

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Kommission für Wissenschaft
Bildung und Kultur des Ständerats
Frau Mathilde Crevoisier Crelier
Kommissionspräsidentin
3003 Bern

29. Mai 2024

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

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Kommissionsmitglieder

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, sich zur Vorlage Entwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der Frühen Förderung von Kindern (E-UKibeG) zu äussern. Der Regierungsrat bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und äussert sich wie folgt:

1. Finanz- und Kompetenzverflechtung

Die parlamentarische (21.403) Initiative vom 18. Februar 2021 betreffend Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung verlangt: *"Die befristete und mittlerweile mehrfach verlängerte Anstossfinanzierung (...) wird abgelöst und überführt in eine stetige Unterstützung, welche eine massgebliche Vergünstigung der Elternbeiträge und eine Verbesserung der frühkindlichen Bildung bewirkt (...)".* Der Regierungsrat des Kantons Aargau anerkennt die Bedeutung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, insbesondere auch vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels und der besseren Ausschöpfung der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Eltern. Er lehnt jedoch aus staatspolitischen Überlegungen eine ständige Rolle des Bundes im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung grundsätzlich ab. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass dieser Bereich in die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden fällt und bei diesen verbleiben soll. Eine ständige Rolle des Bundes in diesem Bereich würde eine neue Finanz- und Kompetenzverflechtung zwischen staatlichen Ebenen auf Kosten der Budget- und Entscheidungsautonomie der Kantone bedeuten.

Sofern der Bund über das UKibeG und das Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG) neu im kantonalen Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung legiferiert und sich damit eine ständige Rolle zuspricht, müsste er jedoch entsprechend dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz substantiell die entsprechenden Kosten übernehmen. Der Regierungsrat fordert daher, dass der Bund die Kosten nicht ausschliesslich auf die Arbeitgebenden (und gegebenenfalls Arbeitnehmenden) abwälzt. Gleichzeitig lehnt der Regierungsrat jegliche Form der Gegenfinanzierung der Bundesbeteiligung durch die Kantone (beispielsweise über die direkte Bundessteuer) mit Nachdruck ab.

2. Grundsätzliches zur Vorlage

Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats (WBK-S) sieht – wie im Vorschlag der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) – eine Umsetzung der Vorlage in zwei Teilen vor: Einerseits eine Reduktion der Elternbeiträge für die institutionelle Kinderbetreuung und andererseits Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung des Angebots. Auch die WBK-S setzt die Mehrheit der insgesamt vorgesehenen finanziellen Mittel bei der Senkung der Elternbeiträge ein. Zur Senkung der Elternbeiträge schlägt die WBK-S im Gegensatz zum Nationalrat vor, eine Betreuungszulage über das Familienzulagengesetz auszurichten und keine proportionale Bundesbeteiligung in einem neuen Gesetz zu verankern. Weiter will die WBK-S den Geltungsbereich der Zulage auf das vollendete 7. Lebensjahr des Kindes beschränken und die Finanzierung nicht durch Bundesmittel, sondern rein über die Arbeitgebenden (sowie allenfalls Arbeitnehmerbeiträge) sicherstellen. Die WBK-S erwartet aufgrund der Nutzung bestehender Prozesse und Strukturen insgesamt eine administrative Vereinfachung gegenüber dem Vorschlag der WBK-N.

Zu diesen grundlegenden Abweichungen zum Nationalratsmodell äussert sich der Regierungsrat – mit Hinweis auf die in Ziffer 1 erwähnte grundsätzliche Ablehnung einer weiteren Aufgabenverflechtung – wie folgt:

- Für den Kanton Aargau ist eine administrativ einfache Lösung wichtig. Der Regierungsrat begrüsst deshalb die Ausrichtung und Durchführung der Betreuungszulage über das Familienzulagensystem unter der Voraussetzung, dass diese Lösung mit geringem Administrationsaufwand verbunden ist.
- Der Regierungsrat bedauert die Einschränkung des Geltungsbereichs der Zulage auf das vollendete 7. Lebensjahr des Kindes, weil für eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowohl die Betreuung im vorschulischen als auch im schulischen Bereich wichtig ist. Er anerkennt allerdings, dass der Handlungsbedarf in den ersten Lebensjahren weit grösser ist und kann deshalb die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung des Geltungsbereichs im Sinn eines Kompromisses mittragen. Jedoch müsste die WBK-S das Tarifsysteem dahingehend gestalten, dass der Bund im Vergleich zum vorschulischen Bereich ab dem Eintritt in den Kindergarten tiefere Beiträge an die Eltern bezahlt.
- In Bezug auf die Programmvereinbarungen will die WBK-S weniger Mittel einsetzen als der Nationalrat und setzt inhaltlich andere Schwerpunkte. Der Regierungsrat erachtet den ursprünglichen Vorschlag des Nationalrats als zielführender.

Zu den einzelnen Anpassungsvorschlägen der WBK-S nimmt der Regierungsrat nachfolgend detailliert Stellung.

3. Betreuungszulage

a) Gesetzliche Grundlage/Abwicklung

Die WBK-S schlägt vor, die Reduktion der Elternbeiträge aus dem UKibeG herauszulösen und stattdessen im FamZG zu verankern, weil sie den administrativen Aufwand als geringer einschätzt. Eine schlanke Abwicklung ist auch im Interesse des Kantons. Gestützt auf die Ausführungen im Bericht des Nationalrats und im Zusatzbericht der WBK-S ist anzunehmen, dass die Abwicklung über das Familienzulagensystem administrativ einfacher ist – insbesondere aufgrund des Verzichts auf einen Mindestbeschäftigungsgrad der Eltern (vgl. nachstehend). Der Regierungsrat begrüsst die Gewährung einer Betreuungszulage über das Familienzulagensystem grundsätzlich, insofern sich dieses Modell als administrativ einfacher erweist.

b) Anspruchsvoraussetzung (Inanspruchnahme institutioneller Kinderbetreuung)

Damit die Subvention gezielt die Elternbeiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung reduziert und den Erwerbsanreiz erhöht, muss sie aus Sicht des Regierungsrats an die effektive Inanspruchnahme von institutioneller Kinderbetreuung geknüpft sein. Er begrüsst, dass die WBK-S die Idee eines Giesskannenprinzips verworfen hat. Wer keine Kosten für institutionelle Betreuung hat, soll auch keine finanzielle Entlastung erfahren. Weiter sollte die Entlastung direkt den Eltern zugutekommen. Dadurch, dass die Betreuungszulage direkt an jene Eltern ausgerichtet wird, die institutionelle Kinderbetreuung in Anspruch nehmen und die Höhe proportional zu deren Nutzung ist, erfüllt die Betreuungszulage diese Anforderungen.

Der Anspruch auf eine Betreuungszulage leitet sich grundsätzlich aus einer Erwerbstätigkeit ab. Die WBK-S sieht von einem Mindestbeschäftigungsgrad ab. Der Regierungsrat begrüsst aus diesem Grund den Verzicht auf ein Mindestpensum und unterstützt auch den Vorschlag.

c) Geltungsbereich

Ein Anspruch auf die Betreuungszulage besteht gemäss Kommissionsmehrheit ab der Geburt bis zur Vollendung des 7. Altersjahrs. Damit weicht der Vorschlag der WBK-S deutlich vom Modell des Nationalrats ab, das den Geltungsbereich von der Geburt bis zum Ende der Primarschulzeit ansetzt, also in der Regel fünf Jahre länger. Die grösste Wirkung im Hinblick auf die Erhöhung der Erwerbstätigkeit der Eltern erzielen finanzielle Beiträge der öffentlichen Hand im Frühbereich, weil dort die Betreuung für die Eltern am teuersten ist. Grundsätzlich erachtet es der Regierungsrat als sinnvoll, bei der Definition des Geltungsbereichs auf die Schulstufen (Harmos) und nicht auf das Alter der Kinder abzustellen. Nur so ist die Kohärenz mit dem Bildungssystem gewährleistet, und die Höhe der Betreuungszulage steht mit den effektiven Betreuungskosten im Einklang. Wenn die Altersgrenze nicht kohärent ist, verursacht das unter Umständen viel administrativen Aufwand, erzielt wenig Wirkung und das System wird von den Eltern nicht als gerecht empfunden. Die Inanspruchnahme einer institutionellen Kinderbetreuung verbessert nicht nur die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sondern auch die Chancengerechtigkeit.

d) Höhe der Betreuungszulage

Gemäss dem Vorschlag der WBK-S beträgt die Betreuungszulage Fr. 100.– pro Monat und Kind, das einen Tag pro Woche institutionell betreut wird, das heisst Fr. 500.– pro Monat für ein Kind, das an fünf Tagen pro Woche institutionell betreut wird. Die vorgeschlagenen Beträge dürften ungefähr der 20 % Kostenbeteiligung entsprechen, die der Nationalrat vorsieht. Allerdings würde sich der Bund damit nicht an allfälligen zukünftigen Kostensteigerungen beteiligen, weil die Betreuungszulage fix und nicht anteilmässig ausgestaltet ist. Damit die zu erwartende zukünftige Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden müssen, ist zumindest eine Indexierung der Betreuungszulage vorzusehen.

Der Regierungsrat äussert Zweifel an der Umsetzbarkeit des Grundsatzes "ein Kind, eine Betreuungszulage". Ein derart einheitlich ausgestaltetes Tarifsysteem führt zu einer Ungleichbehandlung der Eltern aufgrund der folgenden Faktoren: Das vorgeschlagene Tarifsysteem berücksichtigt die unterschiedlichen Preise der institutionellen Kinderbetreuung in den verschiedenen Regionen der Schweiz nicht. Offen bleibt aus Sicht des Regierungsrats, wie die Betreuungszulage ab Eintritt in den Kindergarten ausgestaltet wird, wo die Betreuung je nach System nicht mehr in Halbtagen berechnet wird und die Kosten für die Betreuung deutlich weniger hoch sind als für Kinder im Vorschulalter. Der Regierungsrat stimmt der Höhe der Betreuungszulage und der Abstufung pro Betreuungstag pro Woche für den Frühbereich zu. Für den schulergänzenden Bereich braucht es unter Umständen differenzierte Betreuungszulagen. Das Tarifsysteem muss nach Angebot abgestuft werden (Tagesfamilie, Kindertagesstätte, schulergänzende Betreuung). Andernfalls resultiert einerseits eine Ungleichbehandlung von Eltern, und es entstehen finanzielle Fehlanreize für die Nutzung der im Vergleich zu Kitas kostengünstigeren Betreuung bei Tagesfamilien. Die in Art. 7 Abs. 3 UKibG und in Art. 5

Abs. 2^{ter} FamZG vorgesehene höhere Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen wird begrüsst. Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten soll dem anderthalbfachen Betrag des Mindestansatzes entsprechen. Die Betreuungszulage ist regelmässig an die Teuerung anzupassen und darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.

Ferner begrüsst der Regierungsrat, dass die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen – gestützt auf die effektiv anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten – erhöht wird. In diesem Zusammenhang scheint es wichtig, dass Wege gefunden werden, die eine Benachteiligung derjenigen Kantone, Städte und Gemeinden, die zurzeit diese Mehrkosten übernehmen, ausschliesst. Sofern die Eltern höhere Kosten für die Betreuung eines Kleinkindes zu tragen haben, sollten diese Mehrkosten analog den Mehrkosten für die Betreuung von Kindern mit Behinderungen abgegolten werden.

Eine Überentschädigung der Eltern ist durch entsprechende Anpassungen bei den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen auszuschliessen, das heisst, die von den Eltern selbst getragenen effektiven Betreuungskosten für die familienergänzende Kinderbetreuung darf die Betreuungszulage in keinem Fall übersteigen.

e) Finanzierung

Die WBK-S sieht für die Finanzierung der Betreuungszulage die Arbeitgebenden in der Pflicht, weil ihrer Ansicht nach die Verantwortung für die Bekämpfung des Fachkräftemangels bei den Arbeitgebenden liegt. Entsprechend sieht die WBK-S keine direkte Bundesbeteiligung an den geschätzten jährlichen Kosten von 637 Millionen Franken vor¹. Indirekt würde der Bund in seiner Funktion als Arbeitgeber einen Teil der Kosten tragen. Auch die Kantone, Städte und Gemeinden würden als Arbeitgeber die Betreuungszulagen indirekt mitfinanzieren, weil der mittlere Arbeitgebersatz rund 0,2 % erhöht werden müsste (von 1,75 % auf rund 1,95 %).

Die WBK-S sieht die Mitverantwortung des Bundes erfüllt durch die finanzielle Beteiligung an den Programmvereinbarungen in der Höhe von 128 Millionen Franken (was insgesamt einer Beteiligung von rund 5 % an den Gesamtkosten des Vorschlags der WBK-S entspricht). Darin liegt die grösste Diskrepanz zum Modell des Nationalrats. Dieses sieht eine Bundesbeteiligung von rund 700 Millionen Franken pro Jahr zur Reduktion der Elternbeiträge vor. Für die Programmvereinbarungen sah das Nationalrats-Modell 224 Millionen Franken vor.

Mit der heute zu beurteilenden Vorlage steht der Bund finanziell in der Mitverantwortung. Wie unter Ziffer 1 ausgeführt, gäbe sich der Bund mit dem Erlass von gesetzlichen Vorgaben zur Betreuungszulage eine ständige Rolle im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Entsprechend der fiskalischen Äquivalenz ist der Regierungsrat der Auffassung, dass der Bund diesfalls die Kosten der Betreuungszulage übernehmen müsste. Der Regierungsrat lehnt eine Abwälzung der Kosten wie nun vorgesehen auf die Arbeitgeber (und gegebenenfalls auf die Arbeitnehmenden) ab. Art. 16 FamZG ist entsprechend anzupassen. Gleichzeitig lehnt der Aargauer Regierungsrat jegliche Form der Gegenfinanzierung (zum Beispiel über die direkte Bundessteuer) durch die Kantone mit Nachdruck ab.

Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Mobilisierung des inländischen Fachkräftepotenzials sind explizite Ziele des Bundes. Der Bund profitiert direkt, wenn diese Ziele erreicht werden (Steuereinnahmen, Standortattraktivität). Eine angemessene Beteiligung der Arbeitgebenden wird vom Regierungsrat Aargau begrüsst. Mit der Finanzierung der Betreuungszulagen ausschliesslich über die Arbeitgebenden (und potenziell die Arbeitnehmenden) wird die Finanzierung der Betreuungszulage hingegen zu einseitig konzipiert und der Verantwortung des Bundes nicht

¹ Abgesehen von drei Millionen Franken pro Jahr an Sach- und Personalkosten in den ersten vier Jahren für die Umsetzung der Betreuungszulage sowie wiederkehrende Subventionen von jährlich rund zwei Millionen Franken im Zusammenhang mit den Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmende.

genügend Rechnung getragen. Die entsprechende Finanzierung des Bundes ist vorzusehen, sofern der Bund diese Aufgabe übernehmen soll.

4. Programmvereinbarungen

Wie das Modell des Nationalrats, schlägt auch die WBK-S Programmvereinbarungen vor, weil sie diese als ein geeignetes Instrument seitens Bund erachtet, um die Kantone und Gemeinden im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zu unterstützen. Abweichungen gibt es allerdings bei den vorgeschlagenen Förderbereichen (drei Förderbereiche im WBK-S-Modell gegenüber vier im Nationalrats-Modell) und den dafür vorgesehenen Finanzmitteln (128 Millionen Franken anstelle von 224 Millionen Franken).

Der Regierungsrat begrüsst Programmvereinbarungen im Grundsatz. Sie wahren die Organisationsfreiheit der Kantone und der Gemeinden und geben den Akteuren genügend Spielraum, diejenigen Massnahmen auszuwählen, auf die sie sich konzentrieren wollen. Gleichzeitig setzen sie einen Anreiz zur Weiterentwicklung der Angebote der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung und zur Stärkung der Politik der frühen Kindheit.

Nebst den Programmvereinbarungen zur Schliessung bestehender Angebotslücken spricht sich der Regierungsrat dafür aus, die Förderbereiche zur Qualitätsförderung und zur besseren Abstimmung der Angebote auf die Bedürfnisse der Eltern aus dem Vorschlag des Nationalrats beizubehalten. Die Qualitätsförderung dient auch dem Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Studien – auch aus dem Kanton Aargau – zeigen: Je höher die Qualität der Betreuung, desto eher nehmen Familien die Betreuungsangebote in Anspruch. Das gilt im Besonderen für die Betreuung von Kindern im Vorschulalter. Will der Bund eine positive Wirkung auf die Erwerbstätigkeit der Eltern erzielen und das Fachkräftepotenzial ausschöpfen, sollte er bei Preis und Qualität ansetzen. Mit der Programmvereinbarung zur Frühen Förderung setzt die WBK-S diesbezüglich ein Zeichen für den vorschulischen Bereich.

Aufgrund dieser Überlegungen spricht sich der Regierungsrat für die folgenden fünf Förderbereiche für die familienergänzende Kinderbetreuung aus:

1. Programmvereinbarungen zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beziehungsweise zur Schliessung bestehender Angebotslücken
2. Programmvereinbarungen zur besseren Abstimmung der familienergänzenden Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern
3. Programmvereinbarungen zur besseren Abstimmung auf die Bedürfnisse von Kindern mit einer Behinderung (Schaffung von Plätzen und Finanzierbarkeit)
4. Programmvereinbarungen zur Frühen Förderung
5. Programmvereinbarungen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung

5. Statistik

Für eine evidenzbasierte Analyse und Steuerung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung fehlen einheitlich erhobene Daten auf nationaler Ebene. Im Rahmen der Konzeptionierung der nationalen Kinderbetreuungsstatistik gilt es, die Informationsbedürfnisse der involvierten Akteure abzuklären (insbesondere auch diejenigen, die im Hinblick auf die angestrebte Bedarfsplanung bestehen). Um den Aufwand für die kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden wie auch für die Betreuungseinrichtungen möglichst gering zu halten, regt der Regierungsrat eine Fokussierung auf die zentralen Kennzahlen an.

Hingegen lehnt der Regierungsrat eine vorgesehene Statistik im Bereich der Politik der Frühen Förderung von Kindern ab. Der Nutzen einer solchen Statistik stünde einem unverhältnismässigen Aufwand bei den kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden gegenüber. Folglich beantragt der Regierungsrat, die Statistik auf den Bereich der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung zu beschränken und Art. 17 E-UKibeG wie folgt anzupassen:

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

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Markus Dieth
Landammann

Joana Filippi
Staatsschreiberin

Kopie

- familienfragen@bsv.admin.ch