



Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete  
Groupement suisse pour les régions de montagne  
Gruppo svizzero per le regioni di montagna  
Gruppa svizra per las regiuns da muntogna

Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete, Postfach, 3001 Bern

Bundesamt Kommission für Wissenschaft,  
Bildung und Kultur  
CH-3003 Bern

familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 23. Juni 2022  
TE / K12

## **Stellungnahme der SAB zur Palv 21.403: Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu randvermerktem Geschäft. Die SAB vertritt die Interessen der Berggebiete und ländlichen Räume in den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 22 Kantone, rund 600 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates schlägt ein neues Gesetz vor für die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung und die Verbesserung der Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter. Die SAB unterstützt die Ziele der Kommission und der Vorlage vollumfänglich. Der demographische Wandel stellt die Bergregionen und die ganze Schweiz vor grosse Herausforderungen. Es gilt den Fachkräftemangel zu bekämpfen. Eine bessere Vereinbarkeit und Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt stellt dabei einen wichtigen Faktor dar. Die Vorlage setzt hier zurecht einen Schwerpunkt. Zudem wird sich eine wirksame Frühförderung für die Schweiz mittelfristig sowohl wirtschaftspolitisch wie auch sozialpolitisch positiv auswirken. Es ist darum richtig und wichtig, dass der Bund in diesem Politbereich aktiv wird.

Die Möglichkeiten der externen Kinderbetreuung sind in den urbanen Gebieten weiter fortgeschritten als in den Bergregionen. Dies belegt auch die Evaluation «Anstossfinanzierung» aus dem Jahr 2017 zur Frage «Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage?» von Interface im Auftrag des BSV. Die Analyse zeigt auf, dass insgesamt die Versorgung für Kinder im Vorschulalter in der Romandie und in städtisch geprägten Kantonen am höchsten ist und dass in der französischsprachigen Schweiz sowie kleineren und ländlichen Gemeinden die Anteile der

durch Tagesfamilien betreuten Kinder höher sind als in den anderen Landesteilen und grösseren Gemeinden. Es gibt zwar auch in den Berggebieten progressive Kantone und Gemeinden sowie auch Förderprojekte privater Motivation wie zum Beispiel durch die Pestalozzi-Stiftung oder die Schweizer Berghilfe. An vielen Orten fehlen aber qualitative Betreuungs- und Förderstrukturen und es ist darum dringend angezeigt, dass der Bund in diesem wichtigen Thema aktiv wird und unterstützend wirkt. So hat nicht zuletzt die Corona-Pandemie die Wichtigkeit einer gut ausgebauten Infrastruktur für die externe Kinderbetreuung verdeutlicht: Ein Grossteil der Betreuungsarbeiten übernehmen noch immer Grosseltern. Fallen diese aus, fallen auch die Eltern als Arbeitskräfte aus, da keine entsprechenden Infrastrukturen für die Betreuung vorhanden sind. Das sorgte insbesondere bei systemrelevanten Organisationen in den Bergregionen für gefährliche Engpässe.

Aufgrund der mangelnden Infrastrukturen besteht heute zudem in ländlichen Gebieten eine Selbstorganisation der Familien mit der Konsequenz, dass ein Elternteil (meist die Mütter), das Arbeitspensum reduziert oder vollumfänglich aus der Erwerbsarbeit ausscheidet. Das hat zum einen negative Konsequenzen für die Wirtschaftlichkeit der Region und zum anderen wird dadurch der Handlungsdruck für Kanton und Gemeinde, die Infrastruktur in diesen Bereichen auszubauen, unterwandert. Das wiederum sorgt dafür, dass die Regionen für Neuzuzüger und gut ausgebildete Personen im Vergleich zu städtischen Gebieten weniger attraktiv sind. Der wirtschaftliche Wettbewerbsdruck ist jedoch hoch und die Ausbildung sowie Rekrutierung von Arbeitskräften für die Berggebiete entsprechend wichtig. Eine flächendeckende und qualitative Infrastruktur für die externe Kinderbetreuung ist hierfür ein wichtiger Standortfaktor. Der Bundesrat hat bereits in seinem Bericht «Wirtschaftliche Entwicklung der Berggebiete: Instrumente und Massnahmen» im Jahr 2019 festgehalten, dass er für unsere Arbeitsstandorte langfristige Entwicklungsperspektiven setzen will. Im selben Bericht hielt er fest, dass im Sozialwesen z.B. die Kinderbetreuung und weitere Dienstleistungen notwendig sind, um die Lebensqualität der Bevölkerung zu gewährleisten und die wirtschaftliche Entwicklung einer Region zu ermöglichen. Die Herausforderung bestehe darin, die Erbringung und den Zugang zu den Dienstleistungen in den Regionen trotz knapper finanzieller Ressourcen zu gewährleisten. Die vorliegende Vorlage mit den vorgesehenen Instrumenten kann einen Beitrag dazu sein bzw. Abhilfe schaffen und für diese Regionen wichtige finanzielle und fachliche Impulse leisten, um den genannten Rückstand aufzuholen und die Potenziale und Chancen in diesem Politikbereich besser auszuschöpfen.

Das Ziel der Reduktion der Elternbeiträge ist aus den genannten Gründen wichtig und wird durch die SAB unterstützt. Auch mit dem im Vorentwurf statuierten Grundsatz, der bedingungslosen Kostenbeteiligung, zeigen wir uns einverstanden. Weil die Bergregionen aufgrund der tieferen Finanzkraft in der Tendenz mit einem Rückstand in Bezug auf die Unterstützung pro Betreuungsplatz starten, erachten wir das vorgeschlagene Bonus-System allerdings für ungeeignet. Wir plädieren stattdessen für ein System mit einem Sockelbeitrag von 20 bis 30%, der über die Jahre sukzessive reduziert wird, sofern die Kantone ihre Bemühungen nicht intensivieren und ebenfalls entsprechende Beiträge zur Reduktion der Elterntarife sprechen. So wird ein effektiver Impuls auf nationaler Ebene gesetzt und den Kantonen die notwendige Zeit gegeben, nachzuziehen. Zudem erwarten wir, dass das vorgesehene System keine Unterscheidung bezüglich Art der Kinderbetreuung macht (institutionelle Kinderbetreuung vs. Tagesfamilien), sodass Kantone, die ihr Betreuungssystem aufgrund lokaler Gegebenheiten vermehrt auf Tagesfamilien aufbauen, nicht benachteiligt werden.

Im Sinne der Chancengerechtigkeit befürwortet die SAB auch die geplanten Investitionen im Bereich der Frühen Kindheit. Die Bildungsrendite ist in jungen Jahren nachweislich am höchsten. Zudem können damit wertvolle Programme umgesetzt werden, zum Beispiel bei der Sprachförderung, Elternschulungen oder weiteren pädagogischen Massnahmen im Vorschulalter. Die Beiträge in diesem Teil der Vorlage («Programmvereinbarungen») erscheinen im Verhältnis zum Gesamtpaket und vor dem Hintergrund des grossen Nutzens

jedoch klein. Wir erwarten, dass die geplanten 10 Mio. Franken pro Jahr für kantonale Massnahmen zur Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Kindheit genauso wie die 10 Mio. Franken pro Jahr für das Schliessen der Angebotslücken im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung erhöht werden. Es muss sichergestellt sein, dass das Budget für alle Kantone ausreicht, zumal gerade Berggebiete aufgrund der strukturellen und finanziellen Herausforderungen auf diese Unterstützungsleistungen angewiesen sein werden.

Auch erwarten wir, dass die im erläuternden Bericht skizzierte Schere zwischen den Kantonen nicht weiter auseinanderdriftet. Der Bund muss dem mit entsprechenden Massnahmen entgegenwirken und dies als Ziel im Gesetz explizit festhalten. Im Sinne der Gleichberechtigung sollten Eltern in Bergregionen und im Sinne der Chancengerechtigkeit Kleinkinder in Bergregionen den gleichen Zugang zu Reduktion von Elterntarifen bzw. frühkindlichen Fördermassnahmen erhalten wie in urbaneren Gebieten der Schweiz. Vor diesem Hintergrund sind auch entsprechende Daten und Statistiken wichtig, welche in konsolidierter Form auf nationaler Ebene noch immer fehlen. Wir begrüssen, dass dem entgegengewirkt werden soll, erwarten gleichzeitig aber, dass die Aufwände für die kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden möglichst geringgehalten werden und eine Fokussierung auf die zentralen Kennzahlen angestrebt wird.

Wichtig ist zudem die Wahrung der Subsidiarität, Insbesondere die Zielvereinbarungen das vorgesehenen Programme gilt es flexibel zu halten, um den individuellen Bedürfnissen der Gemeinden und Kantone der verschiedenen Regionen Rechnung tragen zu können. Die Kantone und Gemeinden kennen die lokalen Herausforderungen und Bedürfnisse der Familien und Kindern am besten und sollten in ihrer Tätigkeit fachlich und finanziell unterstützt, jedoch nicht übersteuert werden. Diese bisher bewährte Kompetenzaufteilung ist aus Sicht der SAB mit der Vorlage in der vorliegenden Form gewährleistet. Die Organisationsfreiheit der Kantone und Gemeinden werden weiterhin respektiert. Die offenen Fragen, die es bei einem allfällig nächsten Schritt auf Verordnungsebene zu klären sind, gilt es in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen und der kommunalen Ebene anzugehen.

**Die SAB unterstützt die Vorlage der WBK-N zur Kostensenkung in der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung. Es wird erwartet, dass die finanziellen Unterstützungsleistungen im Sinne der Gleichberechtigung aller Kantone gemäss den in diesem Schreiben festgehaltenen Aspekten erfolgen.**

Mit freundlichen Grüssen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT  
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Die Präsidentin:

Der Direktor:

Christine Bulliard-Marbach  
Nationalrätin

Thomas Egger

### **Résumé**

Le SAB - Groupement suisse pour les régions de montagne - soutient le projet de la CSEC-N visant à réduire les coûts pour l'accueil extrafamilial des enfants et à développer une politique d'encouragement proactive. Cependant, ce projet doit être remanié, par rapport au système d'incitation accordé pour le soutien par place d'accueil, ainsi qu'en ce qui concerne le montant des contributions pour les conventions-programmes.



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

Commission de la science, de l'éducation  
et de la culture du Conseil national  
(CSEC-N)

Par courriel à  
[familienfragen@bsv.admin.ch](mailto:familienfragen@bsv.admin.ch)

Berne, le 31 août 2022

## 21.403 n CSEC-CN. Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles. Prise de position de l'Association des Communes Suisses

Monsieur le Président de la commission,  
Mesdames, Messieurs les membres de la commission,

Nous vous remercions vivement de nous donner l'occasion de prendre position sur les deux avant-projets de mise en œuvre de l'lv.pa. 21.403 du point de vue des quelque 1600 communes affiliées à l'Association des Communes Suisses (ACS). Sachant que l'aménagement et la mise en œuvre de l'encouragement de la petite enfance et de l'accueil extrafamilial pour enfants en fonction des besoins incombent aux cantons et aux communes, il était très important pour nous d'adopter une approche coordonnée et harmonisée lors de l'élaboration du projet. Nous vous remercions donc chaleureusement de votre collaboration constructive et de l'implication systématique des niveaux cantonal et communal dans ces travaux.

### Appréciation générale du projet

À notre avis, l'avant-projet de Loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamiliale pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc), ainsi que l'avant-projet de l'arrêté fédéral concernant les aides financières allouées pour les programmes cantonaux visant le développement de la politique d'encouragement de la petite enfance sont globalement équilibrés et adaptés à la réalisation des objectifs de l'lv.pa. 21.403. Nos principales préoccupations étaient, premièrement, la réduction durable et efficace des coûts d'accueil pour les parents dont les enfants sont pris en charge à l'extérieur de la famille. C'est exactement ce que prévoit maintenant le projet de loi et contribue ainsi de manière essentielle à une meilleure compatibilité entre la vie familiale et la vie professionnelle. Logiquement, la plupart des fonds fédéraux sont prévus ici. Deuxièmement, des fonds fédéraux sont affectés à une période limitée afin de combler les lacunes en matière d'offre, ce qui nous semble approprié. Le fait que la Confédération laisse aux cantons et aux communes le soin de planifier les offres et d'évaluer les besoins qui y est associée est opportun et mérite d'être salué. Troisièmement, nous considérons également qu'il est important de promouvoir la qualité, en reconnaissant que les femmes instruites, en particulier, n'envisagent une augmentation de leur charge de travail que si elles peuvent avoir confiance que leurs enfants seront bien pris en charge et soutenus de manière adaptée à leur âge. Cependant, il est essentiel que les paramètres de qualité soient élaborés en collaboration avec les cantons et les communes. À cet égard, nous nous félicitons également de la deuxième partie de la proposition avec les accords de programme et nous nous réjouissons que le rapport explicatif fasse référence aux recommandations élaborées par la CDIP et la CDAS quant à l'amélioration de la qualité et au financement.

Nous soutenons en particulier le découplage des deux paquets, à savoir les subventions fédérales continues prévues par la loi fédérale pour réduire les contributions des parents et l'aide financière aux cantons dans le cadre des conventions-programmes. La subvention fédérale stable et indépendante du revenu aux frais des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants correspond à une politique cohérente d'égalité entre les femmes et les hommes de la Confédération, assure la sécurité juridique et de planification et ne prévaut pas sur les systèmes de subventions cantonaux et municipaux existants. Les conventions-programmes respectent la liberté d'organisation des cantons, des villes et des communes, et donnent aux cantons la marge de manœuvre nécessaire dans la mise en œuvre, afin de fixer des priorités en fonction de l'urgence de la nécessité d'agir et des circonstances actuelles.

En principe, la répartition actuelle des compétences sera maintenue et la liberté d'organisation des cantons, des villes et des communes sera respectée, ce dont nous nous félicitons vivement. La Confédération reste dans un rôle subsidiaire et se concentre à juste titre sur la réduction durable des contributions des parents. Les cantons et leurs communes continueront d'assurer un développement ultérieur fondé sur les besoins, des places d'accueil adéquates, une réglementation et une surveillance dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants et dans la politique de l'encouragement de la petite enfance. Aujourd'hui, les villes et les communes investissent beaucoup dans le secteur préscolaire et contribuent en grande partie aux subventions des crèches. La pression pour des places abordables en crèche est grande; d'autres efforts conjoints sont donc nécessaires pour parvenir à une réduction effective des contributions parentales dans le domaine préscolaire. La réduction des contributions des parents est un objectif permanent et, par conséquent, les cantons et les communes ne peuvent pas être simplement tenus seuls responsables après un certain temps. Selon la Constitution fédérale (art. 67, al. 2 et art. 116, al. 1), la Confédération a une responsabilité conjointe. Dans ses objectifs législatifs, elle s'engage également à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes ainsi que la compatibilité de la vie familiale et de la vie professionnelle. C'est pourquoi il est juste que, d'une part, que la Confédération participe désormais indéfiniment au financement des frais d'accueil de tous les parents, quelle que soit leur situation financière, ce qui est logique du point de vue de l'équivalence fiscale<sup>1</sup>. La Confédération contribue ainsi de manière essentielle à une meilleure compatibilité entre de la vie familiale et de la vie professionnelle. D'autre part, la Confédération soutient les cantons par le biais de conventions-programmes et donne l'impulsion nécessaire pour promouvoir le développement de l'accueil extrafamilial pour enfants en fonction des besoins, qui complète la famille et la politique d'aide précoce aux enfants.

Nous sommes d'accord avec les objectifs et la portée de la LSAcc. Il est vrai que la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle doit tenir compte à la fois du domaine préscolaire et du domaine scolaire, et que la politique de la petite enfance doit être comprise dans un sens plus large. Les domaines extrafamilial et parascolaire doivent être pensés ensemble du point de vue de la compatibilité et fusionner de manière transparente les uns avec les autres. L'objectif principal de la loi est la réduction effective des contributions des parents. Pour y parvenir, il est logique que la majorité des fonds envisagés soient également alloués à cet objectif.

En fonction de la mise en œuvre concrète du projet de loi, la charge administrative peut être importante pour les cantons, les villes et les communes. Au niveau des ordonnances, des solutions praticables doivent donc être développées en étroite collaboration avec les cantons, les villes et les communes, ce qui peut également être mis en œuvre en particulier pour les autorités de milice municipales. La loi fédérale actuelle ouvre la voie à cela.

## Remarques sur différents articles de l'avant-projet LSAcc

### *Section 1 : Dispositions générales*

#### **Art. 1, al. 1** *Buts*

La garde institutionnelle d'enfants permet non seulement d'améliorer la compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle ou entre vie familiale et formation, mais soutient également le développement et les possibilités d'éducation des enfants en général. Nous demandons donc à la let. b) la modification suivante :

b. «l'égalité des chances pour les enfants d'âge préscolaire.»

#### **Art. 1, al. 2** *Buts des aides financières*

L'ordre de l'inscription (let. a – d) correspond à la priorisation telle que défendue par la CDAS, CDIP, l'Union des villes et l'Association des communes vis-à-vis de la sous-commission de la CSEC-CN. Dans le cas de la let. c «améliorer la qualité», il est essentiel que la qualité ou le contrôle de la qualité des

---

<sup>1</sup> La Confédération, les cantons et les communes profitent dans une même mesure d'une meilleure conciliation entre famille et travail (p. ex. impôts, assurances sociales).

institutions d'accueil demeure de la responsabilité des cantons et des communes (fonction de surveillance et d'approbation) et que la Confédération renonce aux exigences nationales de qualité. Au contraire, elle crée la base pour que la Confédération puisse participer de manière subsidiaire dans le cadre de la promotion de la qualité en général, p. ex. avec des investissements ciblés dans les domaines de la formation de base et de la formation continue, de la recherche fondamentale et du transfert de connaissances.

#### **Art. 2, let. a** *Champ d'application de l'accueil extrafamilial pour enfants dans un cadre institutionnel*

En principe, nous soutenons le champ d'application envisagé jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Nous ne considérons pas qu'une restriction au domaine préscolaire (proposition de la minorité) soit opportune. Cela signifierait que les parents au niveau scolaire seraient à nouveau confrontés aux mêmes difficultés. La compatibilité politiquement souhaitée doit être promue en continu, sinon de nouvelles interfaces émergeront à nouveau. La prise en charge des jeunes dans les écoles supérieures, en revanche, est peut-être un peu moins décisive du point de vue de la compatibilité. En règle générale, le besoin d'encadrement diminue avec l'âge. Cependant, il existe également des exceptions, par exemple pour les enfants atteints de certains handicaps, qui dépendent d'un encadrement approprié. Un obstacle à l'octroi de subventionnement de l'encadrement au niveau supérieur pourrait être que l'Ordonnance sur le placement d'enfants (OPE) réglemente les placements à la journée uniquement pour les enfants jusqu'à 12 ans.

Si, pour des raisons politiques, une différenciation de la subvention fédérale s'avère appropriée, on pourrait imaginer une pondération selon les groupes d'âge comme suit: 20% de la subvention fédérale pour le domaine préscolaire, 10% pour le degré primaire et 0% pour l'enseignement supérieur. En effet, le problème des contributions des parents excessivement élevées dans les services d'accueil les plus rentables du secteur scolaire n'existe pas dans la même mesure et la majorité des subventions fédérales doivent donc être affectées au domaine préscolaire. Afin de réduire efficacement le coût des places d'accueil, nous préfererions une telle différenciation en fonction des groupes d'âge, plutôt qu'une différenciation en subventions de base et supplémentaires (voir commentaires sur les articles 7 à 9).

#### **Art. 3, let. b** *Définitions*

Les organisations de familles d'accueil proposant un encadrement extrafamilial au sein de familles de jour sont principalement organisés sous forme d'association, mais pas exclusivement. L'expression «associations» utilisée ne couvre donc pas tous les prestataires de services d'accueil. Nous demandons donc que la let. b soit modifiée comme suit:

*garde institutionnelle* : la prise en charge régulière des enfants en âge préscolaire ou en âge scolaire dans des structures privées ou publiques autorisées (crèches, garderies, école maternelle à horaire continu, accueil parascolaire, unités d'accueil pour écoliers) ou dans des familles d'accueil de jour dès lors qu'elles sont organisées rattachées à des organisations de familles d'accueil de jour.

### **Section 2 : Contribution de la Confédération aux frais des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants**

#### **Art. 4, al. 1** *Principes*

Nous soutenons le principe énoncé dans l'avant-projet. Tous les parents devraient bénéficier à égalité de l'allègement, quel que soit leur revenu ou leur situation professionnelle. Nous considérons qu'il est problématique de subordonner la subvention fédérale à l'exercice d'une activité lucrative ou à la formation des parents ou même à un certain taux d'occupation, comme le proposent les motions minoritaires :

- De nombreux cantons et communes subventionnent explicitement la garde institutionnelle d'enfants pour des raisons liées à l'encouragement et au bien de l'enfant, même si les parents ne dépendent pas de la garde pour exercer leur activité lucrative ou suivre leur formation. Cela, par exemple, afin que les enfants issus de familles socialement défavorisées puissent profiter de ces offres et augmenter leurs chances de formation (l'encouragement de la petite enfance est une

prévention de la pauvreté). Dans d'autres situations, les parents ont besoin d'un système de garde subventionné parce qu'ils sont malades, au chômage ou actifs dans des programmes d'occupation. En outre, la garde institutionnelle d'enfants peut également revêtir une fonction d'allègement dans certains cas, par exemple pour les parents d'enfants présentant un handicap ou dans le contexte de mesures de protection de l'enfance.

- La charge administrative serait considérablement et disproportionnellement accrue. Pour les parents ayant droit à des subventions cantonales et communales liées au revenu, le taux d'occupation est souvent relevé et vérifié, de sorte qu'il existe déjà un contrôle ici. L'enquête supplémentaire quant au taux d'occupation des parents, qui paient aujourd'hui la totalité des coûts, ainsi que le contrôle y associé représenterait une grande charge administrative, d'autant plus que l'expérience a montré que le taux d'occupation change sans cesse. Pour la mise en œuvre du projet et l'efficacité des fonds fédéraux, il est important de maintenir au minimum la charge administrative pour les pouvoirs publics, les établissements de garde et les parents.

Sur la base de ces arguments, nous rejetons les propositions de la minorité.

#### **Art. 5, al. 1 Ayants droit**

Selon l'avant-projet, les personnes qui ont droit à la contribution fédérale sont celles qui détiennent l'autorité parentale. En règle générale, il s'agit des personnes qui assument les frais de l'accueil extrafamilial pour enfants. Il existe toutefois des cas où les personnes détenant l'autorité parentale ne sont toutefois pas celles qui assument les frais de garde. Afin de garantir que les personnes qui reçoivent la contribution fédérale sont celles qui assument effectivement les frais de garde par des tiers, nous proposons la modification suivante :

«Les ayants droit à la contribution de la Confédération sont les personnes qui détiennent l'autorité parentale et règlent les factures pour la garde institutionnelle des enfants.»

#### **Art. 7 – 9 Calcul de la contribution de la Confédération**

*Contribution de base et contributions complémentaires :*

Nous saluons le droit légal qui est établi avec la subvention de base, car elle garantit l'égalité de traitement de tous les parents: tous les parents en Suisse ayant leur enfant pris en charge en institution ont droit à cette subvention de base. Toutefois, pour un effet substantiel et une réduction durable des cotisations parentales, nous préférierions une solution qui prévoit une contribution fédérale proportionnelle de 20% et renonce à la subvention supplémentaire.

La subvention supplémentaire vise à inciter les cantons (et les communes) à augmenter ou au moins à maintenir leur volume de subventions. Nous comprenons la requête. Cependant, nous doutons que la subvention supplémentaire puisse atteindre l'effet souhaité et se situe dans un rapport de coût raisonnable, comme nous aimerions l'expliquer ci-dessous:

- Inégalité de traitement des parents: selon l'avant-projet, une contribution complémentaire n'est versée que sous certaines conditions et les cantons sont classés en conséquence. En conséquence, les parents ayant déjà accès à un système de subventions cantonales et/ou communales élargi sont encore soulagés par les subventions fédérales supplémentaires. Dans les cantons où le niveau des subventions est faible, en revanche, les parents devant supporter eux-mêmes la totalité ou la majeure partie des frais d'accueil, seraient moins soulagés. Dans un premier temps, l'inégalité de traitement sera intensifiée. Au mieux, un effet d'harmonisation ne se produirait qu'au fil du temps si une écrasante majorité des cantons avaient droit à la totalité du montant supplémentaire de 10%. Toutefois, plus longtemps et moins aussi la charge associée au montant supplémentaire se justifierait;
- Complexité inutile : la contribution complémentaire rend la mise en œuvre plus complexe et augmente massivement la charge administrative des cantons (et éventuellement des communes). Dans le même temps, de nombreux cantons ne pourront pas produire d'effet incitatif (voir prochain point) ;

- Effet incitatif manqué : nous supposons que l'effet incitatif souhaité – l'augmentation des subventions cantonales et communales – ne pourra être atteint que dans des cas exceptionnels. Selon la situation des cantons, certaines raisons laissent penser que l'effet incitatif ne sera pas effectif :
  - Pour les cantons du niveau 2 qui se situent actuellement bien au-dessus de la valeur seuil pour la catégorie la plus basse, il n'y a aucune incitation à continuer d'augmenter les subventions.<sup>2</sup> Une baisse substantielle des contributions n'aurait également aucune conséquence sur le montant de la contribution complémentaire.
  - Pour les cantons du niveau 0 et 1, qui se situent actuellement au niveau inférieur, la voie vers la prochaine catégorie peut être très longue<sup>3</sup>, ce qui atténue fortement l'effet incitatif pour une augmentation.
- Inégalités intracantonales: les subventions communales peuvent être réparties de manière très inégale au sein d'un canton, ce qui peut entraîner une distorsion de la répartition par niveau du canton, comme l'illustre l'exemple suivant :
  - La ville de Saint-Gall octroie des subventions plus élevées que d'autres communes de son canton. Comme la moyenne cantonale est déterminante pour la contribution complémentaire, il est possible que la ville de Saint-Gall touche une contribution complémentaire plus basse que ce qui correspondrait à son volume de subventions, et d'autres communes une contribution complémentaire plus élevée.<sup>4</sup>
- Inégalité de traitement entre les différents modes de garde : comme les familles de jour se distinguent par des coûts moins élevés que les crèches, le montant de la subvention sera moins élevé pour un droit au subventionnement proportionnellement identique. Un canton dans lequel la garde institutionnelle des enfants est garanti en premier lieu par des familles de jour sera désavantagé par rapport à un canton dans lequel l'accueil se fait surtout dans des crèches. L'accueil extrafamilial au niveau scolaire est en outre moins coûteux qu'au niveau préscolaire en raison du plus petit volume d'accueil.

Par ailleurs, nous évaluons de manière critique la classification des cantons selon certains seuils et le droit à une contribution complémentaire, qui en résulte (voir rapport explicatif page 32):

Niveau	Subvention annuelle par enfant	Droit à la contribution complémentaire
0	Moins de 500 francs	Aucun droit
1	Entre 500 et 999 francs	5%
2	Plus de 999 francs	10%

#### *Différenciation des coûts moyens :*

Nous appuyons l'approche consistant à mesurer la subvention fédérale en fonction du coût moyen d'une place en garderie. L'orientation vers les coûts moyens est logique, car elle permet un traitement égal des différentes offres. Toutefois, si les coûts totaux des établissements de garde diffèrent considérablement des coûts moyens nationaux en raison de différences régionales structurelles (p. ex. coûts du loyer, salaires), des distorsions problématiques surviennent lors de l'application d'une moyenne nationale.

<sup>2</sup> Les parents d'un canton, qui subventionne 1'000 francs par enfant, toucheraient la même contribution complémentaire que les parents d'un canton qui accorde 3'000 francs par enfant, soit le triple de la subvention.

<sup>3</sup> Par exemple, un canton qui accorde actuellement 150 francs par enfant devrait plus que tripler ses subventions, afin de parvenir au niveau 1. Autre exemple, un canton, qui accorde actuellement 550 francs par enfant, devrait presque doubler ses subventions, afin de parvenir au niveau 2.

<sup>4</sup> *Infras 2021. Monitoring familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St. Gallen.* Im Auftrag des Amtes für Soziales des Kantons St. Gallen. S.37 (en allemand)

La contribution fédérale est destinée à couvrir à peu près la même proportion des coûts effectifs totaux (principe de l'égalité de traitement relative des parents<sup>5</sup>). Les différences structurelles dans les coûts effectifs totaux doivent donc être prises en compte avec des valeurs de référence différenciées. C'est le seul moyen d'éviter les distorsions indésirables causées par de grandes différences entre les coûts moyens utilisés pour le calcul et les coûts réels. Nous nous félicitons de la prise en compte des conditions locales particulières dans le cadre du calcul de la contribution fédérale en fonction des coûts moyens d'une place de garde d'enfants extrafamiliale et considérons que cela est réalisable.<sup>6</sup>

*Augmentation de la subvention fédérale pour les enfants en situation de handicap :*

Nous saluons également le fait que la subvention fédérale aux parents d'un enfant en situation de handicap soit plus élevée, pour autant que les parents supportent en fait des coûts plus élevés pour l'accueil extrafamilial pour enfants. Dans ce contexte, il nous semble important de trouver des moyens d'exclure toute discrimination à l'encontre des cantons, des villes et des communes, qui supportent actuellement ces coûts supplémentaires.

Voilà pourquoi nous demandons de laisser l'art. 7, al. 2 et 3 comme proposé et de modifier ainsi l'art. 7, al. 1 et 4 :

1 La contribution de la Confédération ~~se compose d'une contribution de base et d'une contribution complémentaire~~ couvre 20 % des coûts d'une place d'accueil extrafamilial pour enfants.

2 Elle se calcule en fonction des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial. Le Conseil fédéral fixe ces coûts en tenant compte des conditions locales particulières. Pour ce faire, il considère les différents types de gardes institutionnelles.

3 Le montant de la contribution de la Confédération est fonction du recours effectif à l'accueil extrafamilial pour enfants.

4 La contribution de la Confédération versée aux parents d'un enfant en situation de handicap est d'un montant supérieur pour autant que ~~les parents supportent effectivement des frais plus élevés pour l'accueil extrafamilial pour enfants~~ les coûts totaux pour l'accueil extrafamilial pour enfants soient plus élevés. Le Conseil fédéral précise les modalités du calcul de la contribution de la Confédération.

Les art. 8 et 9 peuvent être supprimés si l'art. 7 est modifié conformément à notre proposition.

#### **Art. 11, al. 1 Octroi de la contribution de la Confédération aux ayants droit**

L'avant-projet stipule que les frais des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants sont engagés mensuellement et que la contribution fédérale est donc accordée aussi mensuellement. Alors que les garderies facturent généralement le coût de la place d'accueil pour enfants sur une base mensuelle, cela est différent pour l'encadrement parascolaire et les familles de jour. Afin d'alléger efficacement le fardeau des familles, il est juste de ne pas retarder inutilement les paiements. Un remboursement ultérieur ne correspond pas à l'objectif souhaité d'allègement direct pour les parents. Dans le cas où la subvention fédérale est accordée sous forme de rémunération, les structures d'encadrement devraient être en mesure de maintenir leur intervalle de facturation précédent. Si, par exemple, un enfant est

<sup>5</sup> Avec une valeur de référence nationale, l'égalité de traitement des parents serait seulement donnée en ce qui concerne le montant absolu en francs. Les parents seraient de ce fait déchargés de manière inégale en matière de frais effectifs (sans subventions cantonales ou communales). Exemple de calcul : si la Confédération supporte 20% de la valeur de référence nationale de 110 francs par jour et par enfant, les parents reçoivent 22 francs. En supposant que les frais de garde s'élèvent à 140 francs par jour et par enfant, cela correspond à 16%. Pour les frais de garde effectifs de 90 francs en revanche, la contribution de la Confédération couvrirait 24% des coûts. Les parents, qui doivent de toute manière supporter des frais de garde par des tiers plus élevés, sont moins déchargés que ceux dont les frais de garde par des tiers sont moins élevés.

<sup>6</sup> Même s'il manque, à l'heure actuelle, une base de données complète pour définir de manière scientifiquement exacte les unités et critères de différenciation, nous sommes convaincus qu'il existe une solution réaliste pour définir les valeurs de référence. À notre avis, il est possible de définir, par un rapprochement statistique dans le cadre d'une étude, des valeurs de référence qui recevront un soutien politique et pourront être définies sans devoir établir un système de calcul complexe et coûteux en ressources.

rarement et/ou irrégulièrement pris en charge par l'institution, un intervalle de facturation différent peut être avantageux tant pour l'établissement d'accueil que pour les parents. Nous demandons donc que l'article 11, alinéa 1, soit adapté comme suit:

«La contribution de la Confédération est versée en principe mensuellement aux ayants droit.»

#### **Art. 11, al. 3** *Procédure et organe compétent*

L'octroi de la contribution fédérale devrait être associé à une charge administrative aussi faible que possible pour les pouvoirs publics, les établissements de garde et les parents. Il est donc crucial que l'alignement de la contribution fédérale s'appuie sur les structures et les modèles de financement existants dans les cantons et les communes. Il ne devrait pas y avoir plus de niveaux/postes impliqués que nécessaire (le moins d'interfaces possible) et il devrait y avoir le moins de flux financiers possible entre les niveaux/positions. Il est important que les cantons eux-mêmes puissent décider de la procédure et de l'autorité compétente pour l'octroi des contributions fédérales.

#### **Art. 11, al. 4** *Délégation*

Nous partons du principe qu'un octroi de la contribution de la Confédération sous forme d'un remboursement dans le cadre d'une facturation par les structures d'accueil et qu'un décompte des structures d'accueil avec les organes compétents (selon art. 3) constituent la procédure la plus efficace. Un versement direct aux ayants droit par l'organe compétent dans une étape détachée de la facturation nous semble plus compliqué (à moins que cela ne corresponde déjà à la pratique actuelle). Afin que les structures d'accueil puissent accorder la contribution de la Confédération, nous demandons de compléter l'al. 4 ainsi :

«Ils peuvent déléguer l'octroi de la contribution de la Confédération aux communes ou à une organisation de droit privé ou public. Ils veillent à ce que l'octroi de la contribution de la Confédération soit effectué dans le respect des dispositions légales.»

### **Section 3 : Conventions-programmes**

Du point de vue de l'ACS, les convention-programmes sont un instrument efficace. Toutefois, pour que l'application soit couronnée de succès, il est essentiel que la Confédération et les cantons associent les villes et les communes à l'élaboration et à la mise en œuvre des conventions-programmes à un stade précoce.

#### **Art. 13, al. 1** *Aides financières pour le développement de l'accueil extrafamilial pour enfants*

Nous estimons que les domaines a-c cités à l'art. 13, al. 1 sont prioritaires au début des conventions-programmes. Allouer 40 millions par année aux quatre domaines d'encouragement, soit 10 millions à chaque domaine, devrait être compris à titre indicatif. Les cantons doivent pouvoir négocier avec la Confédération les domaines qu'ils souhaitent inclure dans leur convention-programme en tenant compte des structures locales (et ne pas être tenus de couvrir tous les domaines). Les aides financières doivent pouvoir être versées là où les cantons perçoivent le plus grand besoin. On peut supposer qu'il y aura un changement de pondération au sein des domaines au fil du temps, en particulier du fait que les montants destinés à combler les lacunes seront probablement en diminution.

Renoncer à justifier le besoin lié à la création de places d'accueil (let. a) pendant la première phase du programme est considéré comme judicieux puisque les données de base ne seront disponibles qu'à partir de la deuxième période.

Nous saluons le fait que la Confédération puisse contribuer financièrement aux mesures de promotion de la qualité (let. c). Le système actuel de compétences des cantons et des communes dans le cadre de leur fonction de surveillance et d'approbation dans le contrôle de la qualité des institutions d'accueil n'est pas affecté. Comme indiqué dans le rapport explicatif, les recommandations élaborées par les conférences CDAS et CDIP sur la qualité des services d'accueil extrafamilial et parascolaire constituent une base de référence importante à prendre en compte.

Nous apprécions le fait que les enfants en situation de handicap soient explicitement mentionnés à la lettre a. Comme nous estimons que la création des places d'accueil ne doit pas se limiter aux enfants d'âge préscolaire, nous demandons de modifier la lettre a comme suit :

a. la création de places d'accueil extrafamilial pour des enfants d'âge préscolaire et scolaire ainsi que pour des enfants en situation de handicap ~~d'âge préscolaire~~, afin de combler les lacunes dans l'offre d'accueil ;

Nous estimons toutefois qu'il n'est pas judicieux d'élargir cette mention aux enfants ayant des besoins spécifiques, parce que la formulation est très vague et parce que la couverture des besoins particuliers doit se faire à notre avis par le développement de la qualité en général.

**Art. 13, al. 2 Aides financières pour le développement de la politique d'encouragement de la petite enfance**

Nous saluons le fait que, sur la base de conventions-programmes, la Confédération puisse accorder aux cantons une aide financière globale pour des mesures visant à développer davantage leur politique de développement de l'encouragement de la petite enfance. Cependant, nous voyons clairement la nécessité accrue d'une action en matière de places d'accueil extrafamiliale pour enfants, c'est pourquoi ces subventions jouent un rôle secondaire, tout au moins au début de la période de validité des conventions-programmes.

**Art. 13, al. 4 Aides financières pour des programmes et projets importants au niveau national ou au niveau d'une région linguistique**

Ces aides financières permettront de renforcer le transfert de connaissances et la coordination entre les cantons. Un soutien de la part de la Confédération pour l'élaboration des conventions-programmes est particulièrement salué.

**Art. 16, al. 2 Début de la période contractuelle**

Selon l'avant-projet, le Conseil fédéral fixe le début de la première période contractuelle. Outre les avantages cités d'un démarrage commun à tous les cantons de la première période contractuelle, nous voyons aussi des inconvénients de poids: les cantons qui ne seront pas en mesure de conclure les conventions-programmes au moment prévu par le Conseil fédéral (p. ex. parce que la création des bases juridiques cantonales nécessaires prend plus de temps) devront attendre quatre ans avant que la convention-programme puisse entrer en vigueur. Nous proposons donc de flexibiliser la première période contractuelle. Un canton pourrait ainsi conclure une convention-programme de trois ans et percevoir au moins un montant partiel. La durée des conventions-programmes pourrait être harmonisée à partir de la deuxième période contractuelle.

**Section 4 Statistiques, lien avec le droit européen, évaluation**

**Art. 17, Abs. 1 Statistiques**

Pour une analyse et un pilotage fondés sur des données probantes dans le domaine d'accueil extrafamilial pour enfants, il y a actuellement un manque de données collectées de manière uniforme au niveau national, c'est pourquoi nous soutenons la mise en place de statistiques nationales dans ce domaine. Les besoins d'information des acteurs impliqués doivent être clarifiés (en particulier aussi ceux, qui existent en ce qui concerne la planification des besoins souhaités). Afin de réduire au maximum la charge administrative des autorités d'exécution cantonales et communales, ainsi que des structures d'accueil, il convient de s'efforcer de mettre l'accent sur les chiffres clés centraux.

En revanche, nous rejetons une statistique prévue dans le domaine de la politique d'encouragement de la petite enfance. L'utilité d'une telle statistique entraînerait une charge disproportionnée pour les autorités cantonales et communales d'exécution. Par conséquent, nous demandons de limiter la statistique au domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants et d'adapter ainsi l'art. 17 :

«L'Office fédéral de la statistique établit en collaboration avec les cantons des statistiques harmonisées sur l'accueil institutionnel pour enfants l'accueil extrafamilial pour enfants et dans le domaine de la politique d'encouragement de la petite enfance»

Bilan : dans l'ensemble, les présents projets pour la mise en œuvre de l'lv.pa 21 403 sont très réussis et contiennent les points importants pour nous. Les fonds fédéraux constants destinés à réduire les contributions des parents assurent la sécurité de la planification pour les cantons et les communes et ne remplacent pas leurs systèmes de subventionnement existants. Les conventions-programmes donnent aux cantons et aux communes la marge de manœuvre nécessaire dans la mise en œuvre, afin de pouvoir fixer des priorités en fonction de la nécessité d'agir et des conditions locales. Dans ce contexte, nous rejetons les différentes exigences maximales des associations professionnelles, qui ne font finalement que mettre en péril la projet équilibré.

En vous remerciant pour votre attention, nous vous prions de croire, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de notre considération distinguée.

#### Association des Communes Suisses

Le président



Hannes Germann  
Conseiller aux Etats

Le directeur



Christoph Niederberger

Copies à:

- Conférence suisse des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)
- Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)
- Union des villes suisses (UVS)
- Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)



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

Kommission für Wissenschaft,  
Bildung und Kultur des Nationalrates  
(WBK-NR)

Per E-Mail an:  
[familienfragen@bsv.admin.ch](mailto:familienfragen@bsv.admin.ch)

Bern, 31. August 2022

## **21.403 n Pa. Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung. Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbands**

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident  
Sehr geehrte Kommissionsmitglieder

Für die Gelegenheit, zu den beiden Vorentwürfen zur Umsetzung der Pa.Iv. 21.403 aus Sicht der rund 1600 dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) angeschlossenen Gemeinden Stellung nehmen zu können, danken wir Ihnen bestens. Im Wissen, dass die bedarfsgerechte Ausgestaltung und Umsetzung der frühen Förderung und familienexternen Kinderbetreuung den Kantonen und Gemeinden obliegt, war uns ein koordiniertes und abgestimmtes Vorgehen in der Erarbeitung der Vorlage sehr wichtig. Wir danken Ihnen daher herzlich für die konstruktive Zusammenarbeit und den systematischen Einbezug der kantonalen und kommunalen Ebene in diese Arbeiten.

### **Generelle Würdigung der Vorlage**

Der Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie der Vorentwurf eines Bundesbeschlusses für Finanzhilfen an die Kantone im Rahmen von Programmvereinbarungen sind aus unserer Sicht insgesamt ausgewogen und geeignet, die Zielsetzung der Pa.Iv. 21.403 zu erreichen. Unsere Kernanliegen waren erstens, die nachhaltige und wirkungsvolle Reduktion der Betreuungskosten für Eltern, die ihre Kinder familienextern betreuen lassen. Die Vorlage sieht nun genau dies vor und leistet damit einen essentiellen Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Folgerichtig sind hier auch die meisten Bundesmittel vorgesehen. Zweitens sind für eine befristete Zeit Bundesgelder zur Schliessung von Angebotslücken vorgesehen, was uns angemessen erscheint. Dass der Bund die Angebotsplanung und die damit verbundene Bedarfsabklärung den Kantonen und Gemeinden überlässt, ist zielführend und zu begrüssen. Drittens erachten auch wir eine Qualitätsförderung für wichtig, aus der Erkenntnis heraus, dass gerade gut ausgebildete Frauen eine Erhöhung ihrer Arbeitspensen nur dann ins Auge fassen, wenn sie darauf vertrauen können, dass ihre Kinder gut aufgehoben und altersgerecht gefördert werden. Entscheidend dabei ist, dass die Qualitätsparameter gemeinsam mit den Kantonen und Gemeinden erarbeitet werden. Insofern begrüssen wir auch den zweiten Teil der Vorlage mit den Programmvereinbarungen und freuen uns, dass der erläuternde Bericht auf die von der EDK und SODK entwickelten Empfehlungen zur Qualitätssteigerung und Finanzierung referenziert.

Wir unterstützen insbesondere, dass die beiden Pakete, namentlich die im Bundesgesetz vorgesehenen stetigen Bundesbeiträge zur Reduktion der Elternbeiträge und die Finanzhilfen an die Kantone im Rahmen von Programmvereinbarungen entkoppelt sind. Der stetige, einkommensunabhängige Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung entspricht einer konsequenten Gleichstellungspolitik des Bundes, sorgt für Rechts- und Planungssicherheit und übersteuert die bestehenden kantonalen und kommunalen Subventionssysteme nicht. Die Programmvereinbarungen respektieren die Organisationsfreiheit der Kantone, Städte und Gemeinden und geben den Kantonen den nötigen Handlungsspielraum im Vollzug, um je nach Dringlichkeit des Handlungsbedarfs und nach aktuellen Gegebenheiten Prioritäten zu setzen.

Die bisherige Kompetenzaufteilung wird im Grundsatz beibehalten und die Organisationsfreiheit der Kantone, Städte und Gemeinden respektiert, was wir sehr begrüßen. Der Bund bleibt in einer subsidiären Rolle und fokussiert richtigerweise auf die nachhaltige Reduktion der Elternbeiträge. Die bedarfsgerechte Weiterentwicklung, die adäquate Versorgung, die Reglementierung und Aufsicht im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung und in der Politik der frühen Förderung von Kindern nehmen auch weiterhin die Kantone und ihre Gemeinden wahr. Städte und Gemeinden investieren heute viel in den Vorschulbereich und tragen einen Grossteil der Kitasubventionen. Der Druck für bezahlbare KITA-Plätze ist gross; es braucht daher weitere gemeinsame Anstrengungen, um eine wirkungsvolle Reduktion der Elternbeiträge im Vorschulbereich zu erreichen. Die Reduktion der Elternbeiträge ist dabei ein kontinuierliches Ziel und daher kann nicht einfach nach einer bestimmten Zeit den Kantonen und Gemeinden die alleinige Verantwortung dafür auferlegt werden. Dem Bund kommt gemäss Bundesverfassung (Art. 67 Abs. 2 und Art. 116 Abs. 1) eine Mitverantwortung zu. Zudem verpflichtet er sich in seinen Legislaturzielen, die Gleichstellung zwischen Mann und Frau sowie die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu fördern. Deshalb ist es richtig, dass der Bund sich einerseits neu unbefristet an der Finanzierung der Betreuungskosten aller Eltern beteiligt, und zwar unabhängig ihrer finanziellen Situation, was aus Sicht der fiskalischen Äquivalenz<sup>1</sup> folgerichtig ist. Damit leistet der Bund einen essentiellen Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit. Andererseits unterstützt der Bund mittels Programmvereinbarungen die Kantone und setzt Impulse, um die bedarfsgerechte Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie die Politik der frühen Förderung von Kindern voranzutreiben.

Mit den Zweckbestimmungen und dem Geltungsbereich des UKibeG sind wir einverstanden. Es ist richtig, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowohl den Vorschul- wie auch den Schulbereich berücksichtigt und die Politik der frühen Kindheit im weiteren Sinne verstanden wird. Die familien- und schulergänzenden Bereiche müssen aus Vereinbarkeitsperspektive zusammen gedacht werden und nahtlos ineinander übergehen. Die primäre Zielsetzung des Gesetzes ist die wirkungsvolle Reduktion der Elternbeiträge. Um dies zu erreichen, sind folgerichtig auch die Mehrheit der vorgesehenen Mittel diesem Ziel zugeordnet.

Je nach konkreter Umsetzung der Gesetzesvorlage kann den Kantonen, Städten und Gemeinden ein grosser administrativer Aufwand entstehen. Auf Verordnungsebene sind daher in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden praktikable Lösungen zu erarbeiten, die insbesondere auch für die kommunalen Milizbehörden umsetzbar sind. Das vorliegende Bundesgesetz ebnet dafür den Weg.

## **Bemerkungen zu einzelnen Artikeln des Vorentwurfs UKibeG**

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

#### ***Art. 1, Abs. 1 Zweck***

Die institutionelle Kinderbetreuung ermöglicht nicht nur eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie, Erwerbstätigkeit oder Ausbildung, sondern unterstützt die Entwicklungs- und Bildungschancen von Kindern generell. Wir beantragen daher bei Bst. b) die folgende Anpassung:

b. «die Chancengerechtigkeit für Kinder ~~im Vorschulalter~~ zu verbessern»

#### ***Art. 1, Abs. 2 Zweck der finanziellen Beiträge***

Die Reihenfolge der Auflistung (Bst. a – d) entspricht derjenigen Priorisierung, wie sie die SODK, die EDK, der Städteverband und der Gemeindeverband gegenüber der Subkommission der WBK-N vertreten haben. Bei Bst. c «Verbesserung der Qualität» ist entscheidend, dass die Qualität bzw. Qualitätskontrolle der Betreuungsinstitutionen weiterhin in der Zuständigkeit der Kantone und

---

<sup>1</sup> Bund, Kantone und die kommunale Ebene profitieren gleichermassen von einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf (z.B. Steuern, Sozialversicherungen).

Gemeinden bleibt (Aufsichts- und Bewilligungsfunktion) und der Bund auf nationale Qualitätsvorgaben verzichtet. Vielmehr wird hier die Grundlage dafür geschaffen, dass sich der Bund subsidiär im Rahmen der Qualitätsförderung generell, beispielsweise mit gezielten Investitionen in die Bereiche Aus- und Weiterbildung, Grundlagenforschung und Wissenstransfer, beteiligen kann.

### **Art. 2, Bst. a    Geltungsbereich institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung**

Wir unterstützen grundsätzlich den vorgesehenen Geltungsbereich bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit. Eine Beschränkung auf den Vorschulbereich (Antrag der Minderheit) erachten wir als nicht zielführend. Damit wären die Eltern im Schulbereich wieder mit denselben Schwierigkeiten konfrontiert. Die politisch gewollte Vereinbarkeit muss durchgehend gefördert werden, sonst entstehen wieder neue Schnittstellen. Die Betreuung der Jugendlichen in der Oberstufe hingegen ist aus der Vereinbarkeitsperspektive vielleicht etwas weniger entscheidend. In der Regel nimmt der Betreuungsbedarf mit zunehmendem Alter ab. Es gibt aber auch hier Ausnahmen, etwa bei Kindern mit gewissen Behinderungen, die auf eine entsprechende Betreuung angewiesen sind. Ein Hindernis für die Subventionierung der Betreuung in der Oberstufe könnte darstellen, dass die Pflegekinderverordnung (PAVO) die Tagespflege nur für Kinder bis 12 Jahre regelt.

Falls aus politischen Gründen eine Differenzierung des Bundesbeitrags angezeigt ist, könnten wir uns eine Gewichtung nach Altersklassen wie folgt vorstellen: 20 Prozent des Bundesbeitrags für den Vorschulbereich, 10 Prozent für den Primarschulbereich und 0 Prozent für den Oberstufenbereich. Dies, weil die Problematik der zu hohen Elternbeiträge in der kostengünstigeren Kinderbetreuung im Schulbereich nicht im gleichen Masse vorhanden ist und der Grossteil der Bundesbeiträge daher konsequenterweise für den Vorschulbereich vorzusehen ist. Für eine wirkungsvolle Senkung der Betreuungskosten würden wir einer solchen Differenzierung nach Altersklassen den Vorzug geben, vor einer Differenzierung in Sockel- und Zusatzbeitrag (vgl. Anmerkungen zu Art. 7-9).

### **Art. 3, Bst. b    Begriffe**

Tagesfamilienorganisationen, welche die familienergänzende Betreuung in Tagesfamilien anbieten, sind zwar mehrheitlich als Verein organisiert, aber nicht ausschliesslich. Der verwendete Begriff der «Tagesfamilienvereine» umfasst daher nicht alle Anbieter der Tagesfamilienbetreuung. Wir beantragen daher Bst. b wie folgt zu ändern:

*institutionelle Betreuung*: die regelmässige Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in bewilligten privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Krippen, Kindertagesstätten, Tageskindergärten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in Tagesfamilienvereinen organisiert ~~organisiert~~ Tagesfamilienorganisationen angeschlossen sind;

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

### **Art. 4, Abs. 1    Grundsätze**

Wir unterstützen den im Vorentwurf statuierten Grundsatz. Alle Eltern sollen gleichermassen von der Entlastung profitieren, unabhängig von ihrer Einkommens- bzw. Erwerbssituation. Den Bundesbeitrag von der Erwerbstätigkeit oder Ausbildung der Eltern oder gar einem bestimmten Erwerbsspensum abhängig zu machen, wie das die Minderheitsanträge vorschlagen, erachten wir aus zwei Gründen als problematisch:

- Viele Kantone und Gemeinden subventionieren explizit die institutionelle Kinderbetreuung aus Gründen der Förderung und des Wohls der Kinder, auch wenn ihre Eltern aus Erwerbs- oder Ausbildungsperspektive nicht auf die Betreuung angewiesen wären. Dies beispielsweise, damit Kinder aus sozial belasteten Familien von diesen Angeboten profitieren und ihre Bildungschancen erhöhen (frühe Förderung ist Armutsprävention). Zudem gibt es auch Situationen, in denen die Eltern krank, arbeitslos oder in Beschäftigungsprogrammen tätig und deshalb auf subventionierte Betreuung angewiesen sind. Ferner kann die institutionelle Kinderbetreuung in gewissen Fällen auch eine Entlastungsfunktion übernehmen,

beispielsweise bei Eltern von Kindern mit Behinderungen oder im Zusammenhang mit Kinderschutzmassnahmen.

- Der administrative Aufwand würde stark und unverhältnismässig erhöht. Bei Eltern mit zusätzlichem Anspruch auf einkommensabhängige kantonale und kommunale Subventionen, wird der Erwerbsgrad oftmals erhoben und geprüft, hier besteht also bereits eine Kontrolle. Die zusätzliche Erhebung des Erwerbsspensums bei Eltern, die heute die Vollkosten bezahlen, sowie die damit verbundene Kontrolle wäre ein grosser Aufwand, zumal sich das Erwerbsspensum erfahrungsgemäss immer wieder ändert. Für die Umsetzbarkeit der Vorlage und Wirkung der Bundesmittel ist wichtig, den Administrationsaufwand für die öffentliche Hand, die Betreuungseinrichtungen und die Eltern möglichst gering zu halten.

Aufgrund dieser Argumente lehnen wir die Minderheitsanträge ab.

#### **Art. 5 Abs. 1    *Anspruchsberechtigte***

Gemäss Vorentwurf hat Anspruch auf den Bundesbeitrag, wer die elterliche Sorge innehat. In der Regel sind dies die Personen, die die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übernehmen. Es gibt jedoch auch Fälle, in denen nicht die Personen mit dem Sorgerecht Schuldner für die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung sind. Um sicherzustellen, dass diejenigen Personen den Bundesbeitrag erhalten, die auch effektiv die Drittbetreuungskosten tragen, schlagen wir folgende Änderung vor:

«Anspruch auf den Bundesbeitrag haben jene Personen, welche die Rechnungen für die institutionelle Kinderbetreuung bezahlen die Personen, die die elterliche Sorge innehaben.»

#### **Art. 7 – 9        *Berechnung des Bundesbeitrags***

*Sockel- und Zusatzbeitrag:*

Wir begrüssen den Rechtsanspruch, der mit dem Sockelbeitrag statuiert wird, da er für die Gleichbehandlung aller Eltern sorgt: Alle Eltern in der Schweiz, die ihr Kind institutionell betreuen lassen, haben Anspruch auf diesen Sockelbeitrag. Für eine substantielle Wirkung und nachhaltige Senkung der Elternbeiträge würden wir allerdings einer Lösung den Vorzug geben, die eine anteilmässige Bundesbeteiligung von 20 Prozent vorsieht und dafür auf den Zusatzbeitrag verzichten.

Mit dem Zusatzbeitrag soll ein Anreiz für die Kantone (und Gemeinden) gesetzt werden, ihr Subventionsvolumen auszubauen oder zumindest beizubehalten. Das Anliegen ist für uns nachvollziehbar. Wir bezweifeln allerdings, dass der Zusatzbeitrag die angestrebte Wirkung erzielen kann und in einem vernünftigen Aufwandsverhältnis steht, wie wir im Folgenden erläutern möchten:

- Ungleichbehandlung der Eltern: Ein Zusatzbeitrag wird gemäss Vorentwurf nur unter bestimmten Voraussetzungen ausbezahlt und die Kantone entsprechend eingestuft. Dies führt dazu, dass Eltern, die bereits auf ein ausgebautes kantonales und/oder kommunales Subventionierungssystem zurückgreifen können, durch die zusätzlichen Bundesbeiträge noch weiter entlastet werden. In Kantonen mit einem tiefen Subventionsniveau hingegen würden die Eltern, die die gesamten oder den Grossteil der Betreuungskosten selber tragen müssen, weniger entlastet. In einem ersten Schritt wird die Ungleichbehandlung also noch verstärkt. Ein Harmonisierungseffekt würde sich allenfalls erst mit der Zeit einstellen, wenn eine überwiegende Mehrheit der Kantone Anspruch auf den vollen Zusatzbetrag von 10 Prozent hätte. Je länger je weniger würde sich jedoch auch der Aufwand im Zusammenhang mit dem Zusatzbetrag rechtfertigen lassen;
- Unnötige Komplexität: Der Zusatzbeitrag macht die Umsetzung komplexer und erhöht den administrativen Aufwand auf Seiten der Kantone (und je nachdem Gemeinden) massiv. Gleichzeitig wird in vielen Kantonen keine Anreizwirkung erzielt werden können (vgl. nachstehenden Abschnitt);

- Verfehlte Anreizwirkung: Wir gehen davon aus, dass der gewünschte Anreiz– die Erhöhung der kantonalen und kommunalen Subventionen – nur in Einzelfällen erreicht werden kann. Je nach Situation, in der sich die Kantone befinden, gibt es Gründe, weshalb anzunehmen ist, dass die Anreizwirkung nicht greift:
  - Für die Kantone der Stufe 2, die aktuell weit über dem Schwellenwert zur tiefen Kategorie sind, besteht kein Anreiz, die Subventionen weiter zu erhöhen.<sup>2</sup> Auch eine substanzielle Reduktion der Subventionen hätte keinen Einfluss auf die Höhe des Zusatzbeitrags.
  - Für die Kantone der Stufe 0 oder 1, die aktuell im unteren Bereich verortet sind, kann der Weg in die nächste Kategorie sehr weit sein<sup>3</sup>, was die Anreizwirkung für eine Erhöhung stark abschwächt;
- Innerkantonale Fehlanreize: innerhalb eines Kantons können die kommunalen Subventionen sehr ungleich verteilt sein, was dazu führen kann, dass die Stufeneinteilung des Kantons verzerrt wird, wie das folgende Beispiel illustriert:
  - Die Stadt St.Gallen leistet im Vergleich zu anderen Gemeinden im Kanton höhere Subventionen. Da für den Zusatzbeitrag der kantonale Durchschnitt ausschlaggebend ist, wird die Stadt St.Gallen möglicherweise einen tieferen Zusatzbeitrag erhalten, als es ihrem Subventionsvolumen entsprechen würde, andere Gemeinden einen höheren.<sup>4</sup>
- Ungleichbehandlung der Betreuungsformen: Tagesfamilien zeichnen sich durch tiefere Kosten als Kindertagesstätten aus, bei anteilmässig gleich hoher Subventionierung fällt der Subventionsbetrag folglich tiefer aus. Ein Kanton, in dem die institutionelle Kinderbetreuung primär mittels Tagesfamilien sichergestellt ist, wird benachteiligt gegenüber einem Kanton, in dem die Betreuung in erster Linie in Kindertagesstätten erfolgt. Auch ist die Kinderbetreuung im Schulbereich aufgrund des geringeren Betreuungsumfangs weniger kostenintensiv als im Vorschulbereich.

Im Weiteren beurteilen wir die Einstufung der Kantone in bestimmte Schwellenwerte und den daraus resultierenden Anspruch auf einen Zusatzbeitrag kritisch (vgl. S. 32 erläuternder Bericht):

Stufe	Jährliche Subventionsbetrag pro Kind	Anspruch auf Zusatzbeitrag
0	tiefere als 500 Franken	Kein Anspruch
1	zwischen 500 und 999 Franken	5%
2	höher als 999 Franken	10%

#### *Differenzierung der Durchschnittskosten:*

Wir unterstützen den Ansatz, den Bundesbeitrag nach den durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes zu bemessen. Die Orientierung an Durchschnittskosten ist sinnvoll, weil dadurch eine Gleichbehandlung der einzelnen Angebote ermöglicht wird. Wenn die Vollkosten der Betreuungsinstitutionen aufgrund von strukturellen regionalen Unterschieden (z.B. Kosten für Miete, Löhne) stark von den nationalen Durchschnittskosten abweichen, kommt es bei der Anwendung eines nationalen Durchschnittswerts jedoch zu problematischen Verzerrungen.

<sup>2</sup> Die Eltern eines Kantons, der 1'000 Franken pro Kind subventioniert, erhielten den gleichen Zusatzbetrag wie die Eltern eines Kantons, der mit 3'000 Franken pro Kind dreimal mehr Subventionen pro Kind gewährt.

<sup>3</sup> Beispielsweise müsste ein Kanton mit aktuell 150 Franken pro Kind seine Subventionen mehr als verdreifachen, um in Stufe 1 zu gelangen. Oder ein Kanton mit aktuell 550 Franken pro Kind müsste seine Subventionen fast verdoppeln, um in die Stufe 2 zu gelangen.

<sup>4</sup> Infras 2021. Monitoring familien- und schulgängendes Betreuungsangebot im Kanton St. Gallen. Im Auftrag des Amtes für Soziales des Kantons St. Gallen. S.37.

Der Bundesbeitrag soll in etwa den gleichen Anteil an den effektiven Vollkosten (Prinzip der relativen Gleichbehandlung der Eltern<sup>5</sup>) decken. Den strukturellen Unterschieden bei den effektiven Vollkosten gilt es demnach mit differenzierten Referenzwerten Rechnung zu tragen. Nur so können unerwünschte Verzerrungen verhindert werden, die aufgrund von grossen Unterschieden zwischen den für die Berechnung angewandten Durchschnittskosten und den effektiven Kosten entstehen. Wir begrüssen folglich die Berücksichtigung der besonderen lokalen Bedingungen im Rahmen der Bemessung des Bundesbeitrags nach den durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes und erachten sie als praktikabel.<sup>6</sup>

#### *Erhöhung des Bundesbeitrags für Kinder mit Behinderung:*

Ferner wir begrüsst, dass der Bundesbeitrag an die Eltern eines Kindes mit Behinderungen höher ist, sofern die Eltern tatsächlich höhere Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung tragen. 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.

Zusammenfassend beantragen wir Art. 7, Abs. 2 und 3 zu belassen wie vorgeschlagen und Art. 7, Abs. 1 und 4 wie folgt anzupassen:

<sup>1</sup> Der Bundesbeitrag setzt sich aus einem Sockel und einem Zusatzbeitrag zusammen beträgt 20 Prozent der Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes.

<sup>2</sup> Er bemisst sich nach den durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes. Der Bundesrat legt diese Kosten fest unter Berücksichtigung der besonderen lokalen Bedingungen. Dabei berücksichtigt er die unterschiedlichen Arten der institutionellen Betreuung.

<sup>3</sup> Die Höhe des Bundesbeitrags richtet sich nach der tatsächlichen Inanspruchnahme der familienergänzenden Kinderbetreuung.

<sup>4</sup> Der Bundesbeitrag an die Eltern eines Kindes mit Behinderungen ist höher, wenn die Eltern tatsächlich höhere Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung tragen die Vollkosten für die familienergänzende Betreuung durch die Behinderung des Kindes höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Berechnung des Bundesbeitrages.

Art. 8 und 9 können gestrichen werden, wenn Art. 7 Abs. 1 gemäss unserem Antrag angepasst wird.

#### **Art. 11, Abs.1 Zeitintervall für die Gewährung des Bundesbeitrags**

Der Vorentwurf hält fest, dass die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung monatlich anfallen und daher der Bundesbeitrag monatlich gewährt wird. Während die Kindertagesstätten die Kosten für die Kinderbetreuung in der Regel monatlich in Rechnung stellen, ist dies bei der schulergänzenden Kinderbetreuung und den Tagesfamilien unterschiedlich. Für eine wirksame Entlastung der Familien ist es richtig, die Zahlungen nicht unnötig zu verzögern. Eine nachträgliche Rückerstattung entspricht nicht der angestrebten Zielsetzung der unmittelbaren

<sup>5</sup> Bei einem nationalen Referenzwert, wäre die Gleichbehandlung der Eltern lediglich in Bezug auf den absoluten Frankenbetrag gegeben. Dies würde dazu führen, dass Eltern in Relation zu den effektiven Kosten (ohne kantonale oder kommunale Subventionen) ungleich entlastet würden. Exemplarisches Rechenbeispiel: wenn der Bund 20% des nationalen Referenzwertes von Fr. 110.- pro Tag und pro Kind übernimmt, erhalten die Eltern Fr. 22.-. Angenommen die effektiven Betreuungskosten belaufen sich auf Fr. 140.- pro Tag und pro Kind entspricht dies 16%. Bei effektiven Betreuungskosten von Fr. 90.- hingegen würden der Bundesbeitrag 24% der Kosten decken. Die Eltern, die ohnehin schon höhere Drittbetreuungskosten zu tragen haben, werden weniger stark entlastet, als diejenigen, deren Drittbetreuungskosten tiefer ausfallen.

<sup>6</sup> Auch wenn zum aktuellen Zeitpunkt eine umfassende Datengrundlage fehlt für eine wissenschaftlich exakte Festlegung der Differenzierungseinheiten bez. -kriterien, sind wir überzeugt, dass es eine praktikable Lösung für die Definition der Referenzwerte gibt. Unseres Erachtens können im Rahmen einer Studie mittels statistischer Annäherung Referenzwerte definiert werden, die politisch mitgetragen werden und ohne Etablierung eines komplexen und ressourcenintensiven Berechnungssystems festgelegt werden können.

Entlastung der Eltern. Für den Fall, dass der Bundesbeitrag in Form einer Vergütung gewährt wird, sollten die Betreuungseinrichtungen ihr bisheriges Rechnungsintervall beibehalten können. Wenn beispielsweise ein Kind nur selten und/oder unregelmässig institutionell betreut wird, kann ein abweichendes Rechnungsstellungsintervall sowohl für die Betreuungseinrichtung wie auch für die Eltern von Vorteil sein. Wir beantragen daher, Art. 11 Abs. 1 wie folgt anzupassen:

«Der Bundesbeitrag ist den Anspruchsberechtigten in der Regel monatlich zu gewähren».

### **Art. 11, Abs. 3 Verfahren und zuständige Stelle**

Die Gewährung des Bundesbeitrags soll für die öffentliche Hand, die Betreuungseinrichtungen und die Eltern mit möglichst geringem Administrationsaufwand verbunden sein. Deshalb ist es entscheidend, dass für die Ausrichtung des Bundesbeitrags auf die bereits bestehenden Strukturen und Finanzierungsmodelle in den Kantonen und Gemeinden abgestützt wird. Es sollten nicht mehr Ebenen/Stellen involviert sein als nötig (möglichst wenig Schnittstellen) und es sollte möglichst wenig Finanzflüsse zwischen den Ebenen/Stellen geben. Wichtig ist, dass die Kantone selber über das Verfahren und die zuständige Stelle für die Gewährung der Bundesbeiträge entscheiden können.

### **Art. 11, Abs. 4 Delegation**

Für zahlreiche Kantone wird es am zweckdienlichsten sein, wenn der Bundesbeitrag in Form einer Vergütung im Rahmen der Rechnungsstellung durch die Betreuungseinrichtungen gewährt wird und die Betreuungseinrichtungen mit der zuständigen Stelle (gemäss Abs. 3) abrechnen. Eine direkte Auszahlung an die Anspruchsberechtigten durch die zuständige Stelle in einem von der Rechnungsstellung losgelösten Schritt erscheint uns aufwändiger (sofern dies nicht bereits der aktuellen Praxis entspricht). Damit die Betreuungseinrichtungen befugt sind, den Bundesbeitrag zu gewähren, beantragen wir, Abs. 4 wie folgt zu ergänzen:

«Sie können die Gewährung der Bundesbeiträge an die Gemeinden, an private oder öffentlich-rechtliche Körperschaften übertragen. Sie sorgen dafür, dass die Bundesbeiträge unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen gewährt werden.»

## **3. Abschnitt: Programmvereinbarungen**

Programmvereinbarungen sind aus Sicht des SGV ein zielführendes Instrument. Für die erfolgreiche Anwendung ist jedoch entscheidend, dass Bund und Kantone die Städte und Gemeinden frühzeitig in die Erarbeitung und Umsetzung der Programmvereinbarungen einbeziehen.

### **Art. 13, Abs. 1 Finanzhilfen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung**

Zu Beginn der Laufzeit der Programmvereinbarungen sind unseres Erachtens die unter Art.13, Abs. 1 genannten Bereiche a bis c prioritär. Die Zuordnung der 40 Millionen Franken pro Jahr auf die vier Förderbereiche von je 10 Millionen Franken sollte lediglich als Richtwert verstanden werden. Die Kantone sollen unter Rücksichtnahme der Strukturen vor Ort mit dem Bund aushandeln können, welche Bereiche sie in ihre Programmvereinbarung einschliessen (und nicht verpflichtet sein, alle Bereiche abzudecken). Die Finanzhilfen sollen dorthin fliessen können, wo die Kantone den grösseren Handlungsbedarf sehen. Es ist anzunehmen, dass sich im Verlauf der Zeit eine Gewichtsverschiebung innerhalb der Bereiche ergeben wird, weil die Beträge betreffend Schliessung der Angebotslücken voraussichtlich rückläufig sein werden.

Den Verzicht auf einen Bedarfsnachweis im Zusammenhang mit der Schaffung von Betreuungsplätzen (Bst. a) während der ersten Programmperiode halten wir für zielführend, da erst im Hinblick auf die zweite Programmperiode die dafür notwendigen Datengrundlagen vorliegend sein werden.

Wir begrüssen, dass sich der Bund finanziell an den Massnahmen zur Qualitätsförderung (Bst. c) beteiligen kann. Die bestehende Kompetenzordnung der Kantone und Gemeinden im Rahmen ihrer Aufsichts- und Bewilligungsfunktion bei der Qualitätskontrolle der Betreuungsinstitutionen wird dabei nicht tangiert. Wie im erläuternden Bericht festgehalten, sind die von den Konferenzen SODK und EDK erarbeiteten Empfehlungen zur Qualität in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung eine wichtige, zu berücksichtigende Referenzgrundlage.

Es wird begrüsst, dass in Bst. a explizit auf Kinder mit Behinderungen verwiesen wird. Da sich unserer Ansicht nach die Schaffung von Betreuungsplätzen nicht auf Kinder im Vorschulalter beschränken soll, beantragen wir Bst. a wie folgt anzupassen:

a. die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschul- und Schulalter sowie für Kinder mit Behinderungen ~~im Vorschulalter~~ zur Schliessung von Angebotslücken;

Eine Erweiterung auf Kinder mit besonderen Bedürfnissen erachten wir jedoch nicht als zielführend, weil der Begriff sehr unscharf ist und weil die Abdeckung besonderer Bedürfnisse aus unserer Sicht durch die allgemeine Qualitätsentwicklung abzudecken sind.

#### ***Art. 13, Abs. 2 Finanzhilfen zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern***

Wir begrüssen, dass der Bund den Kantonen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen globale Finanzhilfen für Massnahmen zur Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern gewähren kann. Den grösseren Handlungsbedarf verorten wir jedoch klar in der familienergänzenden Kinderbetreuung, weshalb diesen Finanzhilfen mindestens zu Beginn der Gültigkeitsdauer der Programmvereinbarungen eine untergeordnete Rolle zukommt.

#### ***Art. 13, Abs. 4 Finanzhilfen für Programme und Projekte von nationaler oder sprachregionaler Bedeutung***

Mit diesen Finanzhilfen werden der Wissenstransfer und die Koordination zwischen den Kantonen gestärkt. Insbesondere eine Unterstützung vonseiten des Bundes für die Ausarbeitung der Programmvereinbarungen wird sehr begrüsst.

#### ***Art. 16, Abs. 2 Beginn der Vertragsperiode***

Gemäss Vorentwurf legt der Bundesrat den Beginn der ersten Vertragsperiode fest. Neben den erwähnten Vorteilen eines für alle Kantone gleichzeitigen Beginns der ersten Programmperiode sehen wir auch gewichtige Nachteile: diejenigen Kantone, die nicht in der Lage sein werden, die Programmvereinbarungen auf den vom Bundesrat bestimmten Zeitpunkt abzuschliessen (beispielsweise, weil die Schaffung der dafür notwendigen kantonalen Rechtsgrundlagen länger dauert), müssen vier Jahre warten, bis eine Programmvereinbarung in Kraft treten kann. Daher schlagen wir eine Flexibilisierung während der ersten Vertragsperiode vor. So könnte beispielsweise ein Kanton eine dreijährige Programmvereinbarung abschliessen und zumindest einen Teilbetrag abholen. Ab der zweiten Vertragsperiode könnte dann die Laufzeit der Programmvereinbarungen vereinheitlicht werden.

### ***4. Abschnitt. Statistik, Verhältnis zum europäischen Recht, Evaluation***

#### ***Art. 17, Abs. 1 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 Statistik in diesem Bereich unterstützen. Dabei sind die Informationsbedürfnisse der involvierten Akteure abzuklären (insbesondere auch diejenigen, die im Hinblick auf die angestrebte Bedarfsplanung bestehen). 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. Der Nutzen einer solchen Statistik stünde einem unverhältnismässigen Aufwand bei den kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden gegenüber. Folglich beantragen wir, den Aufbau einer Statistik auf den Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zu beschränken und Art. 17 wie folgt anzupassen:

«Das Bundesamt für Statistik erstellt in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine harmonisierte Statistik der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung ~~harmonisierte Statistiken in den Bereichen der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie der Politik der frühen Förderung von Kindern~~».

Fazit: Die vorliegenden Entwürfe zur Umsetzung der Pa.Iv. 21.403 sind insgesamt sehr gelungen und enthalten die für uns wichtigen Punkte. Die stetigen Bundesmittel zur Reduktion der Elternbeiträge sorgen bei Kantonen und Gemeinden für Planungssicherheit und übersteuern deren bestehende Subventionssysteme nicht. Die Programmvereinbarungen geben den Kantonen und Gemeinden den notwendigen Handlungsspielraum im Vollzug, um je nach Handlungsbedarf und lokalen Gegebenheiten Prioritäten setzen zu können. Vor diesem Hintergrund lehnen wir die verschiedenen Maximalforderungen von Fachverbänden ab, die letztlich die ausgewogene Vorlage nur gefährden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

#### Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident

Direktor



Hannes Germann  
Ständerat

Christoph Niederberger

Kopie:

- Sozialdirektorenkonferenz SODK
- Erziehungsdirektorenkonferenz EDK
- Schweizerischer Städteverband SSV
- Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete SAB



Kommission für Wissenschaft, Bildung und  
Kultur des Nationalrats (WBK-NR)

Per Mail: familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 07.09.2022

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

Sehr geehrter Kommissionspräsident  
Sehr geehrte Kommissionsmitglieder

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Vorentwurf des Bundesbeschlusses für Finanzhilfen für kantonale Programme im Bereich Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband (SSV) vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Wir bedanken uns für die konstruktive Zusammenarbeit und den systematischen Einbezug im Rahmen der Erarbeitung des vorliegenden Vorentwurfs des UKibeG. Die Vorlage ist für die Städte von sehr grosser Bedeutung. In einem ersten Teil unserer Stellungnahme möchten wir eine Gesamtbeurteilung zu den Vorentwürfen anbringen. In einem zweiten Teil finden Sie unsere Position zu den einzelnen Artikeln.

### **Allgemeine Einschätzung**

Wir erachten die vorliegenden Vorentwürfe insgesamt als ausgereift und unterstützen diese in aller Deutlichkeit. Wir sind erfreut darüber, dass unsere Kernanliegen in den Vorentwurf des UKibeG eingeflossen sind.

Die bisherige Kompetenzaufteilung wird im Grundsatz beibehalten und die Organisationsfreiheit der Kantone, Städte und Gemeinden respektiert, was wir sehr begrüssen. Den Kantonen und den Gemeinden obliegt die Hauptverantwortung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung und in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern. Dies bedeutet, dass die Kantone und Gemeinden zuständig sind für die adäquate Versorgung, die Reglementierung und Aufsicht. Dem Bund kommt gemäss Bundesverfassung (Art. 67 Abs. 2 und Art. 116 Abs. 1) eine Mitverantwortung zu. Zudem

verpflichtet er sich in seinen Legislaturzielen die Gleichstellung zwischen Mann und Frau und die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu fördern. Deshalb ist es richtig, dass der Bund sich einerseits neu unbefristet an der Finanzierung der Betreuungskosten aller Eltern beteiligt, und zwar unabhängig ihrer finanziellen Situation, was aus Sicht der fiskalischen Äquivalenz<sup>1</sup> folgerichtig ist. Mit den geplanten Bundesmitteln zur Reduktion der Elternbeiträge leistet der Bund einen essenziellen Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit und zur Chancen- und Bildungsgerechtigkeit. Andererseits unterstützt der Bund mittels Programmvereinbarungen die Kantone und setzt Impulse, um die bedarfsgerechte Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie die Politik der frühen Förderung von Kindern voranzutreiben.

Wir sind mit den Zweckbestimmungen und dem Geltungsbereich des UKibeG einverstanden. Es ist richtig, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowohl den Vorschul- wie auch den Schulbereich berücksichtigt und die Politik der frühen Kindheit im weiteren Sinne verstanden wird. Die familien- und schulergänzenden Bereiche müssen aus Vereinbarkeitsperspektive zusammen gedacht werden und nahtlos ineinander übergehen. Die primäre Zielsetzung des Gesetzes ist die wirkungsvolle Reduktion der Elternbeiträge. Um dies zu erreichen, sind folgerichtig auch die Mehrheit der vorgesehenen Mittel diesem Ziel zugeordnet.

Weiter unterstützen wir, dass keine Koppelung besteht zwischen den stetigen Bundesbeiträgen an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung und den Finanzhilfen an Kantone und Dritte im Rahmen von Programmvereinbarungen:

- Der stetige, einkommensunabhängige Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung entspricht einer konsequenten Gleichstellungspolitik des Bundes und sorgt für Rechts- und Planungssicherheit. Die Vereinbarkeit mit den bestehenden städtischen und kantonalen Subventionssystemen ist den Städten ein besonderes Anliegen und wird von der Vorlage erfüllt.
- Die Programmvereinbarungen respektieren die Organisationsfreiheit der Kantone, Städte und Gemeinden und geben den Kantonen den nötigen Handlungsspielraum im Vollzug, um je nach Dringlichkeit des Handlungsbedarfs und nach aktuellen Gegebenheiten Prioritäten zu setzen.

Je nach konkreter Umsetzung der Gesetzesvorlage kann den Kantonen, Städten und Gemeinden ein grosser administrativer Aufwand entstehen. Es ist für die Städte absolut zentral, dass auf Verordnungsebene praktikable Lösungen gefunden werden und wir sind überzeugt, dass der Vorentwurf des Gesetzes solche Lösungen erlaubt. Diese sind in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, Städten und Gemeinden sowie unter Einbezug der Trägerschaften zu erarbeiten.

Bei den nachfolgenden Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln werden wir nun vertieft auf gewisse Argumente eingehen und aus fachlicher Sicht Aspekte einbringen, die es zu bedenken gilt.

---

<sup>1</sup> Bund, Kantone und die kommunale Ebene profitieren gleichermassen von einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf (z.B. Steuern, Sozialversicherungen).

## Anliegen und Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfs UKibeG

### 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

#### Art. 1 Abs. 1 Zweck

Die Inanspruchnahme der institutionellen Kinderbetreuung verbessert nicht nur die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung, sondern auch die Chancen- und Bildungsgerechtigkeit für Kinder sowohl im Vorschul- wie auch im Schulalter. Daher beantragen wir, bei Bst. b) folgende Anpassung:

- ▶ b. "die Chancen- und Bildungsgerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter und im Schulalter zu verbessern"

#### Art. 1 Abs. 2 Zweck der finanziellen Beiträge

Die Reihenfolge der Auflistung entspricht derjenigen Priorisierung, wie sie vonseiten der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), dem SSV und dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) gegenüber der Subkommission der WBK-N vertreten wurde.

#### Art. 2 Bst. a Geltungsbereich institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung

Wir unterstützen den vorgesehenen Geltungsbereich bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit. Den Geltungsbereich auf den Vorschulbereich (wie dies die Minderheit fordert) zu beschränken, würde der Zielsetzung der verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung diametral widersprechen. Ohne den Schulbereich würde die Vereinbarkeit nur während den ersten vier Lebensjahren des Kindes verbessert, danach wären die Eltern wieder mit denselben Schwierigkeiten konfrontiert. Die politisch gewollte Vereinbarkeit muss durchgehend gefördert werden, sonst entstehen wieder neue Schnittstellen. Hingegen ist die Sicherstellung der Betreuung der Jugendlichen in der Oberstufe aus Sicht der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie der Eltern vielleicht etwas weniger entscheidend.<sup>2</sup> Im Wissen um die tiefere Inanspruchnahme fallen die damit verbundenen Kosten aber auch weniger ins Gewicht. Ein Hindernis für die Subventionierung der Betreuung in der Oberstufe könnte darstellen, dass die Pflegekinderverordnung (PAVO) die Tagespflege nur für Kinder bis 12 Jahre regelt.

Falls aus politischen Gründen eine Differenzierung des Bundesbeitrags angezeigt ist, wäre für eine Mehrheit der Städte eine Differenzierung nach Altersklassen vorstellbar. Ausgehend von der Schwere der Kostenlast für die Eltern könnte beispielsweise der Bundesbeitrag für den Vorschulbereich 20 Prozent, für den Primarschulbereich 10 Prozent und für den Oberstufenbereich 0 Prozent betragen. Ein Grossteil der Städte würde einer Differenzierung nach Altersklassen den Vorzug geben vor der Differenzierung in Sockel- und Zusatzbeitrag (vgl. Anmerkungen zu Art. 7-9).

---

<sup>2</sup> Dies, weil in der Regel der Betreuungsbedarf mit zunehmendem Alter abnimmt. Es gibt jedoch auch Ausnahmen, zum Beispiel bei Kindern mit gewissen Behinderungen, wo der Betreuungsbedarf unverändert bleibt oder gar zunimmt.

Art. 3 Bst. a Begriffe

Die Kostenbeteiligung des Bundes sollte unabhängig von der Erwerbstätigkeit der Eltern erfolgen (siehe dazu unsere Ausführungen unter Art. 4. Abs.1). Entsprechend schlagen wir bereits an dieser Stelle eine Verkürzung vor:

- ▶ *familienergänzende Kinderbetreuung*: die regelmässige Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter durch Dritte, ~~die es den Eltern ermöglicht, eine Erwerbstätigkeit auszuüben oder eine Ausbildung zu absolvieren;~~

Art. 3 Bst. b Begriffe

Die Tagesfamilienorganisationen sind zwar mehrheitlich Vereine, aber nicht ausschliesslich. Der verwendete Begriff der "Tagesfamilienvereine" umfasst daher nicht alle Anbieter der Tagesfamilienbetreuung. Folglich beantragen wir Bst. b wie folgt zu ändern:

- ▶ *institutionelle Betreuung*: die regelmässige Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Krippen, Kindertagesstätten, Tageskindergärten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese ~~in Tagesfamilienvereinen organisiert~~ Tagesfamilienorganisationen angeschlossen sind;

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

Art. 4 Abs. 1 Grundsätze

Wir unterstützen den im Vorentwurf statuierten Grundsatz, schlagen jedoch eine Verkürzung vor, um die bedingungslose Kostenbeteiligung festzuhalten. Die Kostenbeteiligung des Bundes von der Erwerbstätigkeit oder Ausbildung der Eltern oder gar einem bestimmten Erwerbsspensum abhängig zu machen, wie das die Minderheitsanträge vorschlagen, ist in zweierlei Hinsicht problematisch:

- Viele Kantone und Gemeinden subventionieren explizit die institutionelle Kinderbetreuung aus Gründen der Förderung und des Wohls der Kinder, auch wenn ihre Eltern aus Erwerbs- oder Ausbildungsperspektive nicht auf die Betreuung angewiesen wären. Beispielsweise weil damit Kinder aus benachteiligten Familien von der frühkindlichen Bildung in der Kita profitieren können und so bessere Chancen auf eine erfolgreiche Bildungskarriere haben. Zudem gibt es auch Situationen, in denen die Eltern krank, arbeitslos oder in Beschäftigungsprogrammen tätig und deshalb auf subventionierte Betreuung angewiesen sind. Ferner kann die institutionelle Kinderbetreuung in gewissen Fällen auch eine Entlastungsfunktion übernehmen, beispielsweise bei Eltern von Kindern mit Behinderungen oder im Zusammenhang mit Kinderschutzmassnahmen.
- Der administrative Aufwand würde stark und unseres Erachtens unnötig erhöht. Bei Eltern mit zusätzlichem Anspruch auf einkommensabhängige kantonale und kommunale Subventionen, wird der Erwerbsgrad oftmals erhoben und geprüft, hier besteht also bereits eine Kontrolle. Die zusätzliche Erhebung des Erwerbsspensums bei Eltern, die heute die Vollkosten bezahlen,

sowie die damit verbundene Kontrolle wäre ein grosser Aufwand, zumal sich das Erwerbsspensum erfahrungsgemäss immer wieder ändert. Die Eltern ohne Anspruch auf kantonale und kommunale Subventionen haben trotz Bundessubventionen keinen Anreiz, ihr Kind mehr als aufgrund des Pensums notwendig betreuen zu lassen, weil sie immer noch 80% der Kosten selber zahlen. Beispielsweise in der Stadt Zürich wird heute das Erwerbsspensum bzw. der Betreuungsgrund von knapp der Hälfte der Eltern, nämlich jenen mit Anspruch auf städtische Subventionen, erhoben und rund 10% davon werden mittels Stichproben kontrolliert<sup>3</sup>. Das heisst, der Aufwand würde sich verdoppeln, wenn auch bei den heutigen Vollzahlern das Erwerbsspensum erhoben werden müsste.

Aufgrund dieser Argumente lehnen wir die Minderheitsanträge ab und beantragen den Absatz wie folgt zu verkürzen:

- ▶ "Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung ~~damit diese eine Erwerbstätigkeit ausüben oder eine Ausbildung absolvieren können.~~

#### Art. 5 Abs. 1 *Anspruchsberechtigte*

Den Rechtsanspruch, der mit dem Sockelbeitrag statuiert wird, begrüssen wir sehr, da er für die Gleichbehandlung der Eltern sorgt. Gemäss Vorentwurf sind die Personen anspruchsberechtigt, die die elterliche Sorge innehaben. In der Regel sind dies auch diejenigen Personen, die die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übernehmen. Es gibt jedoch auch Fälle, in denen nicht die Personen mit dem Sorgerecht Schuldner für die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung sind. Damit sichergestellt ist, dass diejenigen Personen den Bundesbeitrag erhalten, die auch effektiv die Drittbetreuungskosten tragen, schlagen wir folgende Änderung vor:

- ▶ "Anspruch auf den Bundesbeitrag haben jene Personen, welche die Rechnungen für die institutionelle Kinderbetreuung bezahlen ~~die Personen, die die elterliche Sorge innehaben.~~"

#### Art. 7 – 9 *Berechnung des Bundesbeitrags*

##### *Sockel- und Zusatzbeitrag:*

Wir begrüssen es sehr, dass die Vorlage einen Sockelbeitrag vorsieht. Damit der Bundesbeitrag einen wirkungsvollen Beitrag zur Senkung der Elternbeiträge leistet, gezielt die Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung für alle Eltern verbessert und die Vorlage mit einem verträglichen Mass an Bürokratie umgesetzt werden kann, würden wir allerdings einer Lösung den Vorzug geben, die eine anteilmässige Bundesbeteiligung von 20 Prozent vorsieht und dafür auf den Zusatzbeitrag verzichten.

Mit der Unterscheidung von Sockel- und Zusatzbeitrag soll einerseits sichergestellt werden, dass alle Eltern in der Schweiz von einer minimalen Vergünstigung profitieren. Andererseits soll mit dem

---

<sup>3</sup> Die Zahlen lassen sich aus dem «Report Kinderbetreuung 2020» der Stadt Zürich ableiten: [https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber\\_das\\_departement/publikationen/rep\\_kibe.html](https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/publikationen/rep_kibe.html). Die Stadt Zürich schätzt, dass sie für die Erhebung der heute unbekanntem Erwerbsspensum zusätzlich pro Jahr 9'205 Selbstdeklaration verlangen, sowie bei 900 Familien stichprobenmässig die Bestätigung der Arbeitgebenden einfordern müssten.

Zusatzbeitrag ein Anreiz für die Kantone (und Gemeinden) gesetzt werden, ihr Subventionsvolumen auszubauen oder zumindest beizubehalten. Das Anliegen der Anreizsetzung ist für uns nachvollziehbar. Wir bezweifeln allerdings, dass der Zusatzbeitrag die angestrebte Anreizwirkung erzielen kann und in einem vernünftigen Aufwandsverhältnis steht. Falls trotzdem an der Idee eines Sockel- und Zusatzbeitrags festgehalten werden soll, möchten wir auf folgende unerwünschte Effekte hinweisen, die sich möglicherweise ergeben können:

- Ungleichbehandlung der Eltern: Der Zusatzbeitrag führt dazu, dass Eltern, die aufgrund eines ausgebauten kantonalen und/oder kommunalen Subventionierungssystems bereits stärker entlastet sind, durch die zusätzlichen Bundesbeiträge noch weiter entlastet werden. In Kantonen mit einem tiefen Subventionsniveau würden hingegen die Eltern, die die gesamten oder den Grossteil der Betreuungskosten selber tragen müssen, weniger entlastet. Die Ungleichbehandlung wird in einem ersten Schritt also noch verstärkt. Ein Harmonisierungseffekt würde sich allenfalls erst mit der Zeit einstellen, wenn eine überwiegende Mehrheit der Kantone Anspruch auf den vollen Zusatzbetrag von 10 Prozent hätte. Je länger je weniger würde sich jedoch auch der Aufwand im Zusammenhang mit dem Zusatzbetrag rechtfertigen lassen.
- Unnötige Komplexität: Der Zusatzbeitrag macht die Umsetzung komplexer und erhöht den administrativen Aufwand auf Seiten der Kantone (und je nachdem Gemeinden) massiv. Gleichzeitig wird in vielen Kantonen aber keine Anreizwirkung erzielt werden können (vgl. nachstehenden Abschnitt).
- Verfehlte Anreizwirkung: Wir gehen davon aus, dass die gewünschte Anreizsetzung – die Erhöhung der kantonalen und kommunalen Subventionen – nur in Einzelfällen erreicht werden kann. Je nach Situation, in der sich die Kantone befinden, gibt es Gründe, weshalb anzunehmen ist, dass die Anreizwirkung nicht greift:
  - Für die Kantone der Stufe 2, die aktuell weit über dem Schwellenwert zur tiefen Kategorie sind, besteht kein Anreiz, die Subventionen weiter zu erhöhen.<sup>4</sup> Auch eine substantielle Reduktion der Subventionen hätte keinen Einfluss auf die Höhe des Zusatzbeitrags.
  - Für die Kantone der Stufe 0 oder 1, die aktuell im unteren Bereich verortet sind, kann der Weg in die nächste Kategorie sehr weit sein<sup>5</sup>, was die Anreizwirkung für eine Erhöhung stark abschwächt.
- Innerkantonale Ungerechtigkeiten und Fehlanreize: innerhalb eines Kantons können die kommunalen Subventionen sehr ungleich verteilt sein (grosse Differenzen im Subventionsniveau der Gemeinden), was dazu führen kann, dass die Stufeneinteilung des Kantons nicht der

---

<sup>4</sup> Die Eltern eines Kantons, der 1'000 Franken pro Kind subventioniert erhielten den gleichen Zusatzbetrag wie die Eltern eines Kantons, der mit 3'000 Franken pro Kind dreimal mehr Subventionen pro Kind gewährt.

<sup>5</sup> Beispielsweise ein Kanton mit aktuell 150 Franken pro Kind müsste seine Subventionen mehr als verdreifachen um in die Stufe 1 zu gelangen. Oder ein Kanton mit aktuell 550 Franken pro Kind müsste seine Subventionen fast verdoppeln, um in die Stufe 2 zu gelangen.

effektiven Traglast der Gemeinde entspricht. Je nach strukturellen Gegebenheiten ergeben sich unberechtigte Nutzniesser oder Leidtragende, zum Beispiel:

- Die Stadt St.Gallen leistet im Vergleich zu vielen Gemeinden im Kanton höhere Subventionen. Da für den Zusatzbeitrag der kantonale Durchschnitt ausschlaggebend ist, wird die Stadt St.Gallen möglicherweise einen tieferen Zusatzbeitrag erhalten, als es ihrem Subventionsvolumen entsprechen würde, andere Gemeinden einen höheren.<sup>6</sup>
- Die Städte Zürich und Winterthur leisten zusammen 80 Prozent der Subventionen des Gesamtkantons und in einer Höhe, die zum vollen Zusatzbeitrag berechtigt. Die Subventionen der anderen 160 Gemeinden des Kantons Zürichs sind nicht ausschlaggebend für die Höhe des Zusatzbeitrags. Somit hat dieser in jenen Gemeinden auch keine Anreizwirkung.<sup>7</sup>
- Ungleichbehandlung der Betreuungsformen: Tagesfamilien zeichnen sich durch tiefere Kosten als Kindertagesstätten aus, bei anteilmässig gleich hoher Subventionierung fällt der Subventionsbetrag folglich tiefer aus. Ein Kanton, in dem die institutionelle Kinderbetreuung primär mittels Tagesfamilien sichergestellt ist, wird benachteiligt gegenüber einem Kanton, in dem die Betreuung in erster Linie in Kindertagesstätten erfolgt. Auch ist die Kinderbetreuung im Schulbereich aufgrund des geringeren Betreuungsumfangs weniger kostenintensiv als im Vorschulbereich.

Ferner beurteilen wir die dreistufige Kategorisierung der Kantone kritisch. Im erläuternden Bericht werden – beziehend auf die Spannweite der jährlichen Subventionsbeträge zwischen 145 und 3'515 Franken pro Kind – drei Schwellenwerte und der daraus resultierende Anspruch auf einen Zusatzbeitrag festgehalten:

Stufe	Schwellenwert jährlichen Subventionsbetrag pro Kind	Anspruch auf Zusatzbeitrag
0	tiefer als 500 Franken	Kein Anspruch
1	zwischen 500 und 999 Franken	5%
2	höher als 999 Franken	10%

Um einen Teil der unerwünschten Verzerrungen in der Anreizsetzung zu eliminieren, schlagen wir eine lineare Ausgestaltung mit 11 Kategorien vor, d.h. dass ein Anspruch auf einen Zusatzbeitrag zwischen 0 und 10 Prozent besteht. Dies mag im Hinblick auf den Vollzug auf den ersten Blick als noch komplizierter erscheinen, wir sind jedoch der Überzeugung, dass dem nicht so ist. Der Aufwand für die Kantone und Gemeinden fällt bei der Erhebung der Subventionsvolumen an, nicht bei der Einreihung

<sup>6</sup> Infrac 2021. Monitoring familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St.Gallen. Im Auftrag des Amtes für Soziales des Kantons St. Gallen. S.37.

<sup>7</sup> Gemäss budgetierten Subventionen für 2021 stammen 78% der Subventionen im Schulbereich und 77% der Subventionen im Vorschulbereich aus den Städten Winterthur und Zürich (Auskunft des Sozialdepartements der Stadt Zürich).

bzw. Festlegung des Zusatzbeitrags. Eine feinmaschigere Einreihung bringt auch für den Bund keinen Mehraufwand mit sich. Es geht lediglich um den letzten Schritt, den Subventionsbetrag einer Stufe zuzuordnen. Ob die Betragsspanne für den jeweiligen Prozentsatz grösser oder kleiner ausfällt, macht von der Administration her keinen Unterschied.

#### *Differenzierung der Durchschnittskosten:*

Der Ansatz, den Bundesbeitrag nach den durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes zu bemessen, wird unterstützt. Die Orientierung an Durchschnittskosten ist sinnvoll, weil dadurch eine Gleichbehandlung der einzelnen Angebote ermöglicht wird. Alternativ zu einer Orientierung an den Durchschnittskosten, wäre eine Orientierung an Norm- resp. Modellkosten denkbar. Damit würde der Problematik begegnet, dass die Durchschnittskosten aktuell durch die tiefe Finanzierung und die damit verbundenen teilweise tiefen Qualitätsstandards tendenziell nach unten verzerrt sind.

Wenn die Vollkosten der Betreuungsinstitutionen bzw. Normkosten aufgrund von strukturellen regionalen Unterschieden (z.B. Kosten für Miete, Löhne) stark von den nationalen Durchschnittskosten abweichen, kommt es bei der Anwendung eines nationalen Durchschnittswerts jedoch zu problematischen Verzerrungen. Der Bundesbeitrag soll in etwa den gleichen Anteil an den effektiven Vollkosten (Prinzip der relativen Gleichbehandlung der Eltern<sup>8</sup>) decken. Den strukturellen Unterschieden bei den effektiven Vollkosten gilt es demnach mit differenzierten Referenzwerten Rechnung zu tragen. Nur so können unerwünschte Verzerrungen verhindert werden, die aufgrund von grossen Unterschieden zwischen den für die Berechnung angewandten Durchschnittskosten und den effektiven Kosten entstehen. Wir begrüssen folglich die Berücksichtigung der besonderen lokalen Bedingungen im Rahmen der Bemessung des Bundesbeitrags nach den durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes und erachten sie als praktikabel.<sup>9</sup>

#### *Erhöhung des Bundesbeitrags für Kinder mit Behinderung:*

Ferner wir begrüsst, dass der Bundesbeitrag an die Eltern eines Kindes mit Behinderungen höher ist, sofern die Eltern tatsächlich höhere Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung tragen. In diesem Zusammenhang scheint uns wichtig, dass Wege gefunden werden, die eine Benachteiligung

---

<sup>8</sup> Bei einem nationalen Referenzwert, wäre die Gleichbehandlung der Eltern lediglich in Bezug auf den absoluten Frankenbetrag gegeben. Dies würde dazu führen, dass Eltern in Relation zu den effektiven Kosten (ohne kantonale oder kommunale Subventionen) ungleich entlastet würden.

Exemplarisches Rechenbeispiel: wenn der Bund 20% des nationalen Referenzwertes von Fr. 110.- pro Tag und pro Kind übernimmt, erhalten die Eltern Fr. 22.-. Angenommen die effektiven Betreuungskosten belaufen sich auf Fr. 140.- pro Tag und pro Kind entspricht dies 16%. Bei effektiven Betreuungskosten von Fr. 90.- hingegen würden der Bundesbeitrag 24% der Kosten decken. Die Eltern, die ohnehin schon höhere Drittbetreuungskosten zu tragen haben, werden weniger stark entlastet, als diejenigen, deren Drittbetreuungskosten tiefer ausfallen.

<sup>9</sup> Auch wenn zum aktuellen Zeitpunkt eine umfassende Datengrundlage fehlt für eine wissenschaftlich exakte Festlegung der Differenzierungseinheiten bez. -kriterien, sind wir überzeugt, dass es eine praktikable Lösung für die Definition der Referenzwerte gibt. Unseres Erachtens können im Rahmen einer Studie mittels statistischer Annäherung Referenzwerte definiert werden, die politisch mitgetragen werden und ohne Etablierung eines komplexen und ressourcenintensiven Berechnungssystems festgelegt werden können. Gerne werden wir mit Bund und Kantonen zusammenarbeiten, um eine Lösung zu finden.

derjenigen Kantone, Städte und Gemeinden, die aktuell diese Mehrkosten übernehmen, ausgeschlossen werden kann.

Zusammenfassend beantragen wir deshalb Art. 7, Abs. 2 und 3 zu belassen wie vorgeschlagen und Abs. 1 und 4 wie folgt anzupassen:

► ~~<sup>1</sup> Der Bundesbeitrag setzt sich aus einem Sockel und einem Zusatzbeitrag zusammen~~ beträgt 20 Prozent der Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes.

<sup>2</sup> Er bemisst sich nach den durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes. Der Bundesrat legt diese Kosten fest unter Berücksichtigung der besonderen lokalen Bedingungen. Dabei berücksichtigt er die unterschiedlichen Arten der institutionellen Betreuung.

<sup>3</sup> Die Höhe des Bundesbeitrags richtet sich nach der tatsächlichen Inanspruchnahme der familienergänzenden Kinderbetreuung.

<sup>4</sup> Der Bundesbeitrag an die Eltern eines Kindes mit Behinderungen ist höher, wenn die Eltern tatsächlich höhere Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung tragen die Vollkosten für die familienergänzende Betreuung durch die Behinderung des Kindes höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Berechnung des Bundesbeitrages.

Art. 8 und 9 können gestrichen werden, wenn Art. 7 Abs. 1 gemäss unserem Antrag angepasst wird.

#### *Art. 11 Abs. 1 Zeitintervall für die Gewährung des Bundesbeitrags*

Im vorliegenden Vorentwurf ist festgehalten, dass der Bundesbeitrag den Anspruchsberechtigten monatlich zu gewähren ist (da die Kosten monatlich anfallen). Die Kindertagesstätten stellen die Kosten für die Kinderbetreuung in der Regel monatlich in Rechnung. Jedoch in der schulergänzenden Kinderbetreuung sowie bei Tagesfamilien kommen auch andere Rechnungsperioden zur Anwendung. Wir teilen die Haltung, dass der Bundesbeitrag nicht stark verzögert gewährt werden sollte (gegenüber dem Zeitpunkt, in dem die Kosten effektiv anfallen). Eine nachträgliche Rückerstattung entspricht nicht der angestrebten Zielsetzung der unmittelbaren Entlastung der Eltern. Für den Fall, dass der Bundesbeitrag in Form einer Vergütung gewährt wird, sollten die Betreuungseinrichtungen ihr bisheriges Rechnungsintervall beibehalten können. Wenn beispielsweise ein Kind nur selten und/oder unregelmässig institutionell betreut wird, kann ein abweichendes Rechnungsstellungsintervall sowohl für die Betreuungseinrichtung wie auch für die Eltern von Vorteil sein. Wir beantragen daher, Art. 11 Abs. 1 wie folgt anzupassen:

► "Der Bundesbeitrag ist den Anspruchsberechtigten in der Regel monatlich zu gewähren".

#### *Art. 11 Abs. 3 Verfahren und zuständige Stelle*

Die Gewährung des Bundesbeitrags soll für die öffentliche Hand, die Betreuungseinrichtungen und die Eltern mit möglichst geringem Administrationsaufwand verbunden sein. Deshalb ist es entscheidend, dass die Begebenheiten berücksichtigt und die Gewährung des Bundesbeitrags mit den bestehenden

Finanzierungsmodellen in den Kantonen und Gemeinden in Einklang gebracht werden. Es sollten nicht mehr Ebenen/Stellen involviert sein als nötig (möglichst wenig Schnittstellen) und es sollte möglichst wenig Finanzflüsse zwischen den Ebenen/Stellen geben. Es ist zentral, dass die Kantone selber über das Verfahren und die zuständige Stelle für die Gewährung der Bundesbeiträge entscheiden können.

*Art. 11 Abs. 4 Delegation*

Wir gehen davon aus, dass es für zahlreiche Kantone am zweckdienlichsten ist, wenn der Bundesbeitrag in Form einer Vergütung im Rahmen der Rechnungsstellung durch die Betreuungseinrichtungen gewährt wird und die Betreuungseinrichtungen mit der zuständigen Stelle (gemäss Abs. 3) abrechnen. Eine direkte Auszahlung an die Anspruchsberechtigten durch die zuständige Stelle in einem von der Rechnungsstellung losgelösten Schritt erscheint uns aufwändiger (sofern dies nicht bereits der aktuellen Praxis entspricht). Damit die Betreuungseinrichtungen befugt sind, den Bundesbeitrag zu gewähren, beantragen wir, Abs. 4 wie folgt zu ergänzen:

- ▶ "Sie können die Gewährung der Bundesbeiträge an die Gemeinden, an private oder öffentlich-rechtliche Körperschaften übertragen. Sie sorgen dafür, dass die Bundesbeiträge unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen gewährt werden.

### **3. Abschnitt: Programmvereinbarungen**

Die Anwendung des Instruments der Programmvereinbarungen wird von den Städten als zielführend erachtet. Dabei muss jedoch gewährleistet sein, dass Bund und Kantone die Städte und Gemeinden angemessen einbeziehen bei der Erarbeitung der Programmvereinbarungen.

*Art. 13 Abs. 1 Finanzhilfen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung*

Zu Beginn der Laufzeit der Programmvereinbarungen sind unseres Erachtens die unter Art.13 Abs. 1 genannten Bereiche a bis c prioritär. Die Zuordnung der 40 Millionen Franken pro Jahr auf die vier Förderbereiche von je 10 Millionen Franken sollte lediglich als Richtwert verstanden werden. Die Kantone sollen unter Rücksichtnahme der Strukturen vor Ort mit dem Bund aushandeln können, welche Bereiche sie in ihre Programmvereinbarung einschliessen (und nicht verpflichtet sein, alle Bereiche abzudecken). Die Finanzhilfen sollen dorthin fliessen können, wo die Kantone (unter Berücksichtigung der Situation in den Städten und Gemeinden) den grösseren Handlungsbedarf sehen. Es kann auch davon ausgegangen werden, dass es im Verlauf der Zeit eine Gewichtsverschiebung innerhalb der Bereiche geben wird, insbesondere, weil die Beträge betreffend Schliessung der Angebotslücken voraussichtlich rückläufig sein werden.

Der Verzicht auf einen Bedarfsnachweis im Zusammenhang mit der Schaffung von Betreuungsplätzen (Bst. a) während der ersten Programmperiode wird als zielführend erachtet, da erst im Hinblick auf die zweite Programmperiode die dafür notwendigen Datengrundlagen vorliegend sein werden.

Die Qualitätsentwicklung ist den Städten ein zentrales Anliegen. Eine finanzielle Beteiligung des Bundes an den Massnahmen zur Qualitätsförderung (Bst. c) ist für die Städte entsprechend von grosser Bedeutung und einige Städte würden sich hier eine höhere Beteiligung wünschen. Mit gezielten

Investitionen unter anderem in die Aus- und Weiterbildung, die Grundlagenforschung und den Wissenstransfer können wichtige Impulse für die Verbesserung der Qualität gegeben werden. Die bestehende Kompetenzordnung, dass den Kantonen und/oder die Gemeinden im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Aufsichts- und Bewilligungsfunktion die Qualitätskontrolle der Betreuungsinstitutionen obliegt, bleibt dadurch unverändert. Wie im erläuternden Bericht festgehalten, sind die von den Konferenzen SODK und EDK erarbeiteten Empfehlungen zur Qualität in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung eine wichtige, zu berücksichtigende Referenzgrundlage.

Es wird begrüsst, dass in Bst. a explizit auf Kinder mit Behinderungen verwiesen wird. Da sich unserer Ansicht nach die Schaffung von Betreuungsplätzen nicht auf Kinder im Vorschulalter beschränken soll, beantragen wir Bst. a wie folgt anzupassen:

- ▶ a. die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschul- und Schulalter sowie für Kinder mit Behinderungen im Vorschul- und Schulalter zur Schliessung von Angebotslücken;

Eine Erweiterung auf Kinder mit besonderen Bedürfnissen erachten jedoch die allermeisten Städte nicht als zielführend, weil der Begriff sehr unscharf ist und weil die Abdeckung besonderer Bedürfnisse aus unserer Sicht durch die allgemeine Qualitätsentwicklung abzudecken sind.

#### *Art. 13 Abs. 2 Finanzhilfen zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern*

Es wird ausdrücklich begrüsst, dass Massnahmen im Bereich der Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern in die Programmvereinbarungen aufgenommen werden können und dafür Mittel vorgesehen sind. Angesichts des Handlungsbedarfs im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung sollten diese zu Beginn der Gültigkeitsdauer jedoch nicht (ausschliesslich) im Fokus stehen.

#### *Art. 13 Abs. 4 Finanzhilfen für Programme und Projekte von nationaler oder sprachregionaler Bedeutung*

Mit diesen Finanzhilfen werden der Wissenstransfer und die Koordination zwischen den Kantonen gestärkt. Insbesondere eine Unterstützung vonseiten des Bundes für die Ausarbeitung der Programmvereinbarungen wird sehr begrüsst.

#### *Art. 15 Bemessung der Finanzhilfen an Kantone*

Wir gehen davon aus, dass der Kanton an seinen Kostenanteil von 50% auch die Beiträge von Städten und Gemeinden anrechnen kann. Falls dies nicht gegeben ist, müsste es entsprechend präzisiert werden:

- ▶ Die Finanzhilfen decken höchstens 50 Prozent der Ausgaben des Kantons und der Standortgemeinde für die Massnahmen nach Artikel 13.

Art. 16 Abs. 2 *Beginn der Vertragsperiode*

Gemäss Vorentwurf legt der Bundesrat den Beginn der ersten Vertragsperiode fest. Neben den erwähnten Vorteilen eines für alle Kantone gleichzeitigen Beginns der ersten Programmperiode sehen wir auch gewichtige Nachteile: diejenigen Kantone, die nicht in der Lage sein werden, die Programmvereinbarungen auf den vom Bundesrat bestimmten Zeitpunkt abzuschliessen (beispielsweise, weil die Schaffung der dafür notwendigen kantonalen Rechtsgrundlagen länger dauert), müssen vier Jahre warten, bis eine Programmvereinbarung in Kraft treten kann. Daher schlagen wir eine Flexibilisierung während der ersten Vertragsperiode vor. So könnte beispielsweise ein Kanton eine dreijährige Programmvereinbarung abschliessen und zumindest einen Teilbetrag abholen. Ab der zweiten Vertragsperiode könnte dann die Laufzeit der Programmvereinbarungen vereinheitlicht werden.

**4. Abschnitt. Statistik, Verhältnis zum europäischen Recht, Evaluation**

Art. 17 Abs. 1 *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 (insbesondere auch diejenigen, die im Hinblick auf die angestrebte Bedarfsplanung bestehen). 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. 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 und Art. 17 wie folgt anzupassen:

- ▶ "Das Bundesamt für Statistik erstellt in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine harmonisierte Statistik der institutionellen 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 Überlegungen und Anträge.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Städteverband**

Präsident Städteverband

Anders Stokholm

Präsident Städteinitiative Sozialpolitik

Nicolas Galladé

Kopie SODK, EDK, SGV