in den Kantonen bekämen somit im Kanton Zürich Gemeinden, deren Subventionen in Vergangenheit teils massiv tiefer ausfielen als in den beiden Städten, die hohen Bundessubventionen, weil der Kanton aufgrund seines vergleichsweise hohen ausgewiesenen Engagements eine hohe Bundessubvention erhalten würde.

Würden etwa Bund und Kantone (bspw. mit Programmvereinbarungen) eine Vergabe der Bundessubventionen an die Gemeinden, basierend auf einem linearen Ansatz, beschliessen, so hätten auch Gemeinden und Städte einen Anreiz, mehr zu finanzieren, unabhängig ob sie in der Vergangenheit viel oder wenig finanziert hätten.

Wir sehen im Modell mit dem linearen Ansatz die Lösung mit dem grössten Potenzial, um die gewünschten Zielsetzungen zu erreichen. Dieses Modell hat eine durchgehende Anreizwirkung, womit

sich die Kantone auch vermehrt an den Kosten beteiligen dürften. Würde der lineare Ansatz zudem noch zwischen den Kantonen und Gemeinden und auf Sockel- und Zusatzbeitrag angewandt, so würde dies dem Subsidiaritätsprinzip zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und Städten am besten gerecht. Zudem hat es in diesem Modell nur einen oberen Schwellenwert, der die maximale Höhe des Anteils an Bundesgeldern definiert. Auch wäre die Anwendung einfach und der Anreiz eines Kantons würde gesenkt, sich selbst auf Kosten der Bundessubvention bei der Finanzierung zurückzuziehen.

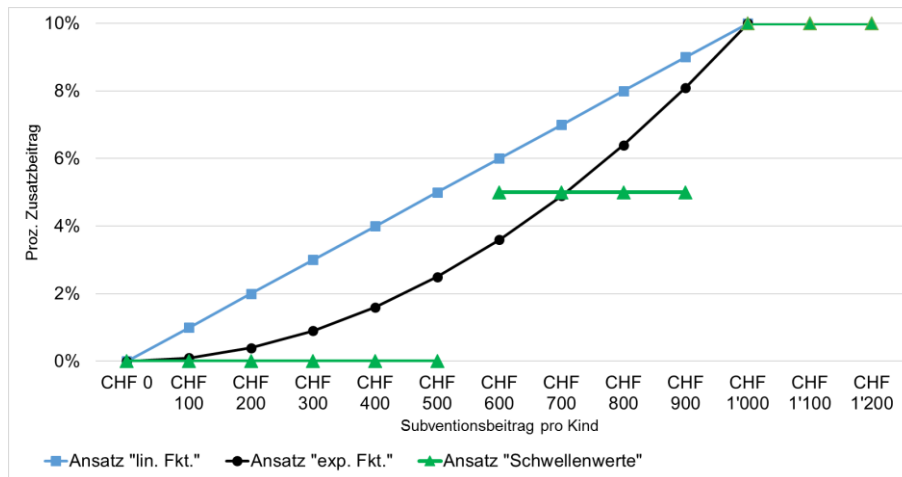


Abbildung 1: Modell mit Schwellenwerten sowie lineares und exponentielles Modell zur Bemessung des Zusatzbeitrags.

Bei Anwendung des SAV-Modells (lineare Funktion in Abbildung 1) lautete Art. 9 UKibeG wie folgt:

– **Art. 9 UKibeG (Zusatzbeiträge)**

- Abs. 1: Zusatzbeiträge werden in Abhängigkeit des finanziellen Engagements des Kantons für die familienergänzende Kinderbetreuung nach einem linearen Modell ausbezahlt.
- Abs. 2: Massgebend für die Festlegung der Höhe des Zusatzbeitrags ist der durchschnittliche Jahresbetrag der innerhalb eines Kantons ausbezahlten Subventionen pro Kind unter 16 Jahren.
- Abs. 3: Dieser Jahresbetrag umfasst die Subventionen, die vom Kanton, den Gemeinden und Arbeitgebern, wenn sie gesetzlich vorgeschrieben sind, zur Senkung der Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung bezahlt werden.
- Abs. 4: Der Zusatzbeitrag beträgt höchstens 10 Prozent der Kosten nach Artikel 7 Absatz 2.
- Abs. 5: ~~Der Bundesrat legt den durchschnittlichen Jahresbetrag fest, der als ausreichend gilt, um einen Anspruch auf den Zusatzbeitrag von 5 oder 10 Prozent zu begründen.~~
- Abs. 6: Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) stuft die Kantone, gestützt auf den durchschnittlichen Jahresbetrag der innerhalb eines Kantons ausbezahlten Subventionen periodisch ein, um die Höhe des Zusatzbeitrags festzulegen.
- Abs. 7: Die Höhe des Zusatzbeitrags richtet sich nach dem Wohnsitzkanton des Kindes.
- Abs. 8: Der Bundesrat regelt die Berechnung des Zusatzbeitrags für Eltern, deren Kinder im Ausland institutionell betreut werden.

– 3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Der Teil mit den Programmvereinbarungen ist als Anstossfinanzierung analog zu den bisherigen Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuungsplätze angedacht. Er ist auf vier Jahre befristet. Der SAV hatte auch bereits die Anstossfinanzierungen zum Aufbau der Betreuungsplätze unterstützt, da diese nachweislich zu einem nachhaltigen Aufbau von Kitaplätzen geführt haben.

Die Einwirkung des Bundes in die Zuständigkeitsbereiche der Kantone ist bei den Programmvereinbarungen grösser als bei den Bundesgeldern zur Senkung der Elternbeiträge, was aus Sicht der Wirtschaft gut begründet sein muss (Eingriff in den Föderalismus).

Die Befragung der SAV-Mitglieder zu den angedachten Finanzhilfen für die vier Bereiche in Art. 13 Abs. 1 lit a-c und Art. 13 Abs. 2 UKibeG hat jedoch gezeigt, dass die Vorgehensweise in der Vorlage fast ausnahmslos begrüsst wird. Es gibt einzelne Stimmen, die eine etwas andere Gewichtung der angedachten Finanzhilfen begrüssen würden. Dabei zeigte sich, dass sie der Abstimmung der familienergänzenden Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern und Arbeitgeber (Art. 13 Abs. 1 lit. b UKibeG) und der frühen Förderung von Kindern (Art. 13 Abs. 2 UKibeG) ein stärkeres Gewicht bei der Umsetzung einräumen möchten. Integral in Frage gestellt wurden die Programmvereinbarungen nur von einem Mitgliedverband, da diesem der Einfluss des Bundes zu weit geht.

– Art. 13 UKibeG (Finanzhilfen an Kantone und Dritte)

Art. 13 Abs. 1 lit. b UKibeG:

Massnahmen zur besseren Abstimmung der familienergänzenden Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern und Arbeitgeber insbesondere hinsichtlich der Erweiterung und Flexibilisierung der Betreuungszeiten;

Begründung: Massnahmen zur besseren Abstimmung der familienergänzenden Betreuungsangebote sollen sowohl auf die Bedürfnisse der Eltern als auch auf diejenigen von Arbeitgebern ausgerichtet werden. Diese dürften in vielen, jedoch nicht in allen Fällen deckungsgleich sein.

– Art. 17 UKibeG (Statistik)

Art. 17 Abs. 1 UKibeG:

Das Bundesamt für Statistik erstellt in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte und für die Überprüfung der Effizienz und Nachhaltigkeit der Massnahmen in diesem Gesetz geeignete Statistiken in den Bereichen der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie der Politik der frühen Förderung von Kindern.

Begründung: Die Erhebung der Daten für eine nationale Kinderbetreuungsstatistik ist zentral, weshalb wir dies unterstützen. Unserer Meinung nach ist es jedoch wichtig, dass die erhobenen Daten geeignet sind, um das mit den Massnahmen beabsichtigte Ziel zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Die Daten sind somit so zu erheben, dass am Ende eine Evaluation mit quantitativen Aussagen über den Einsatz der Bundesmittel möglich ist.

– Art. 19 UKibeG (Evaluation)

Art. 19 UKibeG:

Das BSV überprüft regelmässig die Auswirkungen dieses Gesetzes, und veröffentlicht die Ergebnisse und wird aktiv, falls die Bundesfinanzen nicht effizient und nachhaltig eingesetzt werden.

Begründung: Da die Subventionierung der Elternbeiträge durch den Bund unbefristet angedacht ist, nimmt die regelmässige Evaluationen der Geldflüsse einen ganz besonderen Stellenwert ein. Die Evaluationen sind unabdingbar, um die Wirkung zur Erreichung der Ziele zu überprüfen. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Steuergelder effizient und nachhaltig eingesetzt werden.

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Ausführungen danken wir Ihnen. Gerne stehen wir Ihnen bei Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND



Prof. Dr. Roland A. Müller
Direktor



Dr. Simon Wey
Chefökonom