

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats  
Herr Fabien Favez  
CH-3003 Bern

Per Email an: [familienfragen@bsv.admin.ch](mailto:familienfragen@bsv.admin.ch)

7. September 2022

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

Sehr geehrte Mitglieder der Kommission Wirtschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum oben erwähnten Geschäft im Rahmen der Vernehmlassung Stellung zu nehmen. Als Dachverband der Schweizer Wirtschaft vertritt economiessuisse rund 100'000 Unternehmen jeglicher Grösse mit insgesamt 2 Millionen Beschäftigten in der Schweiz und weiteren 2 Millionen Beschäftigten im Ausland. Unser Mitgliederkreis umfasst 100 Branchenverbände, 20 kantonale Handelskammern sowie diverse Einzelunternehmen.

**Gestützt auf die Konsultation unserer Mitglieder nehmen wir zusammenfassend wie folgt Stellung:**

- **economiesuisse unterstützt wirksame Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, um das inländische Arbeits- und Fachkräftepotenzial besser auszuschöpfen und den Fachkräftemangel zu lindern.**
- **Die Kosten der Massnahmen müssen im Verhältnis stehen zum erwartbaren Effekt auf die Erwerbstätigkeit und dem damit verbundenen positiven Effekt auf den Fachkräftemangel.**
- **Inwiefern die vorgesehenen Massnahmen zu einer signifikanten Aktivierung des inländischen Fach- und Arbeitskräftepotenzials beitragen, wird aus vorliegendem Entwurf nicht ersichtlich.**
- **Wichtige Fragen zur Gegenfinanzierung und föderalen Verortung der Massnahmen sind ebenfalls nicht geklärt.**
- **Es sind gewisse Modifikationen erforderlich, damit die Massnahmen das Ziel der besseren Nutzung des inländischen Arbeits- und Fachkräftepotenzials erfüllen. Dabei ist insbesondere die Koppelung der Bundessubventionen an eine Erwerbstätigkeit zentral.**

## 1 Generelle Einschätzung

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

Der Fachkräfte-/Arbeitskräftemangel ist daher eine grosse Herausforderung für die Wirtschaft. Zum bereits bestehenden strukturellen Mangel aufgrund der demographischen Entwicklung kommt aktuell noch eine konjunkturelle Komponente hinzu. Vor diesem Hintergrund ist die bessere Nutzung des inländischen Fach- und Arbeitskräftepotenzials von zentraler Bedeutung. Die vorliegenden Massnahmen fokussieren auf die bessere Einbindung von Eltern und insbesondere Müttern in den Arbeitsmarkt. Sie zielen auf eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dieses Vorhaben wird von *economiesuisse* unterstützt.

Damit aber tatsächlich eine Linderung des Fachkräftemangels erreicht werden kann, muss die Wirkung der vorgesehenen Massnahmen sichergestellt werden. Zudem muss das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Massnahmen stimmen, d.h. die Kosten müssen im Verhältnis zum tatsächlich aktivierbaren Arbeits- und Fachkräftepotenzial stehen. Leider ist dieser Nachweis aus unserer Sicht nicht erbracht, um die Wirksamkeit der Massnahmen abschliessend beurteilen zu können. Es ist nicht klar, in welchem Umfang die investierten Mittel zu einer Ausweitung der Erwerbstätigkeit führen und damit einen Beitrag zur Milderung des Fachkräftemangels leisten können. Auch die dynamischen Effekte aus der erwarteten höheren Erwerbstätigkeit sind nicht quantifiziert.

- Es ist nicht klar, wie die Massnahmen (gegen)finanziert werden. Finanzpolitisch besteht aus heutiger Sicht kein Spielraum, Mehrausgaben in dieser Grössenordnung zu finanzieren. Das aktuelle Budget 2023 weist für die Jahre ab Inkrafttreten der Vorlage (2025) ein Defizit von über 3 Milliarden Franken aus. Dieses Defizit muss zunächst bereinigt werden, damit der Bundeshaushalt in der gegenwärtigen Form die Vorgaben der Schuldenbremse überhaupt einhalten kann. Jede weitere Ausgabe erfordert deshalb eine Kompensation bei den bestehenden Ausgaben oder zusätzliche Einnahmen (Steuererhöhung). Eine Finanzierung auf Schuldenbasis ist nicht möglich.
- Föderale Aufgabenteilung: Die von der Vorlage tangierten Aufgabenbereiche liegen in der Kompetenz der Kantone. Die Kantone kennen die lokalen Bedingungen und können das Angebot auf die regionalen Bedürfnisse ausrichten. Dies hat den Vorteil, dass die Steuereinnahmen gezielt, bedarfsgerecht und effizient verwendet werden. Die zu erwartenden Mitnahmeeffekte/Streuverluste von bundesweit einheitlichen Massnahmen lässt die Frage aufkommen, ob eine Zentralisierung und Aufgabenverflechtung tatsächlich sinnvoll sind.

Aus Sicht von *economiesuisse* setzt die Unterstützung der Vorlage voraus, dass aufgezeigt wird, wie einerseits die Wirkung der Massnahmen sichergestellt wird und andererseits, wie sie finanziert werden sollen. Auch in Bezug auf die föderale Aufgabenteilung ist *economiesuisse* eine Verfechterin der in der Bundesverfassung verankerten Grundsätze des Schweizer Föderalismus. Die Zentralisierung und auch die Vergrösserung des staatlichen Fussabdrucks erfordern deshalb den Nachweis, dass die Massnahmen (auf Bundesebene) nötig sind und die gewünschte Wirkung entfalten. Es braucht überprüfbare Zielvorgaben und bessere Grundlagen, um den Nutzen (Effekt auf Erwerbstätigkeit und entsprechende Linderung Fachkräftemangel) abschätzen zu können.

## 2 Weitere erforderliche Modifikationen

Aus den oben genannten Gründen schlägt economiesuisse für eine gezielte, wirksame und effiziente Vorlage die Berücksichtigung folgender Eckwerte vor:

- Um eine Wirkung sicherzustellen und den Fachkräftemangel tatsächlich zu lindern, sollen die Bundesbeiträge an die Erwerbstätigkeit gekoppelt werden. Dies könnte z.B. ein minimal zu leistendes Arbeitspensum beider Eltern sein. Dieses Kriterium ist aus Sicht von economiesuisse zwingend, um auf eine zielgerichtete Massnahme zu kommen. Ohne eine solche Kopplung wird viel Geld ausgegeben, ohne dass eine bessere Nutzung des inländischen Arbeits- und Fachkräftepotenzials garantiert ist.
- economiesuisse schlägt vor, die Beschränkung der Beiträge an Eltern mit institutioneller Betreuung von Kindern bis zum Primarschulalter (0-6 Jahre) zu begrenzen. Somit soll der sehr hohe Betrag verringert werden. Und gleichzeitig soll damit HarmoS Rechnung getragen werden, dessen Beitrittskantone sich dazu verpflichtet haben, die Unterrichtszeit in der Primarstufe (ab 6 Jahren) vorzugsweise in Blockzeiten zu organisieren und vor Ort entsprechende Tagesstrukturen anzubieten.
- economiesuisse stellt die Programmvereinbarungen in Frage. Familienergänzende Kinderbetreuung und Politik der frühen Kindheit liegen klar in der Kompetenz der Kantone. Neue Aufgabenverflechtungen sind aus föderalistischer Sicht grundsätzlich abzulehnen. economiesuisse vertritt die Meinung, dass es keine neuen Vorgaben des Bundes (Zentralisierung) braucht. Die Kantone sind in der Lage, die unter die Programmvereinbarungen fallenden Punkte selbst zu regeln.
- Die Einkommensunabhängigkeit der Bundesbeiträge soll gesetzlich verankert werden. Wenn mit der Vorlage gezielt gut ausgebildete Fachkräfte (mit potenziell hohen Löhnen) abgeholt werden sollen, ist eine Unterstützung abhängig vom Einkommen wenig zielführend.
- Zentral ist auch, dass die Massnahmen regelmässig auf ihre Wirksamkeit überprüft werden müssen. Falls die Ziele innerhalb einer Vierjahresperiode nicht oder zu wenig effizient erreicht werden, sind entsprechende Anpassungen vorzunehmen.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen für weitere Ausführungen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse  
economiesuisse



Rudolf Minsch  
Stv. Vorsitzender der Geschäftsleitung /  
Chefökonom



Frank Marty  
Mitglied der Geschäftsleitung / Leiter Finanzen &  
Steuern



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND  
UNION PATRONALE SUISSE  
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

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

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

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

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

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

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

### **1. SAV-Position**

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

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

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

## 2. Ausgangslage

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

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

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

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

Für den Schweizerischen Arbeitgeberverband (SAV) hat die Rekrutierung von inländischen Arbeitskräften zur Besetzung der Stellen klar erste Priorität vor einer allfälligen Rekrutierung in EU/Efta-Ländern respektive in Drittstaaten. Das Potenzial an Arbeitskräften ist im Inland noch beträchtlich: So besteht gemäss BFS<sup>1</sup> im Inland nach wie vor ein Arbeitskräftepotenzial von gegen 300'000 Vollzeitstellen, wobei dieses hauptsächlich bei Frauen und älteren Personen liegt. Bei den Frauen sind es zudem hauptsächlich die Mütter, die oft gar nicht oder nur in tiefen Arbeitspensen arbeiten. Einige Zahlen dazu:

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

---

<sup>1</sup> [www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.9106990.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/medienmitteilungen.assetdetail.9106990.html)

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

- Eine wissenschaftlich oft zitierte Studie<sup>2</sup> aus dem Jahr 2019 zeigt evidenzbasiert, wie viel weniger Frauen nach der Geburt des ersten Kindes («child penalty») im Vergleich zu Männern längerfristig verdienen. So liegt der geschlechterspezifische Unterschied mit 21 Prozent in Dänemark und 26 Prozent in Schweden vergleichsweise tief, während er in den USA mit 31 Prozent, Österreich mit 51 Prozent und in Deutschland mit 61 Prozent bereits bedeutend höher ist. Berechnungen für die Schweiz zeigen jedoch, dass der Unterschied mit 68 Prozent noch einmal bedeutend höher ist als in den anderen Ländern.

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

### **3. Massnahmen Vereinbarkeit Familie und Beruf und frühe Kindheit**

Die vom Parlament ursprünglich auf acht Jahre bis Januar 2011 befristeten Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung laufen Ende Januar 2023 aus. Ursprünglich war dieses Impulsprogramm auf acht Jahre bis Ende Januar 2011 befristet, jedoch bestand weiterhin Bedarf nach Finanzhilfen, so dass es seither zweimal verlängert worden ist und nun Ende Januar 2023 ausläuft. Im März 2021 kommunizierte das BSV<sup>3</sup> zudem, dass die CHF 100 Mio. bis Ende Juni 2023 nicht ausreichen. Basierend auf dieser Erkenntnis hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 5. März 2021 beschlossen, dem Parlament eine Erhöhung des Kredits um weitere CHF 80 Mio. zu beantragen. Nach Beendigung des Impulsprogramms dürften so in den letzten 20 Jahren knapp CHF 500 Mio. als Finanzhilfen bezahlt worden sein.

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

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

---

<sup>2</sup> [www.henrikkleven.com/uploads/3/7/3/1/37310663/klevenetal\\_aea-pp\\_2019.pdf](https://www.henrikkleven.com/uploads/3/7/3/1/37310663/klevenetal_aea-pp_2019.pdf)

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

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

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

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

#### **4. Generelle Einschätzung des Schweizerische Arbeitgeberverbands SAV**

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

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

Folgende Punkte müssen aus Sicht des SAV unbedingt bedacht werden:

##### **– Gesamtheitliche Sicht**

Aus Sicht des SAV müssen Förder- und Betreuungsmassnahmen die gesamte Zeitspanne von der Geburt des Kindes bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit umfassen. Nur so kann zum einen sichergestellt werden, dass die Mütter auch nach der Geburt eines Kindes zeitnah und mit entsprechend hohen Arbeitspensen wieder in den Arbeitsmarkt zurückkehren und zum anderen die Kinder früh von Förderprogrammen profitieren können, die ihre Entwicklungschancen erhöhen und bei Schuleintritt möglichst gleiche Bildungs- und Karrierechancen von Kindern aus bildungsnahen und bildungsfernen Familien sicherstellen. Wissenschaftliche Studien<sup>4</sup> zeigen klar, dass ein Franken umso ertragsreicher investiert ist, je früher in der Kindheit dies geschieht.

---

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

## – **Aufbau einer schweizweiten Kinderbetreuungsstatistik**

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

- **Gezielter und nachhaltiger Mitteleinsatz**

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

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

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

## **5. Höhe der Finanzierung durch den Bund**

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

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

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

## **6. Detaillierte Rückmeldungen des SAV**

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

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

– **Art. 1 UKibeG (Zweck)**

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

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

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

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

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

– **Art. 7 UKibeG (Bundesbeitrag)**

Art. 7 Abs. 2 UKibeG:

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

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

– **Art. 9 UKibeG (Zusatzbeiträge)**

Art. 9 Abs. 1 UKibeG (neu):

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

**Modell SAV:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

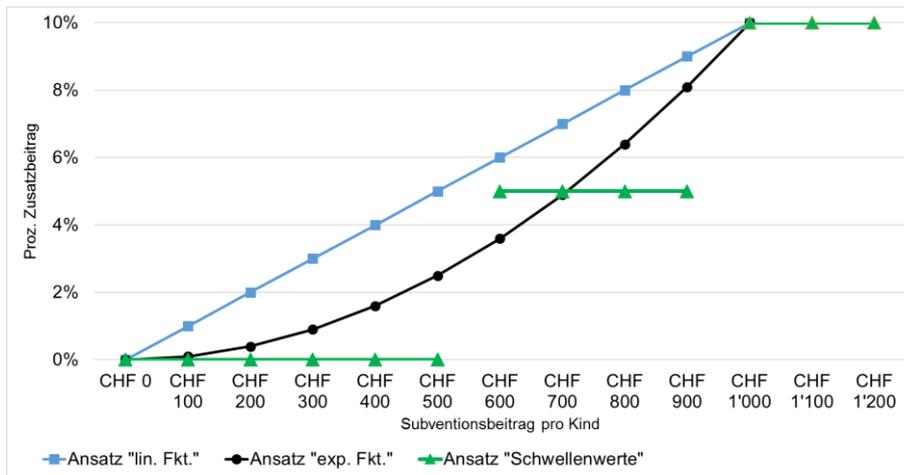


Abbildung 1: Modell mit Schwellenwerten sowie lineares und exponentielles Modell zur Bemessung des Zusatzbeitrags.

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

– **Art. 9 UKibeG (Zusatzbeiträge)**

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

### – 3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

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

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

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

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

*Art. 13 Abs. 1 lit. b UKibeG:*

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

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

#### – Art. 17 UKibeG (Statistik)

*Art. 17 Abs. 1 UKibeG:*

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

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

#### – Art. 19 UKibeG (Evaluation)

*Art. 19 UKibeG:*

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



SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND  
UNION PATRONALE SUISSE  
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

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

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

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Prof. Dr. Roland A. Müller  
Direktor

Dr. Simon Wey  
Chefökonom



Kommission für Wissenschaft,  
Bildung und Kultur  
3003 Bern

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

Bern, 7. September 2022 sgv-Gf/ap

**Vernehmlassungsantwort: 21.403 n Pa.lv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und gegen 500 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 17. Mai 2022 laden Sie uns ein, zu einem Gesetzesentwurf zur Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung (21.403) Stellung zu nehmen. Für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Meinungsäusserung und für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Bemerkungen danken wir Ihnen bestens.

Eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist gerade auch aus KMU-Sicht wichtig. Frauen sind immer besser ausgebildet (das Bildungsniveau jüngerer Frauen übersteigt dasjenige der Männer), schöpfen ihr Erwerbspotential aber schlechter aus als die Männer. So ist einerseits die Erwerbsquote der Frauen tiefer als die der Männer. Andererseits gehen diejenigen Frauen, die erwerbstätig sind, mehrheitlich einer Teilzeitbeschäftigung nach. Angesichts des zurzeit vorherrschenden Fachkräftemangels wäre es aus KMU-Sicht sehr zu begrüssen, wenn die Frauen ihr Erwerbspotential besser ausschöpfen würden. Dies würde auch ihre soziale Absicherung stärken.

Die Förderung der familienexternen Kinderbetreuung ist eine von verschiedenen Massnahmen, die mit dazu beitragen können, Frauen von einem Teil ihrer familiären Verpflichtungen zu entlasten und ihnen entweder generell eine Erwerbstätigkeit zu ermöglichen oder aber andererseits die Voraussetzungen zu schaffen, damit sie ihr Erwerbsumsatz erhöhen können. Seitens des sgv haben wir daher nichts dagegen einzuwenden, dass die öffentliche Hand Mittel einsetzt, um die familienexterne Kinderbetreuung zu fördern.

Uns ist aber wichtig, dass die verfassungsmässig vorgegebene Rollenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden respektiert wird. Und für die Familienpolitik sind gemäss Bundesverfassung nun einmal die Kantone und Gemeinden zuständig. Aus diesem Grund sprechen wir uns dagegen aus, dass sich der Bund weiterhin in der Förderung der familienexternen Kinderbetreuung engagiert. Kantone und Gemeinden sind durchaus in der Lage, diesen gesellschaftspolitisch wichtigen Bereich gut abzudecken.

Dass der Bund vor rund zwanzig Jahren begann, sich an der Finanzierung der familienexternen Kinderbetreuung zu beteiligen, war aus Sicht des sgv ein Fehler. Dieser Fehler sollte endlich einmal korrigiert werden, indem darauf verzichtet wird, die zeitlich befristeten Programme in eine Daueraufgabe umzufunktionieren.

Mit dem Nein des Souveräns vom 3. März 2013 zu einem neuen Verfassungsartikel für die Familienpolitik wurde die bewährte Rollenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden erneut bekräftigt. Es gibt genug ungelöste Probleme in Bereichen, für die der Bund in der Verantwortung steht und in denen er sich entfalten kann. Statt sich in Bereiche einzumischen, für die er nicht zuständig ist, tut der Bund besser daran, sich der Aufgaben anzunehmen, die ihm seitens der Verfassung zugeordnet sind.

Sorgen bereiten uns auch die Finanzperspektiven des Bundes. Die Corona-Pandemie hat unter anderem zur Folge, dass die Schuldenlast des Bundes um einige zig Milliarden Franken angewachsen ist. Dem Bund werden daher zumindest auf mittlere Sicht deutlich weniger Mittel zur Verfügung stehen. Vor diesem Hintergrund kann es nicht angehen, dass er sich dauerhaft neuer Aufgaben annimmt, für die er gemäss Bundesverfassung nicht zuständig ist.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

**Schweizerischer Gewerbeverband sgv**



Hans-Ulrich Bigler  
Direktor



Kurt Gfeller  
Vizedirektor

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

per Mail an:  
[familienfragen@bsv.admin.ch](mailto:familienfragen@bsv.admin.ch)

Bern, 6. Juli 2022

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

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen Nationalrätinnen und Herren Nationalräte

Besten Dank für die Einladung zur oben genannten Konsultation.

#### **Einleitende Bemerkungen**

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) begrüsst die vorgesehene Stärkung des Bundesengagements in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Denn wie sich spätestens während der Corona-Pandemie gezeigt hat, führt der Föderalismus bezüglich Organisation und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zu einem Flickenteppich, der zu einer massiven Ungleichbehandlung von Familien führt, je nachdem wo sie wohnen. Das vorgesehene Bundesgesetz leistet einen Beitrag zu mehr Chancengleichheit und zu einer Entlastung der Eltern.

Die Schweiz hat bezüglich Gleichstellung und Familienpolitik ausgewiesenen Nachholbedarf: Im OECD-Kinderbetreuungsvergleich rangiert sie auf Platz 38 von 41 Ländern. Es fehlt unter anderem an für die Familien bezahlbaren qualitativ guten Kinderbetreuungsplätzen. Gemäss Schätzungen von Infrac/BSV (2015) investiert die öffentliche Hand in der Schweiz nur 0.1% des Bruttoinlandprodukts (600 Mio. CHF) in die vorschulische Kinderbetreuung. Der OECD-Schnitt ist 0.8%, in Schweden sind es gar 2%. Die unterschiedliche Finanzierung und Organisation von Bildung und familien- resp. schulergänzender Kinderbetreuung ist problematisch: Während alle Kinder ein Anrecht auf kostenlose schulische Bildung haben, müssen Familien die familienergänzende Kinderbetreuung privat organisieren und zu einem grossen Teil selbst finanzieren.

Die kaufkraftbereinigten Vollkosten für einen vorschulischen Kinderbetreuungsplatz sind in der Schweiz vergleichbar mit dem europäischen Ausland. Aber während der Elternanteil an den Vollkosten im europäischen Umland bei maximal 25% liegt, liegt er in der Waadt bei 38% und im Kanton Zürich gar bei 66% (BSV/Infrac 2015). Das führt dazu, dass Eltern in der Schweiz ein gutes Fünftel des Familieneinkommens für die familienergänzende Betreuung von zwei Kindern während dreieinhalb Tagen pro Woche bezahlen, während es im europäischen Umland nur maximal 10% sind.

Diese Situation geht auf Kosten der Familien und insbesondere der Mütter: Es sind mehrheitlich Frauen, die ihr Erwerbsspensum reduzieren oder ganz aufgeben, um unbezahlt ihre Kinder zu betreuen, wenn bedarfsgerechte Betreuungsplätze fehlen, oder die Familie sie sich nicht leisten kann. Frauen verzichten deshalb nicht nur auf Erwerbseinkommen, sondern in der Folge auch auf ein existenzsicherndes Renteneinkommen nach der Pensionierung. Das Bundesgericht hat die Situation für die Frauen mit einer Reihe von Urteilen zusätzlich verschärft, indem es den Druck erhöht, dass sie sich nach einer Scheidung selbständig versorgen. Doch dies ist nur realistisch, wenn die Rahmenbedingungen stimmen und Familien Zugang zu bezahlbaren und bedarfsgerechten institutionellen Kinderbetreuungsangeboten haben.

Um die Erwerbsintegration der Frauen zu fördern, geschlechtsspezifische Einkommenslücken zu verkleinern und die Gleichstellung von Frauen und Männern vorwärts zu bringen, braucht es einen Ausbau der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangebote, eine bessere Finanzierung durch die öffentliche Hand sowie Massnahmen zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen und Qualität. Dies bedingt eine bedeutende Erhöhung der Beiträge durch Bund, Kantone und Gemeinden, damit der Ausbau des Angebots sowie die Reduktion der Elterntarife nicht auf Kosten von Qualität und Arbeitsbedingungen passieren. Es versteht sich von selbst, dass die öffentlichen Gelder nicht für Werbe- und Gewinnzwecke zu verwenden sind. Auch die Ausbildungsstrukturen für Fachpersonen Betreuung müssen ausgebaut werden, damit die Kinderbetreuung durch qualifiziertes Personal gewährleistet werden kann.

### **Zum Vorschlag der WBK-N**

Der SGB hat sich seit dem ersten Corona-Lockdown dafür eingesetzt, dass die Bundesfinanzhilfen für die Kinderbetreuung verstetigt und an Kriterien zur Tarifstrukturgestaltung, Qualität und Arbeitsbedingungen geknüpft werden. Wir begrüssen deshalb die Arbeiten der WBK-N, um die Anstossfinanzierung des Bundes in eine zeitgemässe Lösung zu überführen und die dafür eingesetzten Gelder zu erhöhen. Dass dabei einerseits die Eltern finanziell entlastet, andererseits mittels Programmvereinbarungen Verbesserungen bezüglich Elternbedürfnissen, Qualität und kantonaler Politik der frühen Kindheit erzielt werden sollen, werten wir grundsätzlich als positiv.

Der SGB kritisiert jedoch, dass die Bundesfinanzhilfen statt als Beitrag an die Kantone als Subjektfinanzierung an die Familien ausbezahlt werden sollen und so auf Steuerungsmöglichkeiten bezüglich Tarifstruktur, Qualität und Arbeitsbedingungen verzichtet wird. Wir erachten es als verpasste Chancen, dass diese Bereiche nicht gemeinsam mit der finanziellen Entlastung der Eltern angegangen werden sollen, und beantragen, sozialpartnerschaftliche Steuerungsmöglichkeiten in den Gesetzesentwurf aufzunehmen.

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

Der SGB begrüsst, dass der Geltungsbereich der Bundesfinanzhilfen den vorschulischen und den schulergänzenden Bereich umfasst. Denn die Vereinbarkeitsprobleme von erwerbstätigen Eltern hören nicht mit dem Beginn der obligatorischen Schulzeit auf, vielmehr ist das Schweizer Schulsystem ohne Blockzeiten und mit lückenhafter Ferienbetreuung nur ungenügend auf die Bedürfnisse von erwerbstätigen Eltern abgestimmt. Es braucht deshalb auch bei den

schulergänzenden Betreuungsstrukturen einen Ausbau des Angebots, eine ausreichende Finanzierung sowie genügend qualifiziertes Personal.

Ebenso erachtet der SGB die Verbesserung der Qualität und damit einhergehend gute Arbeitsbedingungen für das mehrheitlich weibliche Personal als zwingend. Die Chancengleichheit muss für alle Kinder und nicht nur für solche im Vorschulalter verbessert werden, was insbesondere auch durch ein niederschwelliges Angebot an schulergänzenden Tagesstrukturen möglich ist.

Der SGB folgt deshalb beim **1. Abschnitt** grösstenteils dem Entwurf der Kommissionsmehrheit, beantragt jedoch folgende Anpassung:

**Art. 1 Abs. 1**

*b. die Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter zu verbessern;*

Die Anträge der Kommissionsminderheit, Geltungsbereich und Zweck zu reduzieren, lehnt der SGB entschieden ab.

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

Der Grossteil der Kosten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung wird von Eltern, Kantonen und Gemeinden getragen, der Bund selber beteiligt sich seit 2003 über zeitlich befristete als Anstossfinanzierung ausgestaltete Finanzhilfen jährlich mit durchschnittlich 50 Mio. Franken. Der SGB begrüsst deshalb die beabsichtigte Erhöhung und Verstetigung der Beiträge des Bundes zur Reduktion der Elternkosten.

**Antrag SGB**

Wir beantragen jedoch, dass der Bund seinen Beitrag an die Reduktion der Elternkosten wie bisher an die Kantone auszahlt und nicht als Subjektfinanzierung an die Eltern. Der SGB wiederholt diesbezüglich mit Nachdruck seine Empfehlung, die er anlässlich der Anhörung in der Subkommission der WBK-N vom 12. August 2021 ausgesprochen hat, nämlich, dass eine stetige Sockelfinanzierung des Angebots durch den Bund vorzusehen ist, deren Auszahlung an die Kantone mit Steuerungsvorgaben bezüglich Qualität, Arbeitsbedingungen und Tarifgestaltung verknüpft ist. So ist beispielsweise für die Qualität zentral, dass die Kantone pädagogisch begründete Betreuungsschlüssel ohne Einrechnung von unqualifiziertem Personal vorsehen. Entsprechende Kriterien müssen sozialpartnerschaftlich ausgehandelt werden, eine GAV-Pflicht ist anzustreben. Der SGB beantragt folglich eine Neuformulierung des 2. Abschnitts mit folgenden Eckwerten:

## 2. Abschnitt: Sockelfinanzierung durch den Bund

- Der Bund beteiligt sich mit einem Sockelbeitrag an den Kosten der institutionellen familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit.
- Der Sockelbeitrag des Bundes beträgt pro Platz 20% der durchschnittlichen Vollkosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes. Der Bundesrat legt diese Kosten fest und berücksichtigt die unterschiedlichen Arten der institutionellen Betreuung.
- Der Sockelbeitrag wird an die Kantone ausbezahlt und ist an Kriterien bezüglich Tarifstrukturvorgaben (z.B. Elternbeiträge von max. 25% der Vollkosten), Qualität und Arbeitsbedingungen (pädagogisch begründeter Betreuungsschlüssel ohne Einrechnung von unqualifiziertem Personal) und Zugangschancen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen geknüpft. Die Kriterien sind sozialpartnerschaftlich auszuhandeln.
- Eine GAV-Pflicht als Voraussetzung für Bundesbeiträge ist zu prüfen.

### Eventualanträge SGB

Falls an einer Subjekt- anstelle einer Sockelfinanzierung an die Kantone, wie wir sie oben vorschlagen, festgehalten wird, muss sie umfassend und inklusiv ausgestaltet sein, damit alle Familien davon profitieren. Neben der Beschränkung auf den Vorschulbereich ist auch die Beschränkung auf Eltern, die gemeinsam mehr als ein Vollzeitpensum arbeiten, abzulehnen: Die Familien werden auch mit dem vorgeschlagenen Gesetz noch einen grossen Teil der Betreuungskosten selber tragen müssen, sodass auch Eltern mit tieferen Erwerbspensen gute Gründe haben, mehr Betreuungstage, als für Beruf und Ausbildung nötig sind, in Anspruch zu nehmen. Solche Gründe können beispielsweise Angehörigenbetreuung, ein freiwilliges Engagement oder auch ein politisches Mandat sein.

Die Minderheitsanträge zu **Art. 4** lehnt der SGB deshalb dezidiert ab: Sowohl eine Einschränkung auf Eltern, die gemeinsam mehr als ein Vollzeitpensum arbeiten, als auch auf den vorschulischen Bereich widersprechen dem Ziel der Vorlage.

Eltern in Kantonen, die die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung nur minimal subventionieren, sollen im Falle einer Subjektfinanzierung nicht zusätzlich durch niedrige Bundesbeiträge bestraft werden. Ausserdem ist fraglich, ob an die Eltern ausbezahlte Zusatzbeiträge die Kantone zu einer höheren Subventionierung der Angebote mobilisieren können. Die Sockelfinanzierung muss deshalb mindestens 20% der Durchschnittskosten betragen, ein allfälliger Zusatzbeitrag als Anreiz für Kantone gemäss Art. 9 müsste auf diesem Beitrag aufbauen.

Der SGB spricht sich deshalb bezüglich der **Art. 7, 8 und 9** für den **Minderheitsantrag Piller Carrard** aus, der für alle Familien einen Bundesbeitrag von 20% der Durchschnittskosten vorsieht.

Die **Minderheit Umbricht-Pieren** lehnen wir ab, da er den Bundesbeitrag zu tief ansetzt.

Gerade bei Kindern mit schweren Behinderungen können Eltern kaum die ganzen Zusatzkosten alleine tragen. Der vorgeschlagene **Art. 7 Abs. 4** führt jedoch implizit zur Benachteiligung all derjenigen Kantone und Gemeinden, welche bereits heute die behinderungsbedingten Mehrkosten übernehmen. Er befindet sich damit in klarem Widerspruch zu Art. 4 Abs. 3 sowie dem Erläuternden Bericht, wonach die Beträge des Bundes zusätzlich sein sollen, und setzt die Anreize so, dass Kantone und Gemeinden sich aus der Finanzierung der behinderungsbedingten Mehrkosten verabschieden können.

Der **Art. 7 Abs. 4** ist deshalb wie folgt anzupassen, um Negativanreize zu verhindern:

**Art. 7 Abs. 4**

*Der Bundesbeitrag an die Eltern eines Kindes mit Behinderungen ist höher, wenn ~~die Eltern tatsächlich höhere Kosten~~ **für die familienergänzende Kinderbetreuung tragen tatsächliche Mehrkosten anfallen**. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Berechnung des Bundesbeitrages.*

Es spricht aus Sicht des SGB nichts dagegen, dass der vom Bund getragene Anteil an die Kinderbetreuungskosten höher ist als die durch die Eltern bezahlten Beiträge, solange die Beiträge von Bund und Kanton oder Gemeinde kumuliert nicht die tatsächlichen Kosten übersteigen. Im Gegenteil: Es ist gleichstellungspolitisch zu begrüßen, wenn die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung als Service Public ganz oder mehrheitlich durch die öffentliche Hand finanziert wird.

Wir beantragen deshalb folgende Anpassung von **Art. 10 Abs. 2**:

**Art. 10 Abs. 2**

*Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem **die von Bund, Kanton und/oder Gemeinde bezahlten Beiträge** ~~die von den Eltern selbstgetragenen tatsächlichen Kosten~~ **für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigen**.*

### **Zum 3. Abschnitt und zum Bundesbeschluss: Programmvereinbarungen**

Das Angebot an Kinderbetreuungsplätzen entspricht bei weitem nicht der Nachfrage, die mit der Reduktion der Elternkosten zusätzlich wachsen dürfte. Zurzeit beträgt der von der Gewerkschaft VPOD geschätzte Versorgungsgrad bei den vorschulischen Betreuungsplätzen 18%, bei den schulergänzenden Betreuungsstrukturen gar nur 13%. Die Schaffung neuer Plätze, gerade in ländlichen Kantonen, ist deshalb zentral für die Erwerbsintegration von Müttern und somit für die Gleichstellung von Frauen und Männern. Ebenso erachtet der SGB die bessere Abstimmung der Angebote auf die Bedürfnisse der Eltern als wichtig für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Dabei muss jedoch – insbesondere wenn es um erweiterte Betriebszeiten geht – zwingend darauf geachtet werden, dass dies nicht zulasten der Arbeitsbedingungen und der Vereinbarkeit von Beruf und ausserberuflichem Engagement des Betreuungspersonals geht.

Bezüglich Qualität der Angebote besteht mangels ausreichender Finanzierung grosser Handlungsbedarf: 43% des Kita-Personals verfügt über keine Fachausbildung, der Betreuungsschlüssel ist von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich und genügt pädagogischen Kriterien häufig nicht. Das hat Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen des mehrheitlich weiblichen Betreuungspersonals: In einer Umfrage, die der VPOD 2021 durchgeführt hat,

antworteten 80% der Kita-Mitarbeitenden, dass sie sich bei der Arbeit gestresst fühlen und 40% überlegten sich, wegen der gesundheitlichen Belastung den Beruf zu wechseln. Die Situation ist schon jetzt prekär, die Fluktuation ist hoch und für Kinderbetreuungsinstitutionen ist es schwierig, überhaupt noch qualifizierte Mitarbeitende zu finden. Für eine gute Betreuungsqualität braucht es Konstanz beim Personal und eine höhere Wertschätzung der geleisteten Arbeit über eine faire Entlohnung und die Möglichkeiten einer Lohnentwicklung. Dies bedeutet auch, dass die Programmvereinbarungen die Kantone verpflichten, Kitas und schulergänzenden Betreuungsstrukturen eine finanzielle Unterstützung über vier Jahre hinaus zu garantieren, damit diese eine nachhaltige Personal- und Massnahmenplanung verfolgen können.

Der SGB begrüsst folglich bei **Art. 13 bis 16** den Vorschlag der WBK-N, mittels Programmvereinbarungen die Kantone in der Weiterentwicklung des Angebots an familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsplätzen und der Politik der frühen Kindheit zu unterstützen. Dabei müssen die Programmvereinbarungen eine Finanzierung der Massnahmen durch die Kantone über vier Jahre hinaus voraussetzen, damit die Kinderbetreuungsinstitutionen Planungssicherheit haben und Verbesserungen nachhaltig umsetzen können. Der SGB beantragt deshalb folgende Anpassung:

**Art. 13 Abs. 3**

*Die Programmvereinbarungen beinhalten insbesondere die von Bund und Kantonen gemeinsam festgelegten Ziele, sowie die finanzielle Beteiligung des Bundes **sowie die Fortführung und Finanzierung der Massnahmen durch die Kantone nach Ablauf der Programmvereinbarungen.***

Auch die explizite Erwähnung von Kindern mit Behinderungen resp. besonderen Bedürfnissen wertet der SGB positiv: Der Zugang zu Betreuungsplätzen gestaltet sich für Kinder mit erhöhtem Betreuungsbedarf zusätzlich schwierig, was der Chancengleichheit der Kinder sowie der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für ihre Eltern zuwiderläuft.

Wir unterstützen diesbezüglich die **Minderheit Fivaz**, die die Anspruchsgruppe auf Kinder mit besonderen Bedürfnissen ausweiten will, da es auch Kinder ohne Behinderung gibt, die einer aufwändigeren Betreuung bedürfen.

Wir lehnen dagegen den Antrag der **Minderheit Umbricht Pieren, Art. 13 Abs. 1 Bst. b und c** sowie **Abs. 4** zu streichen, klar ab, da er den Geltungsbereich der Programmvereinbarungen auf die Schliessung von Angebotslücken beschränkt und auf die Unterstützung von Massnahmen zur besseren Abstimmung auf die Elternbedürfnisse und zur Qualitätsverbesserung verzichten will.

Der im Entwurf des Bundesbeschlusses vorgesehene finanzielle Rahmen von jährlich 40 Mio. Franken ist viel zu knapp, um das Angebot angemessen auszubauen und an die Elternbedürfnisse anzupassen, die Qualität der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zu verbessern sowie die kantonale Politik der frühen Kindheit zu stärken. Der SGB schlägt deshalb vor, für die Programmvereinbarungen jährlich mindestens 150 Mio. Franken vorzusehen und beantragt folgende Änderung im Bundesbeschluss:

### **Bundesbeschluss Art. 1**

*Für die Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung und für Massnahmen der Kantone zur Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (3. Abschnitt UKibeG) wird für die Dauer von vier Jahren ab Inkrafttreten des UKibeG ein Verpflichtungskredit von **600** ~~höchstens 160~~ Millionen Franken bewilligt.*

### **Zum 4. Abschnitt: Statistik, Verhältnis zum Europäischen Recht, Evaluation**

Es ist in der Schweiz mangels einheitlicher Daten kaum möglich, valide Aussagen zu Angebot und Nachfrage in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zu machen. Um das Angebot bedarfsgerecht weiterzuentwickeln, sind solide statistische Grundlagen dringend nötig, die so nicht vorhanden sind.

Der SGB begrüsst deshalb **Art. 17** des Entwurfs ausdrücklich, der den Mangel an statistischen Grundlagen beheben soll. Zusätzlich zum Auftrag an BfS und Kantone braucht es eine ausreichende Finanzierung für die Erhebung der Daten und die Erstellung der Statistiken.

Ebenso begrüssen wir, dass die Auswirkungen des Gesetzes gemäss **Art. 19** regelmässig evaluiert und die Resultate veröffentlicht werden sollen.

### **Zum 5. Abschnitt: Schlussbestimmungen**

Der SGB lehnt zeitliche Beschränkungen von Gesetzen ohne vorherige Evaluation der Zielerreichung entschieden ab. Die Unterstützung der Kantone im Rahmen von Programmvereinbarungen soll weitergeführt werden, so lange sie nötig ist für die Entwicklung und Verbesserung des Angebots der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung.

Der SGB beantragt deshalb, **Art. 21 Abs. 3** zu streichen.

### **Fazit**

Der SGB begrüsst, dass die bisherigen Bundesfinanzhilfen für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung abgelöst und durch stetige und höhere Bundesbeiträge ersetzt werden sollen. Der Ausbau der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung, die Verbesserung von Qualität und Arbeitsbedingungen sowie die Senkung der Elterntarife sind wichtige Beiträge an die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit und somit an die Gleichstellung der Geschlechter.

Wir bedauern ausserordentlich, dass die Kommission unserer Empfehlung vom 12. August 2021 (Anhörung Subkommission WBK-N) nicht gefolgt ist und das Problem der zu hohen Elternbeiträge nicht gemeinsam mit den weiteren Defiziten in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung angehen will. Wir bitten Sie deshalb mit Nachdruck, auf diesen Entscheid zurückzukommen und unserem Antrag zu folgen, der eine Auszahlung der Bundesbeiträge an die Kantone mit entsprechenden Steuerungsmöglichkeiten bezüglich Tarifgestaltung, Qualität und Arbeitsbedingungen vorsieht.

Im Übrigen unterstützt der SGB diejenigen Minderheitsanträge, die umfassendere Lösungen vorsehen und lehnt diejenigen ab, die den Geltungsbereich des Gesetzes einschränken. Für die Unterstützung im Rahmen der Programmvereinbarungen beantragt der SGB eine Erhöhung des Kredits und eine Aufhebung der zeitlichen Befristung der entsprechenden Bestimmungen, damit Bund und Kantone gemeinsam nachhaltige Verbesserungen umsetzen können.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

**SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND**



Pierre-Yves Maillard  
Präsident



Regula Bühlmann  
Zentralsekretärin

Hopfenweg 21  
PF/CP  
CH-3001 Bern  
T 031 370 21 11  
info@travailsuisse.ch  
www.travailsuisse.ch

Commission de la science, de  
l'éducation et de la culture  
M. Fabien Fivaz, Président  
par e-mail :  
familienfragen@bsv.admin.ch

Berne, le 6 septembre 2022

## **21.403 n Iv. pa. CSEC-CN. Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles – Position de Travail.Suisse**

Monsieur le Président,

Vous nous avez invités à nous prononcer sur le projet cité en titre et c'est avec plaisir que nous transmettons notre position et nos suggestions à la commission CSEC-N que vous présidez.

### **Remarques générales**

Travail.Suisse plaide depuis longtemps en faveur du principe d'un financement public accru des places d'accueil extrafamilial. L'accueil extrafamilial des enfants est définitivement une tâche de service public, qui ne saurait être soutenue plus longtemps par des programmes limités dans le temps et reconduits à la faveur aléatoire d'une majorité politique au Parlement. Un financement de la Confédération stable, non limité dans le temps et qui engage la Confédération de manière plus conséquente est une réponse moderne aux réalités actuelles.

La Suisse est l'un des pays développés qui dépensent le moins d'argent public pour les politiques familiales, en pourcentage de son Produit intérieur brut (PIB), en particulier pour la prise en charge de la petite enfance. En 2018, le Comité de Travail.Suisse adoptait une résolution demandant un Plan d'action de 5 milliards de francs en faveur de la conciliation<sup>1</sup>. Il faisait alors le constat que les dépenses publiques totales (Confédération, cantons, communes) dans le domaine de la petite enfance étaient estimées à 600 millions de francs par an, soit 0,1% du produit intérieur brut (PIB). C'était trois fois moins que la moyenne des pays de l'OCDE (0,3% du PIB moyen) pour ce seul

---

<sup>1</sup> Travail.Suisse, Résolution 22 novembre 2018. « [Un plan d'action ambitieux de 5 milliards de francs en faveur de la conciliation est nécessaire.](#) »

secteur. Les dépenses publiques en faveur des enfants de 0 à 5 ans se montaient à 15% des dépenses publiques et prestations familiales, tandis que la moyenne des pays de l'OCDE se montait à 26%. Notre pays accuse un retard certain en matière de soutien financier aux infrastructures de garde pour les enfants.

L'Université de Neuchâtel a calculé en 2018 que 66,5% des coûts en moyenne émarginent aux parents, avec de fortes différences régionales. Cela est beaucoup trop. Ceci impacte négativement l'emploi des femmes dans notre pays car ce sont elles qui assument l'essentiel du poids de la conciliation du travail familial avec le travail salarié. Pour diverses raisons – dont le manque de places de crèches, leur coût - la majorité des mères en Suisse travaille, certes, mais la majorité des femmes avec enfants travaillent à temps partiel, ce qui nuit à leur carrière professionnelle et à leur avenir. Dans le même temps, de nombreuses branches souffrent de plus en plus d'une pénurie de personnel qualifié. Cette situation n'est plus tenable et il est grand temps que la Confédération s'engage financièrement dans l'accueil extrafamilial.

#### *La participation des femmes au marché du travail dépend des coûts de la crèche*

Les coûts de la garde institutionnelle à la charge des parents est trop élevée en Suisse. Elle est aussi très variable selon les cantons et les régions, ce qui contrevient à l'égalité de traitement entre parents. Le projet de la CSCE-N propose une participation de la Confédération de 10% des coûts moyens d'une place d'accueil extra-familial. Ceci est trop peu élevé. Surtout que l'on connaît l'élasticité de l'engagement professionnel des mères en rapport avec le coût de la prise en charge des enfants.

Un engagement financier accru de la Confédération n'est plus à démontrer, comme l'ont conclu plusieurs études récentes :

- *Moins de transferts sociaux et meilleure participation des femmes au marché du travail.*  
L'étude de l'Université de Neuchâtel<sup>2</sup> en 2018 démontre qu'une subvention à hauteur de 50% des coûts de garde permet de réduire d'un tiers le recours aux transferts sociaux par les mères célibataires, tandis que leur participation au marché du travail serait accrue de 50%.
- *Encouragement des femmes à faible niveau de qualification.*  
La même étude souligne que les mères avec le niveau de qualification le plus bas réagissent le plus fortement aux variations du prix de garde.
- *Participation accrue des femmes au marché du travail.*  
Selon une étude d'INFRAS en 2018<sup>3</sup>, une baisse de 10 % du prix de garde se traduit par une hausse de 3,5% du nombre d'heures travaillées.
- *Baisse des coûts à la charge des parents = gain de l'économie en heures travaillées*  
Selon l'étude de l'Université de Neuchâtel (2018), une baisse du prix de garde de 10%, 35% et 50% correspond à une hausse de l'offre de travail des mères équivalent respectivement à 3520 emplois en équivalent plein temps EPT, 12'310 EPT et 17'580 EPT. Ceci à la condition que l'offre de places d'accueil extrafamilial augmente dans les mêmes proportions. Les auteurs

---

<sup>2</sup> Université de Neuchâtel. Claude Jeanrenaud et Alexandra Kis (2018).

[https://www.profamilia.ch/images/Downloads/StudienundBefragungen/Studie\\_101\\_Seiten\\_nur\\_auf\\_Franzoesisch.pdf](https://www.profamilia.ch/images/Downloads/StudienundBefragungen/Studie_101_Seiten_nur_auf_Franzoesisch.pdf) Coût du placement des jeunes enfants et participation des femmes au marché du travail.

<sup>3</sup> INFRAS (2018). *Politik der frühen Kindheit : Wirkungsanalyse Vereinbarkeit / Teilprojekt 2* « bedarfsgerechtes und effizientes Angebot der FBBE ». Im Auftrag der Jacobs Foundation (pp. 1-125, Publication).

notent qu'« une place de crèche supplémentaire est associée à la création d'un emploi à plein temps. »

*Une participation financière de la Confédération stable et de longue durée est nécessaire*

Depuis le 1er juillet 2018, la Confédération expérimente un nouveau soutien financier aux cantons et aux communes qui augmentent de leur côté leurs subventions à l'accueil extrafamilial des enfants et réduisent la part des coûts à la charge des parents. Selon le rapport de recherche de l'Office fédéral des assurances sociales du 10 mai 2022<sup>4</sup>, ces nouvelles aides financières ont provoqué des effets d'aubaine marqués. L'effet incitatif des aides financières a été limité.

Au chapitre des critiques, l'évaluation pointe la durée limitée à trois ans des aides financières, le calendrier trop serré de cinq ans tel que prévu par la loi fédérale et l'absence de sécurité en matière de planification (pas de garantie que les fonds seront suffisants pour tous les cantons et incertitude quant aux montants perçus au final). L'étude conclut ceci : « **Dans le cadre tant des entretiens que de l'atelier, les cantons se sont clairement prononcés en faveur d'un changement fondamental de stratégie vers le passage à un financement permanent de la Confédération.** ». Les évaluateurs recommandent « **de repenser en profondeur le rôle de la Confédération dans le financement de l'accueil extrafamilial pour enfants et d'étudier l'option du passage à un financement permanent par celle-ci.** »

Une participation financière de la Confédération stable et de longue durée est par conséquent nécessaire.

La Commission fédérale pour les questions familiales COFF a publié 18 recommandations à l'attention des autorités politiques et administratives, en se basant sur une étude circonstanciée<sup>5</sup>. Le projet répond à deux d'entre elles :

- Recommandation No 2 : « Garantir à long terme la participation financière de la Confédération pour adapter l'offre aux besoins des parents et réduire les tarifs parentaux »
- Recommandation No 3 : « Instituer le cofinancement de l'accueil des enfants comme une tâche commune à tous les échelons politiques ».

Il convient de tenir compte des autres recommandations aussi, notamment :

- Recommandation No 1 : « Inscrire dans la loi un droit à une place d'accueil »
- Recommandation No 4 : « Définir un cadre de référence national pour la qualité des prestations »
- Recommandation No 15 : « Permettre à tous les parents de bénéficier de tarifs réduits »

---

<sup>4</sup> OFAS (2022). [Evaluanda, infras. Évaluation des aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants : Effets des aides financières à l'augmentation des subventions cantonales et communales. Rapport final.](#)

<sup>5</sup> INFRAS. Evaluanda (2021), sur mandat de la Commission fédérale pour les questions familiales COFF. [Financement de l'accueil institutionnel des enfants et tarifs parentaux. Rapport.](#)

### *La quantité doit aller de pair avec la qualité*

Une offre quantitativement suffisante, de qualité, équitable et abordable pour les parents dans le domaine de la petite enfance nécessite une politique globale de l'accueil extrafamilial, parascolaire et préscolaire. Pour pouvoir déployer des effets durables, des investissements adéquats doivent être consentis à tous les niveaux fédéraux. Ainsi, l'ancrage durable de ce thème au niveau fédéral, associé à l'amélioration de la qualité de l'offre dans le sens des recommandations attendues de la CDAS et de la CDIP, est fort opportun.

Travail.Suisse regrette en revanche, que la loi fédérale fasse une place insuffisante à la qualité des offres. Ce choix se traduit par des moyens financiers trop faibles pour les conventions-programmes selon l'arrêté fédéral, soit 160 millions de francs pour quatre ans. De la sorte, l'un des deux objectifs clés, à savoir l'amélioration de l'égalité des chances pour les enfants, ne peut pas être atteint. Nous demandons plus de ressources, soit au moins 360 millions par année, pour la période de quatre ans. L'étude BAK (2020)<sup>6</sup> montre que ces investissements destinés à améliorer la qualité peuvent doubler l'effet annuel d'un programme d'investissement.

Par expérience, il est connu qu'une partie du personnel quitte prématurément son emploi dans ce secteur, précisément faute de conditions-cadres appropriées pour un accueil et une éducation de qualité des enfants. Sans cette main-d'œuvre qualifiée, il sera impossible de faire face à l'augmentation de la demande qui résultera de l'abaissement des contributions payées par les parents.

### *Principes directeurs pour Travail.Suisse*

La position de l'organisation faîtière indépendante des travailleurs et des travailleuses, Travail.Suisse, s'appuie sur les principes directeurs suivants :

1. L'accueil extrafamilial des enfants est une **tâche de service public**. Elle doit être financée en grande partie par la Confédération, les cantons et les communes, et doit être accessible à tous les parents.
2. L'accent doit être mis sur la **qualité de l'accueil extrafamilial** et par conséquent les exigences de **formation adéquate** pour tout le personnel sont à relever et à unifier.
3. Découlant de ce qui précède, les **conditions de travail** sont à améliorer, les **salaires** à revaloriser, la **formation continue** à encourager, y compris pour les personnes engagées à temps partiel dans le domaine.

---

<sup>6</sup> BAK economic intelligence (2020) : [Modèle global économique pour l'analyse relative à la « politique de la petite enfance »](#), consulté le 28.06.2022.

Rapport sur mandat de la Jacobs Foundation, Résumé, BAK economic intelligence, mai 2020 : L'étude porte sur un programme d'investissement d'environ 794 millions de francs par an, sur dix ans, qui permettrait une extension des capacités d'accueil d'enfants de zéro à quatre ans de 21 000 places d'accueil à temps plein – une extension qui est significative, le taux d'accueil augmentant ainsi de 46 à 60 %. En même temps, la contribution des parents est réduite, passant de 90 CHF actuellement à 60 CHF pour tous les parents (de 75 CHF à 50 CHF pour les familles de jour). Les coûts supplémentaires engendrés par le programme seraient amortis au bout d'une quinzaine d'années, et le programme serait rentable pour l'économie nationale. Des mesures supplémentaires d'amélioration de la qualité à hauteur de 535 millions de CHF par an doublent l'effet du programme d'investissement.

4. Les besoins en accueil extrafamilial des enfants débutent **à leur naissance et dure jusqu'à la fin de l'école primaire (8<sup>ème</sup> degré HarmoS)** ou au minimum jusqu'à l'âge de 12 ans, conformément à la limite définie dans l'Ordonnance fédérale sur le placement d'enfants (OPEE).
5. Le nouveau financement direct par la Confédération doit avoir pour effet **de réduire les coûts de l'accueil extrafamilial à la charge des parents dans toute la Suisse**, de manière significative. Pour cela, il faut tenir compte des résultats de la recherche sur l'élasticité de l'offre de travail de la femme par rapport au prix de garde (Voir note No 2).
6. Le projet doit garantir une **égalité de traitement entre tous les parents**, indépendamment des moyens déjà engagés par les cantons et ou les communes.
7. Le droit de chaque enfant à donner droit à une contribution de la Confédération (art. 4, al.2) doit être assorti au préalable d'un **nouveau droit de chaque enfant à pouvoir bénéficier d'une place d'accueil extrafamilial**, dès la naissance jusqu'à la fin de la scolarité primaire (8<sup>ème</sup> degré HarmoS ou 12 ans).
8. Ce nouveau droit oblige les communes et les cantons à planifier les besoins suffisamment à l'avance, ce qui aura pour conséquence une **augmentation de l'offre**. Le projet peut alors renoncer à son objectif d'inciter indirectement les cantons et communes à en faire davantage en pénalisant les parents via des contributions réduites.
9. Découlant de ces nouveaux droits de l'enfant, les **motifs pour lesquels les parents font recours à l'accueil extra-familial institutionnel ne doivent pas être limités à l'activité professionnelle seulement**, surtout s'ils en assument toujours une partie – réduite – des coûts. D'autres raisons sont tout aussi acceptables (voir Art. 3 b).
10. Découlant de ces nouveaux droits, l'objectif ne doit pas seulement être de permettre la conciliation entre activité professionnelle des parents et vie de famille, mais bien aussi **l'intégration sociale des enfants**, en particulier ceux qui ont des besoins de prise en charge particuliers ou ne maîtrisent pas la langue, ceci afin de garantir une égalité des chances de tous les enfants en Suisse.
11. Par voie de conséquence, **il ne faut pas imposer une limite minimale des pourcentages des taux d'occupation cumulés** des deux parents.
12. Le nouveau projet ne doit pas conduire à des procédures administratives lourdes et compliquées, pour les parents comme pour les collectivités publiques. Le **dispositif de subvention doit être simple, transparent et uniforme**, selon ce que recommandent les auteurs de l'étude INFRAS – evaluanda (2021). Ce principe de simplicité s'oppose aux deux mesures du projet (contribution de base à l'art 8, contribution complémentaire à l'art. 9).

## Examen de détail

### Loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc)

#### Section 1 : Dispositions générales

##### Art. 1 Buts

L'égalité des chances concerne tous les enfants, et pas seulement ceux en âge pré-scolaire. L'accueil extrafamilial est encore nécessaire dès la scolarisation, parce que la journée continue n'a pas été adoptée par tous les cantons et parce que les horaires scolaires ne coïncident pas avec les horaires de travail des parents.

De plus, cette limitation à l'âge préscolaire contredit ce qui est défini à l'article 2 Champ d'application (alinéa a).

##### Formulation proposée

b. l'égalité des chances pour tous les enfants.

**Minorité Umbricht Pieren et alii** : refusée. La qualité de l'offre doit rester au cœur du dispositif, pour le bien des enfants et pour éviter toute sous-enchère salariale.

---

##### Art. 2 Champ d'application

**Minorité Umbricht Pieren et alii** Art. 2, let. a: refusée. La question de la conciliation ne s'arrête pas subitement au début de la scolarité obligatoire. Au minimum, il convient d'harmoniser une éventuelle limite avec l'OPEE (12 ans).

---

##### Art. 3 Définitions

Comme dit au principe directeur 7, les motifs qu'ont les parents de recourir à une garde extrafamiliale institutionnelle qui n'est pas gratuite ne sauraient être que professionnels. Si une énumération doit figurer dans la loi, il convient d'inclure aussi d'autres cas de figure comme la maladie, l'accident ou le chômage qui empêchent les parents de garder leurs enfants. Enfin, la question de l'intégration sociale des enfants doit aussi être un motif, selon ce qui est dit au principe directeur 8.

Tous les prestataires institutionnels de l'accueil familial de jour ne sont pas organisés en associations, d'autres formes juridiques sont possibles.

### Formulation proposée

Au sens de la présente loi, on entend par :

- a. accueil extrafamilial pour enfants : la prise en charge régulière d'enfants en âge préscolaire ou scolaire par des tiers :
  - o pour permettre aux parents d'exercer une activité lucrative ou de suivre une formation ;
  - o si les parents sont dans l'impossibilité de s'occuper de leur enfant pour cause de maladie, d'accident, de recherche d'emploi ou de programme d'emploi temporaire ;
  - o lorsque la prise en charge poursuit des objectifs de soutien à l'égalité des chances pour les enfants par l'intégration sociale ;
- b. garde institutionnelle : la prise en charge régulière des enfants en âge préscolaire ou en âge scolaire dans des structures privées ou publiques (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 structurées en organisations d'accueil familial de jour;

**Minorité Umbricht Pieren et alii** Art. 3, let. A et b : refusé. A nouveau, il serait erroné de limiter la portée du projet à l'âge préscolaire des enfants car question de la conciliation ne s'arrête pas subitement au début de la scolarité obligatoire. Au minimum, il convient d'harmoniser une éventuelle limite avec l'OPEE (12 ans). Limiter l'énumération des structures privées ou publiques à deux (crèches et garderies) ne fait aucun sens.

---

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

#### Art. 4 Principes

Comme énoncé dans les principes directeurs 4 à 7 de Travail.Suisse, le droit de chaque enfant à une contribution de la Confédération (art. 4, al. 2) doit être assorti au préalable d'un nouveau droit : **le droit de chaque enfant en Suisse à pouvoir bénéficier d'une place dans une institution d'accueil extrafamilial**, dès la naissance jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Ce nouveau droit obligera les communes et les cantons à planifier les besoins suffisamment à l'avance, ce qui aura pour conséquence une augmentation de l'offre.

Découlant de ces nouveaux droits de l'enfant, les motifs pour lesquels les parents font recours à l'accueil extra-familial institutionnel peuvent être multiples (et pas seulement liés à l'exercice d'une activité professionnelle), surtout s'ils en assument toujours une partie – réduite – des coûts.

## Formulation proposée

1 La Confédération participe aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants afin de leur permettre :

- d'exercer une activité lucrative ou de poursuivre une formation ;
- quand les parents sont dans l'impossibilité de s'occuper de leur enfant pour cause de maladie, d'accident, de recherche d'emploi ou de programme d'emploi temporaire ;
- ou quand la prise en charge poursuit des objectifs de soutien à l'égalité des chances pour les enfants par l'intégration sociale ;

2 Chaque enfant a le droit, de la naissance jusqu'à la fin de la scolarité primaire (8<sup>ème</sup> degré HarmoS ou 12 ans), de bénéficier d'une place d'accueil extrafamilial institutionnel. Chaque enfant donne droit de la naissance jusqu'à la fin de la scolarité primaire à une contribution de la Confédération pour autant que l'enfant soit pris en charge dans un cadre institutionnel.

**Minorité Umbricht Pieren et alii** Art 4, al. 1 : refusé.

**Minorité de Montmollin et alii** Art. 4, al. 1 : refusé. Comme énoncé aux principes 1 et 7, l'accueil extrafamilial des enfants est un service public qui reste payant pour les parents. Par conséquent, il est inutile de s'intéresser aux seuls motifs professionnels des parents qui y font recours, tout comme il est inutile d'imposer un taux d'occupation cumulé minimum des deux parents. Cela serait difficile à vérifier en permanence de chaque ménage parental d'une part, et d'autre part cela serait impossible à vérifier pour les indépendants. Renoncer à cette limitation permet aussi de simplifier considérablement le dispositif et de respecter le principe directeur 10 (simplification administrative).

Travail.Suisse estime que le fait de devoir attester d'un taux occupation minimum d'emploi ne se justifie pas. Il appartient aux cantons et aux communes de régler l'accès aux offres et aux éventuelles subventions. En conséquence, un éventuel examen des conditions d'accès ou de subventionnement a également lieu à ce niveau. La Confédération peut donc verser ses aides financières à tous les parents qui utilisent l'offre. Cela satisfait aussi au principe de subsidiarité.

**Minorité Umbricht Pieren et alii** Art 4, al. 2 : refusé. Voir remarques précédentes. Les problèmes de conciliation des parents ne s'arrêtent pas au début de la scolarité obligatoire. Ils se poursuivent, de manière différente, jusqu'au moins l'âge de 12 ans du dernier enfant d'une fratrie (8<sup>ème</sup> degré HarmoS).

---

Article 5 : Ayants droit

Comme ce sont généralement, mais pas toujours, les personnes détenant l'autorité parentale qui assument les frais de garde, nous proposons la modification suivante :

### Proposition de formulation

Art. 5 al. 1 : Les ayants droit à la contribution de la Confédération sont les personnes qui ~~détiennent l'autorité parentale~~ assument les frais de l'accueil extrafamilial.

## Art. 7 Contribution de la Confédération

Ce dispositif n'est pas satisfaisant pour Travail.Suisse. Il complique considérablement la mise en œuvre. **C'est pourquoi il convient de supprimer l'article 8 et 9. Nous soutenons la proposition de la Minorité Kutter et alii Art. 7, al 2, ainsi que celle de la Minorité Piller Carrard et alii Art. 7 mais avec des modifications** (voir plus bas).

Travail.Suisse s'oppose à la répartition entre une contribution de base et des contributions complémentaires variant d'une région à l'autre. En effet, ce qui est pensé par la commission comme « incitation » pour les cantons conduit en réalité à une inégalité de traitement des parents, contraire à notre principe 4. La contribution fédérale ne doit pas dépendre des modèles de contribution choisis par les communes ou les cantons, comme c'est le cas par analogie pour les taux d'imposition fédéraux qui ne dépendent pas des taux cantonaux ou communaux.

En outre, les coûts des crèches sont majoritairement constitués par les frais de personnel (3/4 des coûts dans le domaine préscolaire), qui dépendent essentiellement du niveau de qualification du personnel et du taux d'encadrement des enfants. Les différences salariales régionales n'influencent que très peu les salaires. Quant aux coûts des locaux, il est vrai très variables, il faudrait alors en tenir compte de manière plus fine au sein des localités, ce qui est impossible à mettre en œuvre.

**Alinéa 1** : Etant donné les connaissances issues de la recherche, la contribution de la Confédération doit être encore plus élevée que 20%. Une meilleure conciliation travail-famille a aussi pour objectif de pallier la pénurie de main d'œuvre qualifiée qui sévit sévèrement en Suisse depuis plusieurs années. Dès lors, il convient d'y allouer les moyens adéquats. **Travail.Suisse propose que la contribution de la Confédération couvre 50% des coûts**, de manière à pouvoir gagner plus de 17'500 EPT du fait de l'élasticité démontrée de l'engagement professionnel des mères en rapport avec le coût de la prise en charge des enfants.

**Alinéa 2** : De longues discussions sont à prévoir pour déterminer les coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial, notamment sur la qualité, le niveau de qualification du personnel, le taux d'encadrement, les horaires d'ouverture, le taux d'occupation, etc.

Par souci de simplification, Travail.Suisse propose comme alternative de définir une contribution aux coûts-types par unité d'accueil, définis par la Confédération à l'échelle nationale. **La contribution doit correspondre approximativement au pourcentage de la subvention fédérale par rapport aux coûts totaux moyens par unité d'accueil.**

Prenons un exemple : Une crèche ouverte 12 heures par jour a défini un modèle de coûts de 120 francs par jour. Si la Confédération prend en charge 50% de ces coûts, cela donnerait une contribution fédérale de 60 francs par jour, respectivement 5 francs par heure.

Dans l'accueil parascolaire, la subvention pour un module de 2 heures le matin, par exemple, serait de 2h à 5 francs = 10 francs, à déduire de la facture des parents. Dans l'accueil familial de jour, qui facture presque uniquement à l'heure, les 5 francs pourraient être multipliés par le nombre d'heures facturées.

Avantage : ce taux horaire pourrait être appliqué à toutes les types d'accueil extrafamilial pour enfants et à tous les modules de prise en charge et aurait donc l'avantage de l'égalité de traitement.

Cette contribution fédérale par unité d'accueil, en pourcents des coûts d'une journée de garde, d'un module ou d'une heure d'accueil, pourra être évaluée selon les besoins ou au moins tous les quatre ans par la Confédération en collaboration avec un groupe d'experts (représentants des cantons, des villes, des communes et des prestataires) et adaptée si nécessaire. En outre, la contribution pourrait être indexée afin de tenir compte chaque année du renchérissement.

**Alinéa 4 :** Travail.Suisse approuve le principe d'une contribution de la Confédération supérieure en cas de handicap et souhaite la compléter avec la prise en charge des nourrissons et celui plus important de certains enfants qui occasionnent aussi des surcoûts.

Toutefois, la formulation n'est pas adéquate. Comme les parents d'enfants souffrant de handicaps graves ne peuvent guère assumer seuls l'ensemble des coûts supplémentaires, il faut ici une incitation forte. Le présent article est toutefois formulé de manière malheureuse. Il désavantage tous les cantons et communes qui prennent déjà en charge les coûts supplémentaires liés au handicap. Elle est donc clairement en contradiction avec l'art. 4 al. 3 ainsi qu'avec le rapport explicatif, selon lesquels les montants de la Confédération doivent être supplémentaires, et elle crée des incitations telles que les cantons et les communes renoncent au financement des surcoûts liés au handicap.

**Minorité Kutter et alii, Art. 7, al. 2 :** Nous soutenons la proposition.

Proposition de formulation :

Article 7 Calcul de la contribution de la Confédération

Al. 1 : La contribution de la Confédération s'élève à 50% des coûts-types d'unité d'accueil en institution.

Al. 2 : Elle se calcule en fonction des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial en Suisse. Le Conseil fédéral fixe ces coûts et les réexamine régulièrement. Ces coûts sont indexés.

Al. 3 : Le montant de la contribution de la Confédération est fonction de du recours effectif à l'accueil extrafamilial institutionnel des enfants.

Al. 4 : La contribution fédérale versée aux parents est plus élevée lorsque leur enfant requiert un encadrement plus important du fait de son âge (nourrisson), d'un retard dans l'acquisition de la langue, d'un handicap physique ou mental, ou de tout autre trouble du comportement si cela occasionne des coûts plus élevés et que ces coûts sont aussi financés par les pouvoirs publics (cantons, communes). Le Conseil fédéral précise les modalités du calcul de la contribution de la Confédération.

**Minorité Umbricht Pieren et alii, Art. 7. :** refusée.

---

Article 8 Contribution de base

Article 9 Contributions complémentaires

Comme mentionné plus haut, nous recommandons **de supprimer ces deux articles**, comme le propose la minorité Piller Carrard et alii.

Ces articles ne soutiennent pas l'objectif du projet (réduire les tarifs parentaux), mais constituent un vote de méfiance à l'égard des cantons et des communes et ne sont pas réalisables, car dans de nombreux cantons, même au sein d'un même canton, les différences de financement sont énormes. Nous sommes convaincus que les cantons (et les communes) ne réduiront en aucun cas leurs contributions en raison des contributions fédérales. Nous ne comprenons pas la demande de la CSEC-N de vouloir créer une incitation qui pénalise les parents dans les cantons où les dépenses pour la garde des enfants sont aujourd'hui en moyenne moins élevées que dans les autres.

Le système de bonus proposé est non seulement inadapté dans sa mise en œuvre en raison des différences communales, mais il empêche également une égalité de traitement des parents en Suisse. Nous estimons que les parents en Suisse doivent pouvoir bénéficier des contributions fédérales de la même manière, quel que soit le montant des subventions accordées par les cantons et les communes et les éventuels employeurs, conformément à notre principe 4.

---

#### Article 10 Surindemnisation

**Alinéa 2 :** La formulation est aussi en contradiction avec l'art. 4 al. 3 ainsi qu'avec le rapport explicatif, selon lesquels les montants de la Confédération doivent être supplémentaires.

La formulation de l'alinéa 2 n'est pas claire. Il va de soi qu'il doit être exclu que les parents reçoivent des contributions de soutien supérieures aux coûts qu'ils doivent effectivement supporter. En revanche, il doit être tout à fait admissible que la contribution fédérale soit supérieure, en pourcentage, à la contribution versée par les parents (p. ex. en cas de revenus très faibles, lorsque les cantons prévoient des contributions en fonction du revenu).

#### Formulation proposée :

#### Article 10 Surindemnisation

Al. 2 : Il y a surindemnisation lorsque la contribution fédérale, ajoutée aux autres contributions de soutien des cantons et des communes, est plus élevée que les coûts effectifs de la place d'accueil externe.

---

#### Article 11 Octroi de la contribution de la Confédération aux ayants droit

**Alinéa 1 :** Travail.Suisse propose que ces déductions des contributions de la Confédération soient effectuées sur le compte des parents directement auprès du prestataire de services de garde, de sorte que les parents profitent directement de l'allègement, et non par le biais de remboursements ultérieurs.

Pour cela, il faudrait toutefois que les prestataires de services de garde institutionnels bénéficient d'une avance. Divers rapports cantonaux nous l'apprennent, la couverture en fonds propres pour le préfinancement de telles contributions est généralement insuffisante chez les prestataires de droit privé.

Les subventions fédérales ne doivent pas nécessairement être accordées mensuellement, mais adaptées au rythme de facturation des prestataires (les modules dans l'accueil parascolaire sont souvent facturés par semestre, et dans l'accueil familial de jour, une période de facturation peut durer plus d'un mois).

### Formulation proposée :

Article 11 Octroi de la contribution de la Confédération aux ayants droit  
1 La subvention fédérale est accordée aux ayants droit selon la même périodicité que la facturation aux parents.

---

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

Art. 13 al. 1 Aides financières aux cantons et à des tiers

**Minorité Fivaz et alii, Art. 13, al. 1, let. a. :** Travail.Suisse approuve la proposition de la minorité. Comme déjà précisé plus haut, il convient de considérer tous les besoins spécifiques des enfants qui nécessitent un soutien accru, pour autant qu'il ait été ou soit ordonné par un.e spécialiste.

**Alinéa 1, lettre b :** L'utilisation actuelle du programme d'impulsion de la Confédération pour le développement de « mesures visant à une meilleure adéquation des offres d'accueil extrafamilial pour enfants aux besoins des parents » montre que le besoin est, en l'occurrence, inexistant. Au total, seules sept demandes ont été approuvées et 50 000 francs ont été versés pour cinq d'entre elles. De ces sept demandes, six concernent l'adaptation d'offres parascolaires. Une seule des demandes concernait l'extension des heures de garde (OFAS, aides financières, état au 23.5.2022). Dans les faits, les parents concernés (par exemple ceux qui travaillent en équipe ou le week-end) se tournent vers d'autres formes de garde plus flexibles.

À cela s'ajoute le fait que les nouveaux modèles d'extension et de flexibilisation des horaires de prise en charge peuvent en théorie favoriser la conciliation, mais qu'ils peuvent aussi se trouver en conflit d'objectifs avec la promotion et la prise en considération de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Il s'agit d'encourager ici de nouvelles offres d'accueil pour les enfants scolarisés qui sont réellement nécessaires aux parents, dont l'accueil pendant les vacances scolaires, transformation d'écoles en écoles à horaire continu, développement de modules d'activités (là où ils ne comprennent aujourd'hui que des cantines, par exemple).

### Proposition de formulation

Art. 13 Aides financières aux cantons et à des tiers

al. 1

- a. la création de places d'accueil extrafamilial pour des enfants d'âge préscolaire et scolaire ainsi que pour des enfants à besoins spécifiques d'âge préscolaire afin de combler les lacunes dans l'offre d'accueil ;
- b. des mesures visant une meilleure adéquation des offres d'accueil extrafamilial pour enfants scolarisés aux besoins des parents, en particulier en matière d'élargissement et de flexibilité des heures de prise en charge (écoles à horaire continu, prise en charge pendant les vacances scolaires, développement de modules d'activités avant et après les heures de repas, etc.).

**Minorité Umbricht Pieren et all. :** refusée.

Art. 13 al. 3 Buts fixés conjointement

Les recommandations attendues de la CDAS et de la CDIP sur la qualité de l'accueil extrafamilial et parascolaire constituent une base importante. L'idéal serait de les mentionner explicitement à l'art. 13, al. 3, et de subordonner l'attribution des fonds à la réalisation des recommandations durant une période « probatoire », au plus tard lors des périodes 2 et 3. S'il devait être renoncé à un ancrage au niveau de la loi, il serait indispensable de le faire au niveau de l'ordonnance.

#### Proposition de formulation

Art. 13, al. 3

Les conventions-programmes (...). Les objectifs s'inspirent des recommandations de la CDAS et de la CDIP sur la qualité de l'accueil extrafamilial.

---

Article 15 : Calcul des aides financières pour les cantons

Selon l'art. 13, al. 4, les aides financières peuvent également être versées à des tiers. En conséquence, ces derniers devraient également être mentionnés à l'article 15 en tant que destinataires.

#### Proposition de formulation

Art. 15 Calcul des aides financières pour les cantons et les tiers

Les aides financières couvrent au maximum 50 % (des dépenses du canton et de tiers pour les mesures visées à l'art. 13.

---

### **Section 4 Statistiques, relation avec le droit européen, évaluation**

Article 17 : Statistiques

Travail.Suisse est résolument favorable à une statistique sur l'accueil extrafamilial pour enfants et dans le domaine de la politique d'encouragement de la petite enfance, que différents acteurs réclament depuis des années déjà, et annoncée par le Conseil fédéral dans son rapport sur la politique de la petite enfance (2021). Cette démarche s'inscrirait dans le postulat 21.3741 adopté par le Conseil des États concernant un observatoire national de la petite enfance. Nous suggérons d'associer, outre les cantons, les associations et organisations nationales du secteur à la mise au point et au développement ultérieur des statistiques.

#### Proposition de formulation

Art. 17 Statistiques

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

## Arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance

Le crédit d'engagement de 160 millions de francs pour une durée de 4 ans pour trois types de conventions-programmes différents pour 26 cantons est à notre avis très faible et insuffisant. En particulier en ce qui concerne le soutien au développement de la qualité, Travail.Suisse est d'avis qu'un financement plus important de la part de la Confédération est nécessaire.

Actuellement, 43% du personnel dans les institutions d'accueil extrafamilial n'est pas formé. La formation est essentielle si on veut améliorer la qualité de l'encadrement et de la prise en charge des enfants. De plus, les prescriptions minimales en matière de taux d'encadrement dans les cantons ne correspondent pas aux normes scientifiques actuelles. Enfin, comme pour les professions de soins, les professions d'encadrement sont également en crise, car ce secteur est également menacé par une grave pénurie de personnel qualifié. Savoirsocial a calculé en 2017 dans une étude<sup>7</sup> que le besoin de formation pour l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants s'élèvera à plus de 10'000 professionnels supplémentaires en 2024, si le niveau de qualité reste inchangé. Si la professionnalisation est mise en œuvre, ce nombre augmentera encore d'un tiers.

Kibesuisse (2020 a<sup>8</sup>) a mis en évidence les développements qui seraient nécessaires dans le domaine de la qualité (pour l'accueil extrafamilial des enfants) et les coûts qui y sont liés. Rien que pour la Suisse alémanique, Kibesuisse (2022 b) estime que les coûts annuels s'élèveront à environ 1 milliard de francs. En regard des besoins, 160 millions est largement insuffisant, surtout pour 26 cantons.

L'accès à une garde d'enfants de qualité doit être garanti pour tous les enfants, ce qui nécessite un engagement plus important de la part de la Confédération et des cantons. C'est pourquoi un crédit d'engagement triplé, de 480 millions, est au moins nécessaire (sur 4 ans). Après évaluation, il s'agira de décider si la mesure est à reconduire et à quelle hauteur.

Nous vous remercions de tenir compte de notre avis et de nos suggestions de modification et vous prions de recevoir, Monsieur le Président, nos salutations les meilleures.



Adrian Wüthrich  
Président de Travail.Suisse



Valérie Borioli Sandoz  
Responsable Politique de l'égalité

<sup>7</sup> IWSB pour Savoirsocial 2016, [Demande de personnel qualifié et besoin de formation dans le champ du travail social : un aperçu des différentes professions sociales et domaines d'activités](#).

<sup>8</sup> a) Kibesuisse (2020). [Positionpapier zur pädagogischen Qualität in Kindertagesstätten](#), (en allemand), consulté le 12.06.2022.

b) Kibesuisse (2020). [Positionspapier zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten](#), (en allemand) consulté le 12.06.2022.



[BPW Switzerland, Länggassstrasse 10, 3012 Bern](#)

Kommission für Wissenschaft, Bildung und  
Kultur

z.H. Fabien Fivaz, Kommissionspräsident

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

Bern, 5. September 2022

## **Vernehmlassungsantwort Pa. Iv. 21.403 (Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung)**

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 (Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung).

**Die familienergänzende Kinderbetreuung ist volkswirtschaftlich und gesellschaftlich von zentraler Bedeutung:** Den Eltern wird zusätzliche Erwerbstätigkeit ermöglicht und für die Kinder verbessert sich ihr Bildungsniveau. Gleichzeitig ist sie ein wichtiger Beitrag zur Gleichstellung von Frauen im Beruf. Die Gesamtwirtschaft profitiert, indem mit einer Erhöhung des Erwerbsanreizes für Frauen ein Beitrag zur Reduktion des Fachkräftemangels geleistet werden kann und Familien profitieren, weil so beide Elternteile nach der Familiengründung im Erwerbsleben bleiben können, ohne untragbare familiäre und finanzielle Konsequenzen fürchten zu müssen. Auch die neue scheidungsrechtliche Praxis des Bundesgerichts führt zur politischen Verpflichtung des Staates, die Erwerbsarbeit von Frauen zu fördern.

Der Bund leistet heute eine befristete und mittlerweile mehrfach verlängerte Anstossfinanzierung. Dieses Impulsprogramm mit Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung war initial wertvoll, eignet sich aber nicht als dauerhafte Lösung. Es fehlt an Rechtssicherheit für Eltern, Betriebe und Kantone.

**Wir unterstützen die Pa. Iv. 21.403 (Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung) mit den beiden Kernzielen der Vorlage deshalb ausdrücklich:**

1. Alle Eltern, die ihre Kinder familienextern betreuen lassen, sollen finanziell unterstützt werden.
2. Die Politik der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie der frühen Förderung von Kindern soll weiterentwickelt werden.



**Wir fordern aber insbesondere eine Erhöhung des Sockelbeitrags des Bundes:** Es braucht zusätzliche Investitionen, um bestehende Anreizprobleme zu beheben. Das gilt generell, im Besonderen aber für Kinder mit Behinderung. Wir beantragen einen Sockelbeitrag von **20% statt nur 10% der durchschnittlichen Kosten** eines familienergänzenden Betreuungsplatzes durch den Bund. **Der Zusatzbeitrag für Kantone und Gemeinden muss ebenfalls in der Vorlage bleiben**, dieser schafft wichtige Anreize für weitere Investitionen in die Vereinbarkeit.

Weiter sind 40 Millionen Franken für die Programmvereinbarungen deutlich zu knapp, um den Zielen in allen Kantonen gerecht zu werden. Hier beantragen wir eine Erhöhung auf 100 Millionen Franken.

**Wir begrüßen es, dass die Kommission ein besonderes Augenmerk auf Kinder mit Behinderungen legen will. Hier braucht die Vorlage aber Präzisierungen:** Einerseits damit alle betroffenen Eltern die nötige Unterstützung erhalten und andererseits damit für Kantone und Gemeinden keine Fehlanreize entstehen, selbst genügend Mittel in diesem Bereich zu investieren.

Das juristische Gutachten des Verfassungsrechtlers Prof. Pascal Mahon (Professor für Staatsrecht, Universität Neuenburg) zeigt schliesslich klar auf, dass der Bund über die nötige Verfassungsgrundlage und entsprechende Möglichkeiten verfügt, um bei der frühen Förderung und der Kinderbetreuungsstrukturen eine aktive Rolle zu übernehmen.<sup>1</sup> **Die vorliegende Gesetzgebung ist ohne Verfassungsänderung umsetzbar.**

## Unsere Positionen / Anpassungsvorschläge im Detail:

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

#### Art. 1 Zweck

— Ablehnung Minderheit Umbricht Pieren

#### Begründung:

Qualität muss als wichtiges Kriterium in der Vorlage bleiben. Auch eine Studie von BAK Economics<sup>2</sup> prognostiziert substanzielle volkswirtschaftliche Effekte bei Massnahmen zur Qualitätsverbesserung. Zudem ist Qualität auch wichtig, um dem Fachkräftemangel im Bereich zu begegnen, da ein Teil des Personals auch aus dem Grund mangelnder Qualität aus dem Beruf aussteigt.

---

<sup>1</sup> [https://ready.swiss/content/news/20210214-neues-gutachten-zeigt-bundeskompetenzen-in-der-fruehen-foerderung-auf/fr\\_versiondefinitive\\_avis\\_jacobsfoundation\\_18janvier2021.pdf](https://ready.swiss/content/news/20210214-neues-gutachten-zeigt-bundeskompetenzen-in-der-fruehen-foerderung-auf/fr_versiondefinitive_avis_jacobsfoundation_18janvier2021.pdf)

<sup>2</sup> BAK Economics (2020): Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur Politik der frühen Kindheit. Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation. Executive Summary; [Basel: BAK Economics]:

[https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2020/09/BAK\\_Politik\\_Fru%CC%88he\\_Kindheit\\_Mai\\_2020\\_Ex-Sum\\_DE.pdf](https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2020/09/BAK_Politik_Fru%CC%88he_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_DE.pdf)



## Art. 2 Geltungsbereich

- Absatz 2 (neu): 5 Jahre nach Inkrafttreten ist von den Kantonen für eine weitere Ausrichtung der Beiträge der Nachweis vorzulegen, dass alle Kinder derselben Wohngemeinde dieselben Zugangschancen in der familienergänzenden Kinderbetreuung haben.

### Begründung:

Der erläuternde Bericht hält zurecht fest, dass Kindern mit Behinderungen vielerorts kein oder kein adäquates Angebot zur Verfügung steht. Aus der Perspektive des Diskriminierungsverbots in der Bundesverfassung und der internationalen Verpflichtungen, welche die Schweiz durch die Ratifikation der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) und der UNO-Kinderrechtskonvention (KRK) eingegangen ist, ist es nicht haltbar, dass der Bund auf längere Frist das Betreuungssystem von Kantonen subventioniert, welche für Kinder ohne Behinderungen eine gute Infrastruktur zur Verfügung stellen, aber Kinder mit Behinderungen faktisch ausschliessen. Auf Basis der erwähnten Konventionen und von Art. 8 BV (in Verbindung mit Art. 11 Abs. 1) besteht hier gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Mit Sicherheit würde der Bund einen Kanton auch nicht subventionieren, wenn er Kinder aufgrund der Hautfarbe oder des Geschlechts aus der familienergänzenden Betreuung ausschliessen würde. Der hier vorgeschlagene Weg mit einer Übergangsfrist, welche es allen Kantonen ermöglicht, nicht-diskriminierende Betreuungsstrukturen und Tarifsysteme aufzubauen, überlässt es vollständig den Kantonen, ob sie Kinder mit Behinderungen gleiche Zugangsmöglichkeiten ins familienergänzende Betreuungssystem bieten wollen - sie erhalten dafür aber einen Anreiz, indem die Weiterführung der Subventionen nach diesem Gesetz an eine entsprechende Bedingung geknüpft wird. Weiter bieten die Programmvereinbarungen eine Möglichkeit, die Kantone beim Aufbau entsprechender Strukturen zu unterstützen und das Ziel gleicher Zugangschancen somit innert der Übergangsfrist zu erreichen. Die im erläuternden Bericht erwähnte Möglichkeit, in den Programmvereinbarungen ein strategisches Ziel zur Verbesserung der Situation von Kindern mit Behinderungen festzulegen, ist zu begrüßen, genügt aber nicht. Denn ohne eine zusätzliche Bedingung nach einer Übergangsfrist wäre trotzdem die Situation vorstellbar, dass Bundesbeiträge nach Art. 7 bis Art. 9 in Kantone fliessen, die Kinder mit Behinderungen faktisch ausschliessen. Der vorgesehene Nachweis bedeutet nicht, dass jedes Kind mit einer Behinderung damit einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz hätte. Vielmehr wird nach einer Übergangsfrist die Bundessubvention an einen Kanton an die Bedingung geknüpft, dass alle Kinder gleich behandelt werden. Gleiche Zugangschancen bedeuten, dass alle Kinder am gleichen Wohnort (und bei gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen der Eltern) die gleichen Chancen auf einen Betreuungsplatz zum gleichen Tarif erhalten. So sind beispielsweise Wartelisten in einer Gemeinde weiterhin möglich. Wichtig ist dann, dass alle Kinder auf dieselbe Warteliste gehören, d.h. Kinder sollten unabhängig von einer Behinderung oder anderer persönlicher Merkmale am gleichen Wohnort gleich lange auf einen Platz warten.

- Ablehnung Minderheit Umbricht Pieren

### Begründung:

Die eingangs beschriebene Problematik betrifft auch das Schulalter.



### Art. 3 Begriffe

- Ablehnung Minderheit Umbricht Pieren

**Begründung:**

Die eingangs beschriebene Problematik betrifft auch das Schulalter.

### Art. 4 Grundsätze

- Art. 4 Absatz 1 Ablehnung der Minderheiten Umbricht Pieren und De Montmollin zur Erwerbstätigkeit

**Begründung:**

Für einen schlanken Vollzug ist darauf zu achten, dass der Bund von den Kantonen nicht mehr Informationen einfordern muss als notwendig.

Kantone und Gemeinden haben praktisch immer Regelungen, wonach ihre Subventionen an Bedingungen wie Ausbildung oder Erwerbsarbeit gebunden sind. Eine erneute Prüfung auf Bundesebene bringt ausser viel Bürokratie nicht viel und steht im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip, welches ein zentrales Element dieser Vorlage ist.

Zu beachten ist auch, dass es neben Erwerbsarbeit und Ausbildung noch weitere wichtige Gründe geben kann. So kann ein Kitabesuch auch aus Gründen der Förderung, des Kindeswohls oder – gerade bei Kindern mit Behinderungen – auch für die Entlastung wichtig sein (z.B. dann, wenn Eltern Nächte in der Pflege des eigenen Kindes übernehmen).

- Art. 4 Absatz 2 Ablehnung Minderheit Umbricht Pieren

**Begründung:**

Die Notwendigkeit von Bundesbeträgen besteht auch im Schulalter.

### Art. 7 Bundesbeitrag

- Allgemeine Bemerkungen: Die Kombination aus einem Sockel- und einem Zusatzbeitrag unterstützen wir explizit. Einerseits übernimmt der Bund damit seine Verantwortung und es ist gewährleistet, dass die Eltern in der ganzen Schweiz von der Gesetzgebung profitieren. Andererseits besteht ein Anreiz für die Kantone und Gemeinden, sich ebenfalls zu engagieren. Allerdings ist der Sockelbeitrag in der Vorlage zu tief angesetzt, um eine gute volkswirtschaftliche Wirkung und vertretbare Elternbeiträge zu erzielen.

- Art. 7 Absatz 2 Ablehnung Minderheit Kutter

**Begründung:**

Es ist wichtig, dass alle Eltern anteilmässig gleich unterstützt werden. Entsprechend sollen die durchschnittlichen Kosten einen familienergänzenden Betreuungsplatzes vor Ort und nicht als Durchschnittswert der ganzen Schweiz ausschlaggebend sein.



Art. 7 Abs. 4 ist wie folgt anzupassen: *«Der Bundesbeitrag an die Eltern eines Kindes mit Behinderungen ist höher, wenn ~~die Eltern tatsächlich höhere Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung tragen~~ durch die Behinderung tatsächlich höhere Kosten entstehen und diese Kosten von der öffentlichen Hand finanziert werden (Kantone, Gemeinden). Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Berechnung des Bundesbeitrages.»*

Begründung:

Da gerade bei Kindern mit schwereren Behinderungen Eltern kaum die ganzen Zusatzkosten alleine tragen können, braucht es hier einen starken Anreiz. Der vorliegende Artikel ist aber – möglicherweise ungewollt – unglücklich formuliert. Er führt zur Benachteiligung all derjenigen Kantone und Gemeinden, welche bereits heute die behinderungsbedingten Mehrkosten übernehmen. Er befindet sich damit in klarem Widerspruch zu Art. 4 Abs. 3 sowie dem erläuternden Bericht, wonach die Beiträge des Bundes zusätzlich sein sollen und setzt die Anreize so, dass Kantone und Gemeinden sich aus der Finanzierung der behinderungsbedingten Mehrkosten verabschieden. Falls die von uns vorgeschlagene Formulierung nicht mehrheitsfähig sein sollte, braucht es im Minimum eine neutrale Formulierung: *«Der Bundesbeitrag an die Eltern eines Kindes mit Behinderungen ist höher, wenn ~~die Eltern tatsächlich höhere Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung tragen~~ tatsächliche Mehrkosten anfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Berechnung des Bundesbeitrages.»*

## Art. 8. Sockelbeitrag

— Der Sockelbeitrag entspricht 20 Prozent der Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes nach Art. 7 Abs. 2. (gleichzeitig Ablehnung der Minderheit Piller Carrard zu Art 7ff, die auf Zusatzbeiträge verzichtet)

Begründung:

Die positiven volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effekte der Unterstützung der frühen Förderung sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung sind vielfach belegt. Die Investitionen werden insbesondere eine stark positive Beschäftigungswirkung haben und damit den Fachkräftemangel abdämpfen und zu mehr Steuereinnahmen führen. Deshalb braucht es insgesamt ein deutlich stärkeres Programm und damit einen höheren Sockelbeitrag als von der Kommission vorgesehen. Der gesamtwirtschaftliche Effekt ist höher und hat ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis, wenn die staatlichen Investitionen substanziell ausfallen und damit noch deutlich höher als vorschlagen.<sup>3</sup> Die Stärkung des Sockelbeitrags darf aber nicht auf Kosten der Zusatzbeiträge gehen – diese sind wichtig, um auch Kantonen und Gemeinden einen Anreiz zu eigenem Engagement zu schaffen oder zu verhindern, dass sie ihr eigenes Engagement reduzieren.

---

<sup>3</sup> BAK 2020 Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit"  
<https://www.bak-economics.com/publikation/news/volkswirtschaftliches-gesamtmodell-fuer-die-analyse-zur-politik-der-fruehen-kindheit>



## Art. 9 Zusatzbeiträge

Der Artikel soll unverändert bleiben. Die Zusatzbeiträge sollen einen Sockelbeitrag von 20% Prozent der Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes nach Art. 7 Abs. 2 ergänzen. Es muss verhindert werden, dass sich Kantone oder Gemeinden wegen den Bundesbeiträgen aus der Finanzierung zurückziehen. Genau das stellt Art. 9 sicher.

## Art. 10 Überentschädigung

— Art. 10 Absatz 2 soll wie folgt umformuliert werden:

Eine Überentschädigung liegt dann vor, wenn der Bundesbeitrag zusammen mit weiteren Unterstützungsbeiträgen von Kantonen und Gemeinden höher ausfällt, als die tatsächlichen Kosten des externen Betreuungsplatzes.

Begründung:

Absatz 2 ist unklar formuliert. Selbstverständlich muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Kosten anfallen. Hingegen soll es durchaus zulässig sein, dass der Bundesbeitrag prozentual höher ausfällt als der von Eltern geleistete Beitrag (bspw. bei sehr tiefen Einkommen, wenn Kantone einkommensabhängige Beiträge vorstehen).

## Art. 13 Finanzhilfe an Kantone und Dritte

— Minderheit Fivaz annehmen.

Begründung:

Der Begriff der besonderen Bedürfnisse ist leicht umfassender als derjenige der Behinderungen. Er umfasst zum Beispiel zusätzlich zu den Kindern mit Behinderungen auch solche mit einer sozialen Indikation. Falls der Antrag durchkommt, wäre für eine kohärente Begrifflichkeit sehr wichtig, dass auch bei den vorderen Artikeln konsequent im Gesetz von besonderen Bedürfnissen gesprochen wird.

Bei den nationalen Zielen der Programmvereinbarungen ist aus unserer Sicht noch zu wenig klar, auf welcher Ebene die festgesetzt werden. Zentrale Ziele (bspw. im Bereich Qualität, Finanzen oder betreffend der Berücksichtigung von Kindern mit einer Behinderung) sollten idealerweise auf Stufe Gesetz oder zumindest in der Verordnung klar verankert werden. Klare Benchmarks und eine Zielharmonie mit den SODK-/EDK-Empfehlungen sind unbedingt anzustreben.



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

### Art. 1

— Art. 1 Absatz 1 ist wie folgt anzupassen:

*Für die Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung und für Massnahmen der Kantone zur Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (3. Abschnitt UKibeG) wird für die Dauer von vier Jahren ab Inkrafttreten des UKibeG ein Verpflichtungskredit von höchstens ~~160~~ **400 Millionen Franken** bewilligt.*

### Begründung:

Wir verweisen auf die einleitende Bemerkung. Für uns sind 40 Millionen Franken jährlich für die Programmvereinbarungen zu knapp, um den Zielen in allen Kantonen gerecht zu werden. Hier beantragen wir eine Erhöhung auf 100 Millionen Franken jährlich.

Monsieur  
Fabien Fivaz  
Président de la Commission de la science,  
de l'éducation et de la culture du Conseil  
national CSEC-N  
3003 BERNE

Par courrier électronique :  
[familienfragen@bsv.admin.ch](mailto:familienfragen@bsv.admin.ch)

Paudex, le 6 septembre 2022  
BDM

**Consultation fédérale : 21.403 lv.pa. CSEC-N « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles »**

Monsieur le Président,

Nous avons pris connaissance avec intérêt du dossier mentionné en titre, mis en consultation par la Commission que vous présidez. Nous prenons la liberté de vous adresser notre position, en formulant les réflexions qui suivent.

La disponibilité de places d'accueil extrafamilial pour la petite enfance, leur qualité et leur prix sont trois objectifs importants. Nous partageons ainsi les deux objectifs de la Commission, soit premièrement l'octroi d'un soutien financier aux parents et, deuxièmement, le développement continu de la politique d'accueil extrafamilial. En finalité, il s'agit que les deux parents puissent exercer une activité lucrative à taux plein ou partiel, ce qui contribuera à atténuer la pénurie de main-d'œuvre et à ce qu'ils n'en soient pas découragés pour des motifs financiers. Lorsque les deux parents restent intégrés sur le marché du travail, cela permet aussi de réduire le risque de paupérisation et de recours à des prestations sociales en cas de séparation.

Notre avis est mitigé quant au dispositif proposé, en raison du mécanisme de la contribution complémentaire eu égard au respect dû à l'autonomie cantonale. Nous sommes surpris aussi par la limite d'âge proposée, déterminé en lien avec la fin de l'école obligatoire et qui avoisinerait donc 16 ans, alors que la référence usuelle pour délimiter la garde extra-familiale est de 12 ans.

Concernant le premier objectif, il s'agit d'éviter que les prix excessifs des solutions de garde découragent les parents d'exercer leur activité. Dans ce sens, la subvention fédérale proposée indépendamment de la situation financière des parents est à soutenir, tout en veillant à ce qu'une partie des coûts reste toujours à charge des parents. Nous relevons que la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) dispose, dans le Canton de Vaud, d'un très important soutien financier de la part des employeurs. Il s'agit de veiller à ce que ces importantes subventions, qui s'ajouteraient à celles de la Confédération, soient de nature à construire une structure tarifaire véritablement appropriée pour l'encouragement de l'exercice de l'activité lucrative pour tous les niveaux de revenus.

Dans la mesure où l'octroi de la subvention jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire est maintenu, il doit permettre la mise en place de journées continues à l'école.

Au sujet du second objectif, nous soulignons la nécessité de poursuivre le développement de l'accueil extra-familial car la disponibilité des places fait encore défaut, même dans le Canton de Vaud. La création de places ne doit pas être l'unique but, puisque leur

financement pérenne est essentiel pour que le dispositif puisse perdurer et déployer tous les effets escomptés.

Par ailleurs, la déductibilité totale des frais de garde jusqu'à concurrence du prix moyen maximal dans les structures publiques doit être accordée à titre de frais d'acquisition du revenu. En effet, les parents dont l'activité lucrative présente la plus grande plus-value économique assument des coûts de l'accueil élevés (prix progressifs en fonction du revenu) et par une deuxième progressivité puisque ces coûts élevés dépassent souvent les plafonds déductibles. Ce volet mériterait d'être intégré dans le projet.

En conclusion, nous sommes favorables au développement des structures d'accueil extra-familial pour favoriser la participation des parents au marché du travail et répondre à la pénurie de main-d'œuvre. Les aspects de respect de l'autonomie cantonale, l'âge-limite du dispositif fixé arbitrairement à 16 ans et la question de la pérennité des structures doivent être mieux pris en considération.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ce qui précède et vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre meilleure considération.

Centre Patronal



Brenda Duruz McEvoy



EIT.swiss  
Limmatstrasse 63  
8005 Zürich  
044 444 17 17  
www.eit.swiss

Bundesamt für Sozialversicherungen  
Effingerstrasse 20  
CH-3003 Bern

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

Zürich, 2. September 2022

## Pa.IV. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen von EIT.swiss danken wir Ihnen für die Möglichkeit, zur Parlamentarischen Initiative „Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung“ der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats Stellung nehmen zu können.

EIT.swiss ist die Berufsorganisation für rund 2'000 Elektrofirmen mit über 40'000 Mitarbeitenden. Jährlich schliessen ca. 3'000 Lernende ihre Grundbildung in einem der EIT.swiss-Berufe Elektroinstallateur:in, Montage-Elektriker:in, Gebäudeinformatiker:in und Elektroplaner:in ab. Die Ausbildung Elektroinstallateur:in EFZ gehört zu den zehn meist gewählten Grundbildungen. Mehr als 1'300 Personen absolvieren jährlich eine Prüfung auf Niveau Berufsprüfung und höhere Fachprüfung. Damit ist die Branche eine der grössten Ausbilderinnen im Bereich der technischen Berufe in der Schweiz.

**EIT.swiss unterstützt die Überführung der Anstossfinanzierung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung in eine dauerhafte Lösung. Diese hat sich aber auf die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu beschränken und zudem das Subsidiaritätsprinzip zu wahren.**

Die binnenorientierte Elektrobranche mit ihrer kleinteiligen Struktur ist dringend auf Fachkräfte aus dem Inland angewiesen. EIT.swiss begrüsst deshalb Bestrebungen, welche die Vereinbarkeit von Familie und Arbeit verbessern. Gerade in peripheren Regionen ist das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung mangelhaft und verhindert so, dass namentlich Frauen stärker am Arbeitsmarkt partizipieren.

Nach Ansicht von EIT.swiss ist es deshalb richtig, wenn der Bund einen Beitrag zur Senkung der Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung leistet und die Schliessung von Angebotslücken vorantreibt. Dabei gilt es aber, die Kompetenzen der Kantone zu wahren und Doppelspurigkeiten zu vermeiden.



EIT.swiss  
Limmatstrasse 63  
8005 Zürich  
044 444 17 17  
www.eit.swiss

Bedenken zeigt EIT.swiss hinsichtlich des Zwecks der Verbesserung der Qualität des Betreuungsangebots. Einerseits stellt die Kommissionsminderheit zurecht fest, dass die Qualität in der Zuständigkeit der Kantone liegt. Und andererseits können insbesondere strenge Qualifikationsanforderungen, wie sie der erläuternde Bericht skizziert, kontraproduktiv wirken und das Angebot einschränken statt ausbauen.

Ebenfalls zuzustimmen ist der Minderheit hinsichtlich des Geltungsbereichs von Kindern im Vorschulalter. Zwar ist es richtig, dass gerade die unterrichtsfreien Zeiten und Ferien von Schulkindern für viele Haushalte eine Herausforderung darstellen und entsprechende Angebote geschaffen werden müssen. Mit dem HarmoS-Konkordat ist diese Frage aber bereits geregelt.

Betreffend die institutionelle Betreuung ist der Begriff sowohl auf nicht in Vereinen organisierte Tagesfamilien wie auch auf Nannys auszudehnen. Bisher findet durch die Tagesfamilienvereine keine flächendeckende Abdeckung aller Gemeinden statt. Dies führt dazu, dass in einzelnen Gemeinden zwar Tagesfamilienplätze zur Verfügung stehen, diese aber nicht finanziell unterstützt werden können, was die Inanspruchnahme schmälert. Bei Nannys ist festzustellen, dass sie im Prinzip dieselben Dienstleistungen erbringen wie eine Tagesfamilie, nur dass die Erbringung am Wohnsitz der Eltern erfolgt. Hinsichtlich Kosten fallen diese bei den Nannys aufgrund von Skaleneffekten bei Mehrkinderfamilien ähnlich aus wie bei den Tagesfamilien. Dass Verwandte, Nachbarn oder Bekannte, welche die Kinder betreuen, nicht berücksichtigt werden, ist indes richtig.

Der Argumentation der Minderheit in Art. 4 Abs. 1 betreffend des Arbeits- oder Ausbildungspensums ist zuzustimmen. Für EIT.swiss steht die Auswirkung der Kinderbetreuung auf die Beschäftigung im Fokus, weshalb eine Kopplung an den Beschäftigungsgrad nachvollziehbar ist. Der kumulierte Beschäftigungsgrad sollte dabei nicht unter 100 Prozent sinken.

Auch hinsichtlich der Höhe des Bundesbeitrags in Art. 7 ist in Abs. 2 der Minderheit zuzustimmen. Dies insbesondere aufgrund des monierten Fehlens eines Modells für die regionale Abstufung des Beitrags. Es ist zudem richtig, dass der Bedarf in peripheren Regionen grösser ist, als in den Zentren.

Keine Priorität geniesst für EIT.swiss die Politik der frühen Förderung der Kinder. Auf das entsprechende Ziel im Gesetz ist zu verzichten. Grundsätzlich ist kein klarer Mangel bei der Qualifikation der Jugendlichen nach der obligatorischen Schulausbildung auszumachen, der eine stärkere frühkindliche Förderung unter Mitwirkung des Bundes nötig machen würde. Gerade im Hinblick auf die hohen Kosten von jährlich 530 Mio. Franken besteht hier Einsparpotential.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Simon Hämmerli  
Direktion

Michael Rupp  
Öffentlichkeitsarbeit

Bundesamt für Sozialversicherungen  
Effingerstrasse 20  
3003 Bern

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

Zürich, 2. September 2022

## Vernehmlassungsantwort

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

Sehr geehrte Damen und Herren,

GastroSuisse, der grösste Branchenverband der Schweiz mit rund 20 000 Mitgliedern (Hotels, Restaurants, Cafés, Bars etc.) in allen Landesgegenden, organisiert in 26 Kantonalsektionen und fünf Fachgruppen, nimmt im obengenannten Vernehmlassungsverfahren gerne wie folgt Stellung:

#### I. Allgemeine Würdigung

Mit verschiedenen Teilzeitmodellen trägt das Gastgewerbe seit jeher zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie bei und bietet einer Vielzahl von Lebensentwürfen eine Lebensgrundlage. Als eine vom Fachkräftemangel besonders betroffene Branche, in der rund 41,4 % der Beschäftigten Teilzeit arbeiten, ist es GastroSuisse ein Anliegen, das Potenzial an einheimischen Arbeitskräften zu nutzen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf noch stärker als bisher zu fördern. Die Zahlen des Bundesamtes für Statistik aus dem Jahr 2021 zeigen, dass in der Gastronomie deutlich mehr Männer (60,3 %) als Frauen (39,7 %) Vollzeit arbeiten. Diese ungleiche Verteilung ist vor allem darauf zurückzuführen, dass mehrheitlich immer noch Frauen ihre Kinder betreuen. Um Müttern die Möglichkeit zu geben, ihr Arbeitspensum in Zukunft zu erhöhen, ist ein breiteres Angebot an bezahlbaren Kinderbetreuungsmöglichkeiten – gerade in der aktuellen Arbeitsmarktsituation – unerlässlich. Nachfolgend nimmt GastroSuisse Stellung zu ausgewählten Aspekten der Vorlage.

#### II. 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Da für die Mehrheit der Eltern die Kinderbetreuung nicht nach dem Vorschulalter aufhört, unterstützt GastroSuisse die Definition der familienergänzenden Kinderbetreuung im Art. 3 Bst. a gemäss Kommissionsmehrheit. Der Branchenverband erachtet die Forderung der Minderheit Umbricht Pieren, den Geltungsbereich auf die familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter zu beschränken, als nicht zielführend. Dementsprechend sollte sich der Zweck des Gesetzes gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. b nicht auf die Verbesserung der Chancengleichheit für Kinder im Vorschulalter beschränken, sondern Kinder bis zum Ende der Schulpflicht oder zumindest der Grundschulpflicht einbeziehen. GastroSuisse schlägt folgende Anpassung vor:

##### Art. 1 Zweck

1 Mit diesem Gesetz will der Bund:

- a. die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung verbessern;
- b. die Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter und Schulalter verbessern.

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

Für berufstätige Eltern ist eine familienergänzende Kinderbetreuung sowohl vor dem Schulalter als auch während der obligatorischen Schulzeit unerlässlich. Mit den steigenden Lebenshaltungskosten werden die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung auch für Menschen, die sich bisher eine externe Kinderbetreuung leisten konnten, immer mehr zur Belastung. Für Eltern mit geringem Einkommen ist diese Option schon deshalb keine Alternative, weil sie vielerorts zu teuer ist. Die Eltern verzichten auf ein höheres Arbeitspensum zu Gunsten der Kinderbetreuung, die sie dann selbst übernehmen. Damit gehen der Wirtschaft wertvolles inländisches Arbeitskräftepotenzial und dem Bund Steuereinnahmen verloren, obschon diese Eltern arbeiten möchten. GastroSuisse befürwortet zwar den Beitrag des Bundes an die Kinderbetreuungskosten der Eltern, doch ist es wichtig, dass die vorgesehenen Mittel die gewünschte Wirkung erzielen und die Umsetzung der Gesetzesänderung ihren Zweck erfüllt. Um zu vermeiden, dass Familien finanziell unterstützt werden, die aufgrund ihres Beschäftigungsgrades ihre Kinder selbst betreuen könnten, empfiehlt die Minderheit de Montmollin, in den Ausführungsbestimmungen das kumulative Mindestbeschäftigungsniveau festzulegen, das den Anspruch auf den Bundesbeitrag begründet. Dabei muss die spezifische Situation der Familien berücksichtigt werden und der Bundesrat bestimmt den angemessenen Beschäftigungsgrad. **GastroSuisse befürwortet die Ergänzung der Kommissionsminderheit de Montmollin zu Art. 4 Abs. 1.**

### Art. 4 Grundsätze

- <sup>1</sup> Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung, damit diese eine Erwerbstätigkeit ausüben oder eine Ausbildung absolvieren können. **Der Bund legt den kumulierten Mindestbeschäftigungsgrad der beiden Eltern fest, der den Anspruch auf den Bundesbeitrag begründet.**
- <sup>2</sup> Für jedes Kind von der Geburt bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit besteht Anspruch auf einen Bundesbeitrag, sofern es institutionell betreut wird.
- <sup>3</sup> Der Bundesbeitrag kommt zu allfälligen Beiträgen der Kantone und Gemeinden, einschliesslich der gesetzlich vorgeschriebenen Arbeitgeberbeiträge, hinzu.

Da es sich bei den Bundesbeiträgen in erster Linie um eine zusätzliche Unterstützung für Familien - und nicht um eine Entlastung der Kantone - handelt, begrüsst GastroSuisse einen Sockelbeitrag, der nicht vom bisherigen Engagement des jeweiligen Kantons oder der Gemeinde abhängen soll (Art. 8). Auch befürwortet der Branchenverband einen bedingten Zusatzbeitrag (Art. 9), da er für jene Kantone und Gemeinden, die es sich leisten können, einen Anreiz schafft, noch mehr in die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu investieren. Um zu verhindern, dass sich ein Kanton auf Kosten des Bundes finanziell zurückzieht, sollte aber anstelle des Schwellenwertmodells die Zuteilung des Zusatzbeitrags linear berechnet werden und bei Erreichen eines definierten Schwellenwerts nicht mehr ansteigen.

GastroSuisse begrüsst die Programmvereinbarungen gemäss Art. 13, die Verbesserungen bezüglich Elternbedürfnissen, Qualität und kantonaler Politik der frühen Förderung von Kindern bezwecken sollen. Der Ausbau von Angebot und Qualität ist aber nur möglich, wenn gut ausgebildetes Personal vorhanden ist, beziehungsweise vorhanden sein wird. Im Hinblick auf die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung sollte daher im Vorfeld sichergestellt werden, dass ausreichend Personal für die geforderte Qualität zur Verfügung steht, damit diese Qualität auch gewährleistet werden kann. Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung sollen nicht angebotshemmend wirken.

Nicht zuletzt umfasst ein bedarfsgerechtes familienergänzendes Betreuungsangebot für Eltern, die im Gastgewerbe arbeiten, oftmals eine Kinderbetreuung bis in die späten Abendstunden oder sogar über Nacht unter der Woche oder an den Wochenenden. Mit dem Ausbau des Angebots an familienergänzenden Betreuungsplätzen sollen auch die Bedürfnisse von Eltern, die am Abend oder an den Wochenenden arbeiten berücksichtigt werden. Deshalb unterstützen wir den Vorschlag der Kommissionsmehrheit hinsichtlich der Erweiterung und Flexibilisierung der Betreuungszeiten (Art. 13 Abs. 1 Bst. b.) und lehnen den Minderheitsantrag Umbricht-Pieren ab.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der Haltung von GastroSuisse.

Freundliche Grüsse



Casimir Platzer  
Präsident



Daniel Borner  
Direktor



Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur  
3003 Bern  
chwbk.csec@parl.admin.ch

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

Brugg, 28.07.22/agw

## **Stellungnahme Vernehmlassung 21.403 n Pa.IV. WBK-Nr. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung**

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident Fabian Fivaz  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Ihrem Schreiben vom 17. Mai 2022 laden Sie uns ein, zur oben genannten Vorlage Stellung zu nehmen. Vielen Dank für diese Möglichkeit. Gerne lassen wir uns in dieser Angelegenheit vernehmen.

### **Einleitende Bemerkungen**

Der Schweizerische Bäuerinnen- und Landfrauenverband begrüsst die vorgesehene Stärkung des Bundesengagements in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Denn wie sich spätestens während der Corona-Pandemie gezeigt hat, führt der Föderalismus bezüglich Organisation und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zu einem Flickenteppich, der zu einer massiven Ungleichbehandlung von Familien führt, je nachdem wo sie wohnen. Das vorgesehene Bundesgesetz führt zu mehr Chancengleichheit und zu einer Entlastung der Eltern.

Die Schweiz hat bezüglich Gleichstellung und Familienpolitik grossen Nachholbedarf: Im OECD-Kinderbetreuungsvergleich rangiert sie auf Platz 38 von 41 Ländern. Es fehlt unter anderem an ausreichend langen geburtsbezogenen Urlauben und einer Elternzeit sowie insbesondere an für die Familien bezahlbaren qualitativ guten Kinderbetreuungsplätzen. Gemäss Schätzungen von Infrac/BSV (2015)<sup>1</sup> investiert die öffentliche Hand in der Schweiz nur 0.1 Prozent des Bruttoinlandprodukts (600 Mio. CHF) in die vorschulische Kinderbetreuung. Der OECD-Schnitt ist 0.8 Prozent, in Schweden sind es gar 2 Prozent. Während alle Kinder ein Anrecht auf kostenlose schulische Bildung haben, muss die Kinderbetreuung privat organisiert und zu einem grossen Teil von den Familien bezahlt werden. Auch die neue scheidungsrechtliche Praxis des Bundesgerichts führt zur politischen Verpflichtung des Staates, dass niemand mehr gezwungen sein soll, mangels bezahlbaren Betreuungsangeboten die Erwerbsarbeit aufzugeben oder stark zu reduzieren.

Die kaufkraftbereinigten Vollkosten für einen vorschulischen Kinderbetreuungsplatz sind in der Schweiz vergleichbar mit dem europäischen Ausland. Aber während der Elternanteil an den Vollkosten im europäischen Umland bei maximal 25 Prozent liegt, liegt er in der Waadt bei 38 Prozent und im Kanton Zürich gar bei 66 Prozent (BSV/Infrac 2015). Das führt dazu, dass Eltern in der Schweiz ein gutes Fünftel des Familieneinkommens für die familienergänzende Betreuung von zwei Kindern während dreieinhalb Tagen pro Woche bezahlen, während es im europäischen Umland nur maximal 10 Prozent sind.

<sup>1</sup> [https://www.infrac.ch/media/filer\\_public/c9/1c/c91c17be-d295-4423-8c45-9e6132edd30c/3\\_15d\\_ebericht.pdf](https://www.infrac.ch/media/filer_public/c9/1c/c91c17be-d295-4423-8c45-9e6132edd30c/3_15d_ebericht.pdf) (2.6.22)



Diese Situation geht auf Kosten der Familien und insbesondere der Mütter: Es sind mehrheitlich Frauen, die ihr Erwerbsspensum reduzieren oder ganz aufgeben, um unbezahlt ihre Kinder zu betreuen, wenn bedarfsgerechte Betreuungsplätze fehlen oder die Familie sie sich nicht leisten kann. Frauen verzichten deshalb nicht nur auf Erwerbseinkommen, sondern in der Folge auch auf ein existenzsicherndes Renteneinkommen nach der Pensionierung. Das Bundesgericht hat die Situation für Frauen mit einer Reihe von Urteilen zusätzlich verschärft, indem es den Druck erhöht, dass sie sich nach einer Scheidung selbständig versorgen. Doch eine solche ist nur realistisch, wenn die Rahmenbedingungen stimmen und Familien Zugang zu bezahlbaren und bedarfsgerechten institutionellen Kinderbetreuungsangeboten haben.

Um die Erwerbsintegration der Frauen zu fördern, geschlechtsspezifische Einkommenslücken zu verkleinern und die Gleichstellung von Frauen und Männern vorwärtszubringen, braucht es deshalb einen Ausbau der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangebote, eine bessere Finanzierung durch die öffentliche Hand sowie Massnahmen zur Verbesserung der Qualität.

Der SBLV bekennt sich zu vielfältigen Familienmodellen und setzt sich für die Verbesserung der Rahmenbedingungen für alle Menschen mit Kindern ein. Das Ziel des SBLV, dass alle Familien Zugang zu qualitativ guten und bezahlbaren Kinderbetreuungsangeboten haben, darf nicht mit einer Pflicht, die Kinder familienergänzend betreuen zu lassen, verwechselt werden.

### **Zum Vorschlag der WBK-N**

Der SBLV begrüsst das Ansinnen der WBK-N, die Anstossfinanzierung des Bundes in eine zeitgemässe Lösung zu überführen und die Beiträge zu erhöhen. Dass dabei einerseits die Eltern finanziell entlastet, andererseits mittels Programmvereinbarungen Verbesserungen bezüglich Elternbedürfnissen, Qualität und kantonaler Politik der frühen Kindheit erzielt werden sollen, werten wir positiv.

Der SBLV bedauert jedoch, dass die Bundesfinanzhilfen statt als Beitrag an die Kantone als Subjektfinanzierung an die Familien ausbezahlt werden sollen und so auf Steuerungsmöglichkeiten bezüglich Tarifstruktur, Qualität, Arbeitsbedingungen und Chancengleichheit verzichtet wird. Der SBLV erachtet es als verpasste Chancen, dass diese Bereiche nicht gemeinsam mit der finanziellen Entlastung der Eltern angegangen werden sollen, und empfiehlt, entsprechende Steuerungsmöglichkeiten in den Gesetzesentwurf aufzunehmen.

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

Der SBLV begrüsst, dass der Geltungsbereich der Bundesfinanzhilfen den vorschulischen und den schulergänzenden Bereich umfasst. Denn es braucht einen Ausbau des Angebotes sowohl vor als auch während der Schulzeit. Bei letzterem ist insbesondere die mangelnde Abdeckung während der Schulferienzeit für viele erwerbstätige Eltern ein organisatorisches und finanzielles Problem, das dringend behoben werden muss.

Ebenso erachtet der SBLV die Verbesserung der Qualität und damit einhergehend gute Arbeitsbedingungen für das mehrheitlich weibliche Personal als zwingend. Die Chancengleichheit muss für alle Kinder und nicht nur diejenigen im Vorschulalter verbessert werden, was insbesondere auch durch ein niederschwelliges Angebot an schulergänzenden Tagesstrukturen möglich ist.

Der SBLV folgt deshalb beim **1. Abschnitt** grösstenteils dem Entwurf der Kommissionsmehrheit, beantragt jedoch folgende Anpassung:

#### **Art. 1 Abs. 1**

*b. die Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter zu verbessern;*

Die Anträge der Kommissionsminderheit, Geltungsbereich und Zweck zu reduzieren, lehnt der SBLV klar ab.



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

Der Grossteil der Kosten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung wird von Eltern, Kantonen und Gemeinden getragen, der Bund selber beteiligt sich seit 2003 über zeitlich befristete als Anstossfinanzierung ausgestaltete Finanzhilfen jährlich mit durchschnittlich 50 Mio. CHF. Dass die Beiträge des Bundes zur Reduktion der Elternkosten nun erhöht und verstetigt werden sollen, bewertet der SBLV als äusserst positiv und zielführend.

### Antrag SBLV

Der SBLV beantragt jedoch, dass der Bund seinen Beitrag an die Reduktion der Elternkosten wie bisher an die Kantone auszahlt und nicht als Subjektfinanzierung an die Eltern. Sie empfiehlt zu diesem Zweck eine stetige Sockelfinanzierung, deren Auszahlung an die Kantone mit Steuerungsvorgaben bezüglich Qualität, Arbeitsbedingungen und Tarifgestaltung verknüpft ist. Es bietet sich an, dafür die Empfehlungen zur Qualität in der familien- und schulergänzenden Betreuung einzubeziehen, welche EDK und SODK derzeit erarbeiten und in Kürze verabschiedet werden. Der SBLV beantragt deshalb eine Neuformulierung des **2. Abschnitts** mit folgenden Eckwerten:

### 2. Abschnitt: Sockelfinanzierung durch den Bund

- Der Bund beteiligt sich mit einem Sockelbeitrag an den Kosten der institutionellen familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit.
- Der Sockelbeitrag des Bundes beträgt pro Platz 20 Prozent der durchschnittlichen Vollkosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes. Der Bundesrat legt diese Kosten fest und berücksichtigt die unterschiedlichen Arten der institutionellen Betreuung.
- Der Sockelbeitrag wird an die Kantone ausbezahlt und ist an Kriterien bezüglich Tarifstrukturvorgaben (z.B. Elternbeiträge von max. 25 Prozent der Vollkosten), Qualität (z.B. gemäss Empfehlungen von SODK und EDK) und Zugangschancen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen geknüpft.
- Art. 9 Zusatzbeiträge: Der Artikel soll unverändert bleiben. Die Zusatzbeiträge sollen einen Sockelbeitrag von 20% Prozent der Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes nach Art. 7 Abs. 2 ergänzen. Es muss verhindert werden, dass sich Kantone oder Gemeinden wegen den Bundesbeiträgen aus der Finanzierung zurückziehen. Genau das stellt Art. 9 sicher.

### Eventualanträge SBLV

Falls an einer Subjekt- anstelle einer Sockelfinanzierung an die Kantone, wie wir sie oben vorschlagen, festgehalten wird, muss sie umfassend und inklusiv ausgestaltet sein, damit alle Familien davon profitieren. Neben der Beschränkung auf den Vorschulbereich ist auch die Beschränkung auf Eltern, die gemeinsam mehr als ein Vollzeitpensum arbeiten, abzulehnen: Die Eltern werden auch mit dem vorgeschlagenen Gesetz noch einen grossen Teil der Betreuungskosten tragen müssen, so dass auch Eltern mit tieferen Erwerbsspensen wahrscheinlich gute Gründe haben, mehr Betreuungstage, als für Beruf und Ausbildung nötig sind, in Anspruch zu nehmen. Solche Gründe können beispielsweise Angehörigenbetreuung, ein freiwilliges Engagement oder auch ein politisches Mandat sein.

Die Minderheitsanträge zu **Art. 4** lehnt der SBLV deshalb dezidiert ab. Sowohl eine Einschränkung auf Eltern, die gemeinsam mehr als ein Vollzeitpensum arbeiten, als auch auf den vorschulischen Bereich widersprechen dem Ziel der Vorlage.

Für einen schlanken Vollzug ist darauf zu achten, dass der Bund von den Kantonen nicht mehr Informationen einfordern muss als notwendig. Zu beachten ist auch, dass es neben Erwerbsarbeit und Ausbildung noch weitere wichtige Gründe geben kann. So kann ein Kitabesuch auch aus Gründen der Förderung, des Kindeswohls oder – gerade bei Kindern mit Behinderungen oder mit besonderen Bedürfnissen – auch für die Entlastung wichtig sein (z.B. dann, wenn Eltern Nächte in der Pflege des eigenen Kindes übernehmen).



Eltern in Kantonen, die die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung nur minimal subventionieren, sollen im Falle einer Subjektfinanzierung nicht zusätzlich durch niedrige Bundesbeiträge bestraft werden. Ausserdem ist fraglich, ob Kantone durch an die Eltern ausbezahlte Zusatzbeiträge zu einer höheren Subventionierung der Angebote mobilisiert werden können. Die Sockelfinanzierung muss deshalb mindestens 20 Prozent der Durchschnittskosten betragen, ein allfälliger Zusatzbeitrag als Anreiz für Kantone gemäss Art. 9 müsste auf diesem Beitrag aufbauen.

Der SBLV spricht sich deshalb bez. **Art. 7, 8 und 9** für den **Minderheitsantrag Piller Carrard** aus, der für alle Familien einen Bundesbeitrag von 20 Prozent der Durchschnittskosten vorsieht. Die **Minderheit Umbricht-Pieren** setzt den Bundesbeitrag zu tief an und wird vom SBLV abgelehnt.

Gerade bei Kindern mit schweren Behinderungen können Eltern kaum die ganzen Zusatzkosten alleine tragen. Der vorgeschlagene **Art. 7 Abs. 4** führt jedoch implizit zur Benachteiligung all derjenigen Kantone und Gemeinden, welche bereits heute die behinderungsbedingten Mehrkosten übernehmen. Er befindet sich damit in klarem Widerspruch zu Art. 4 Abs. 3 sowie dem erläuternden Bericht, wonach die Beträge des Bundes zusätzlich sein sollen, und setzt die Anreize so, dass Kantone und Gemeinden sich aus der Finanzierung der behinderungsbedingten Mehrkosten verabschieden können. Der **Art. 7 Abs. 4** ist deshalb wie folgt anzupassen, um Negativanreize zu verhindern:

**Art. 7 Abs. 4**

*Der Bundesbeitrag an die Eltern eines Kindes mit Behinderungen ist höher, wenn die Eltern tatsächlich höhere Kosten **durch die Behinderung** für die familienergänzende Kinderbetreuung **tragen tatsächliche Mehrkosten anfallen**. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Berechnung des Bundesbeitrages.*

Es spricht aus Sicht des SBLV nichts dagegen, dass der vom Bund getragene Anteil an die Kinderbetreuungskosten höher ist als die durch die Eltern bezahlten Beiträge, solange die Beiträge von Bund und Kanton oder Gemeinde kumuliert nicht die tatsächlichen Kosten übersteigen. Im Gegenteil: Es wäre gleichstellungspolitisch zu begrüssen, wenn die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung mehrheitlich durch die öffentliche Hand finanziert würde. Die SBLV beantragt deshalb folgende Anpassung von Art. 10 Abs. 2:

**Art. 10 Abs. 2**

*Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem **die von Bund, Kanton und/oder Gemeinde bezahlten Beiträge** die ~~von den Eltern selbstgetragenen~~ tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung **übersteigen**.*

**Zum 3. Abschnitt und zum Bundesbeschluss: Programmvereinbarungen**

Das Angebot an Kinderbetreuungsplätzen entspricht bei weitem nicht der Nachfrage, die mit der Reduktion der Elternkosten zusätzlich wachsen dürfte. Zurzeit beträgt der geschätzte Versorgungsgrad bei den vorschulischen Betreuungsplätzen 18 Prozent, bei den schulergänzenden Betreuungsstrukturen gar nur 13 Prozent<sup>2</sup>. Die Schaffung neuer Plätze, gerade in ländlichen Kantonen, ist deshalb zentral für die Erwerbsintegration der Frauen und somit für die Gleichstellung von Frauen und Männern. Ebenso erachtet der SBLV die bessere Abstimmung der Angebote auf die Bedürfnisse der Eltern als wichtig für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Dabei müssen genügend finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen, damit erweiterte Betriebszeiten nicht zulasten der Arbeitsbedingungen und der Vereinbarkeit von beruflichen und ausserberuflichen Tätigkeiten des Personals gehen.

<sup>2</sup> [https://vpod.ch/downloads/infoblaetter-bildung\\_frauen/dossier-kinderbetreuung-2020.pdf](https://vpod.ch/downloads/infoblaetter-bildung_frauen/dossier-kinderbetreuung-2020.pdf) (2.6.22)



Bezüglich Qualität der Angebote besteht mangels ausreichender Finanzierung grosser Handlungsbedarf: 43 Prozent des Kita-Personals verfügt über keine Fachausbildung, der Betreuungsschlüssel ist von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich und genügt nicht immer pädagogischen Kriterien. Das hat Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen des mehrheitlich weiblichen Betreuungspersonals: In einer Umfrage der Gewerkschaft VPOD<sup>3</sup> haben 80 Prozent der Kita-Mitarbeitenden angegeben, dass sie sich bei der Arbeit gestresst fühlen, 40 Prozent überlegen sich, wegen der gesundheitlichen Belastung den Beruf zu wechseln. Dies wird den schon jetzt herrschenden Personalmangel erneut verschärfen und ist der Qualität zusätzlich abträglich.

Der SBLV begrüsst folglich bei **Art. 13 bis 16** den Vorschlag der WBK-N, mittels Programmvereinbarungen die Kantone in der Weiterentwicklung des Angebots an familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsplätzen und der Politik der frühen Kindheit zu unterstützen.

Auch die Berücksichtigung von Kindern mit Behinderungen resp. besonderen Bedürfnissen wertet der SBLV positiv. Der SBLV unterstützt diesbezüglich die **Minderheit Fivaz**, der die Anspruchsgruppe auf Kinder mit besonderen Bedürfnissen ausweitet, da es auch Kinder ohne Behinderung gibt, die einer aufwändigeren Betreuung bedürfen.

Der SBLV lehnt den Antrag der **Minderheit Umbricht Pieren, Art. 13 Abs. 1 Bst. b und c** sowie **Abs. 4** zu streichen, klar ab, da er den Geltungsbereich der Programmvereinbarungen auf die Schliessung von Angebotslücken beschränkt und auf die Unterstützung von Massnahmen zur besseren Abstimmung auf die Elternbedürfnisse und zur Qualitätsverbesserung verzichten will.

Der im Entwurf des Bundesbeschlusses vorgesehene finanzielle Rahmen von jährlich 40 Mio. CHF dürfte zu knapp sein, um das Angebot angemessen auszubauen und an die Elternbedürfnisse anzupassen, die Qualität der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zu verbessern sowie die kantonale Politik der frühen Kindheit zu stärken. Der SBLV schlägt deshalb vor, für die Programmvereinbarungen jährlich mindestens 100 Mio. CHF vorzusehen und beantragt folgende Änderung im Bundesbeschluss:

#### **Bundesbeschluss Art. 1**

*Für die Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung und für Massnahmen der Kantone zur Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (3. Abschnitt UKibeG) wird für die Dauer von vier Jahren ab Inkrafttreten des UKibeG ein Verpflichtungskredit von **400 höchstens 160 Millionen Franken** bewilligt.*

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

Es ist in der Schweiz mangels einheitlicher Daten kaum möglich, valide Aussagen zu Angebot und Nachfrage in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zu machen. Um das Angebot bedarfsgerecht weiterzuentwickeln, sind solide statistische Grundlagen dringend nötig und in der Schweiz besteht grosser Nachholbedarf.

Der SBLV begrüsst **Art. 17** des Entwurfs ausdrücklich, der den Mangel an statistischen Grundlagen beheben soll. Zusätzlich zum Auftrag an BfS und Kantone braucht es eine ausreichende Finanzierung für die Erhebung der Daten und die Erstellung der Statistiken. Ebenso begrüsst der SBLV, dass die Auswirkungen des Gesetzes gemäss **Art. 19** regelmässig evaluiert und die Resultate veröffentlicht werden sollen.

<sup>3</sup> <https://vpod.ch/themen/kinderbetreuung/kita-umfrage/> (2.6.22)



### Zum 5. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Der SBLV lehnt zeitliche Beschränkungen von Gesetzen, die nicht auf einer Evaluation der Zielerreichung beruhen, ab. Die Unterstützung der Kantone im Rahmen von Programmvereinbarungen soll weitergeführt werden, solange sie nötig ist für die Weiterentwicklung des Angebots der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung sowie der Politik der frühen Förderung.

Der SBLV beantragt deshalb, **Art. 21 Abs. 3** zu streichen.

### Fazit

Der Schweizerische Bäuerinnen- und Landfrauenverband SBLV begrüsst das vorgesehene Gesetz, mit dem die bisherigen Bundesfinanzhilfen für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung abgelöst und durch stetige und höhere Bundesbeiträge ersetzt werden sollen. Sie erachtet die geplante Gesetzgebung als wichtigen Beitrag an die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit, an die Chancengleichheit der Familien und an die Gleichstellung der Geschlechter.

Der SBLV bedauert jedoch, dass die Eltern mittels Subjektfinanzierung entlastet werden sollen, anstatt mittels Beiträgen an die Kantone, die auch Steuerungsvorgaben bez. Qualität und Tarifgestaltung ermöglichen würden. Im Übrigen unterstützt der SBLV diejenigen Minderheitsanträge, die umfassendere Lösungen vorsehen und lehnt diejenigen ab, die den Geltungsbereich des Gesetzes einschränken. Für die Unterstützung im Rahmen der Programmvereinbarungen beantragt der SBLV eine Erhöhung des Kredits und eine Aufhebung der zeitlichen Befristung der entsprechenden Bestimmungen, damit Bund und Kantone gemeinsam nachhaltige Verbesserungen umsetzen können.

Vielen Dank, dass die Anliegen des SBLV und damit der Frauen vom Land berücksichtigt werden. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Bäuerinnen- und Landfrauenverband SBLV

Anne Challandes  
Präsidentin

Gabi Schürch-Wyss  
Vizepräsidentin SBLV und Präsidentin  
Familien- und Sozialpolitik

### Übrigens:

**Gemeinsam** sind wir das Netzwerk der Frauen vom Land und geben über 50'000 Bäuerinnen und Landfrauen aus allen Kantonen und Sprachregionen eine Stimme.

**Kompetent** setzen wir uns für die attraktive Bildung Bäuerin ein, stärken die Frauen vom Land und fördern das Wissen rund um das Haushalts- und Alltagsmanagement.

**Engagiert** machen wir uns seit 1932 stark für die berufliche, wirtschaftliche und soziale Stellung der Bäuerin und der Frau vom Land.

[www.landfrauen.ch](http://www.landfrauen.ch)