



andreas.dummermuth@aksz.ch
Direktwahl: 041 819 04 10

Kommission für Wissenschaft, Bildung
und Kultur des Ständerates
3003 Bern
Per mail an:
familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 10. Juni 2024

**Parlamentsgeschäft 21.403
Parlamentarische Initiative. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung
Vernehmlassung der kantonalen Familienausgleichskassen**

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Vernehmlassung. Gerne können wir innert Frist Stellung beziehen.

1 Einleitung

Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) eröffnete am 1. März 2024 eine Vernehmlassung, die auch an die Familienausgleichskassen ging. Die Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen vertritt die kantonalen Familienausgleichskassen.

Der Schwerpunkt unserer Vernehmlassung befasst sich mit den Durchführungsfragen für Versicherte, Arbeitgebende, Kitas und die Familienausgleichskassen.

Die Familienausgleichskassen haben sich seit den 1960er Jahren schweizweit eine grosse Erfahrung in der Umsetzung des wichtigsten und finanziell bedeutendsten Pfeilers der Familienpolitik erarbeitet: Den **Familienzulagen**.

In einem dezentralen und damit bürger- und wirtschaftsnahen sowie kosteneffizienten System konnten im Jahr 2022 über 2.3 Millionen Familienzulagen im Umfang von über 6.8 Milliarden Franken ausgerichtet werden.

Die Familienausgleichskassen wollen dieses Know-how für die Bevölkerung und die Wirtschaft einbringen.

Das vorliegende Papier will die Ausgangslage skizzieren und sodann eine materielle Antwort geben.

2 Kita-Initiative

Die Kita-Initiative wurde am 5. Juli 2023 eingereicht. Die [Eidgenössische Volksinitiative 'Für eine gute und bezahlbare familienergänzende Kinderbetreuung für alle \(Kita-Initiative\)'](#) lautet wie folgt:

"Art. 116a Familienergänzende Betreuung von Kindern

¹ Die Kantone sorgen für ein ausreichendes und bedarfsgerechtes Angebot für die institutionelle familienergänzende Betreuung von Kindern.

² Das Angebot steht allen Kindern ab dem Alter von drei Monaten bis zum Ende des Grundschulunterrichts offen. Es muss dem Kindeswohl und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie dienen und den Bedürfnissen der Eltern entsprechend ausgestaltet sein.

³ Die Betreuungspersonen müssen über die notwendige Ausbildung verfügen und entsprechend entlohnt werden. Ihre Arbeitsbedingungen müssen eine qualitativ gute Betreuung ermöglichen.

⁴ Der Bund trägt zwei Drittel der Kosten. Die Kantone können vorsehen, dass die Eltern sich gemäss ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ebenfalls an den Kosten beteiligen. Insgesamt darf die Beteiligung der Eltern zehn Prozent ihres Einkommens nicht übersteigen.

⁵ Der Bund kann Grundsätze festlegen.

Art. 197 Ziff. 13²

13. Übergangsbestimmung zu Art. 116a (Familienergänzende Betreuung von Kindern)

Die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 116a treten spätestens fünf Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände in Kraft."

3 Der Bundesrat lehnt die Initiative ab

Der Bundesrat lehnte die Initiative am 29. September 2023 ab, machte aber keinen eigenen Gegenvorschlag.

<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-97993.html>

"Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme zum Ausdruck gebracht, dass die familienergänzende Kinderbetreuung gefördert werden müsse. Er machte einen Vorschlag, wie die Senkung der Kosten zur Entlastung der Eltern zumindest teilweise gegenfinanziert werden könnte. Dieser Vorschlag ist immer noch aktuell. Deshalb will der Bundesrat in der laufenden parlamentarischen Beratung die vorgeschlagene Lösung oder allfällige alternative Gegenfinanzierungsmodelle zur Kostensenkung der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung unterstützen und eine massive Belastung des Finanzhaushalts vermeiden. Auch andere Anliegen der Initiative wie die Qualität der Betreuung oder ein ausreichendes Angebot sind bereits in dieser parlamentarischen Initiative enthalten und werden zurzeit beraten. Im Unterschied zur Kita-Initiative wäre insbesondere die finanzielle Belastung des Bundeshaushalts deutlich niedriger. Aus diesem Grund verzichtet der Bundesrat auf einen direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag und beauftragte das Eidgenössische Departement des Innern, ihm bis am 5. Juli 2024 einen Botschaftsentwurf zur Ablehnung der Volksinitiative zu unterbreiten."

4 Der Nationalrat agiert und entscheidet als Erstrat

Im Jahr 2021 hatte die WBK-N eine parlamentarische Initiative zum Thema eingereicht. Die WBS-S unterstützt diese.

Zuerst hatte der Nationalrat das Geschäft behandelt und das Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) in der Frühlingssession 2023 verabschiedet.

Die WBK-S hatte es an die Hand genommen, diese Entscheide des Nationalrates nochmals zu prüfen und schlägt eine Alternative vor. Im März 2024 macht die WBK-S dazu eine Vernehmlassung.

5 Position der kantonalen Familienausgleichskassen

Die Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen wurde von der WBK-S am 19. Oktober 2023 zu einem Hearing eingeladen.

Die Unterstützung von Familien für die externe Kinderbetreuung ist ein Anliegen, das im gemeinsamen Interesse der Gesellschaft, der Wirtschaft und des Staates ist. Das Instrument der Familienzulagen ist als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen ein geeignetes sozialpolitisches Instrument, das auch im Bereich der Kinderbetreuung wirksam und effizient eingesetzt werden kann. Zudem haben auch die Gemeinden einen Einfluss auf die Ausgestaltung der Kitas in ihren Gemeinden.

Wie so oft in der schweizerischen Sozialpolitik kann auf Stufe Bund eine **generelle Lösung** verankert werden; dies vor allem, wenn es um die Mitfinanzierung durch Lohnbeiträge geht. Ergänzend können die Kantone grosszügigere Lösungen festlegen. Die Kantone und/oder Gemeinden können gestützt auf kantonales und/oder kommunales Recht **ergänzend auch steuerfinanzierte Lösungen für Sondersituationen** (z.B. Subventionen für Kita-Beiträge an Personen mit tiefem Einkommen) anbieten.

Dieses Modell einer eidgenössisch definierten Grundleistung und ergänzenden Sozialleistungen der Kantone und/oder Gemeinden hat sich auch bei den Familienzulagen und bei den Ergänzungsleistungen bewährt.

51 Version Nationalrat

Wir betrachten die Version des Nationalrates als eine durchführungstechnisch sehr **risikobehaftete**, sehr **langwierige** und voraussichtlich durchführungstechnisch sehr komplizierte und **teure Sonderlösung in einem Massengeschäft**. Vereinfacht gesagt: Es wird eine **neue Bürokratie mit 26 Köpfen geschaffen**.

Ein Beispiel dafür ist die Regelung in Art. 11 UKibeG: Abs. 3 "Die Kantone legen das Verfahren für die Gewährung der Bundesbeiträge fest und bestimmen die zuständige Stelle".

Dies führt dazu, dass in jedem Kanton eine vollumfängliche Einführungsgesetzgebung erarbeitet werden muss, welche durch die Kantonsparlamente muss und das Risiko von Referenden hat. Parallel dazu kann gemäss Art. 11 Abs. 5 UKibeG der Bundesrat jedoch wieder Vorgaben zum Verfahren machen.

Wir betrachten die Lösung des Nationalrates als insgesamt sehr risikobehaftet, als bürokratisch und als eine bloss dezentrale und eben nicht föderalistische Ausgestaltung der Angebote. Die Kinderbetreuung im Tessin ist eben anders aufgegleist als die Betreuung in Appenzell-Innerrhoden oder in Basel-Stadt.

52 Version WBK-S

Über das **Instrument der Familienzulagen** kann eine grundlegende, umfassende und schweizweit schnelle Umsetzung einer Betreuungszulage erreicht werden. Dies aus folgenden Gründen:

1. Es können enorm **flexible Finanzierungsformen** festgelegt werden, die dennoch sehr transparent, kostengünstig und versichertengenau (!) erfolgen können.

Wer welche Finanzierungsverantwortung hat, ist Sache der Gesetzgeber auf Stufe Bund und Kantone. Wichtig ist aber, dass im Rahmen des Bundesgesetzes über die Familienzulagen und die Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz; FamZG, SR 836.2) folgende Finanzierungsmechanismen (nicht Finanzierungsverantwortungen) ohne technische Probleme und mit frankengenauer Transparenz möglich sind. Der Gesetzgeber kann sich somit einfach und schnell umsetzbar für folgende Kombinationen entscheiden:

Die Betreuungszulagen werden finanziert durch:

- Mitfinanzierung durch Arbeitgebende und Selbständigerwerbende
- Mitfinanzierung durch die Arbeitnehmenden auf Stufe Bund oder dann subsidiär auf Stufe Kanton
- Mitfinanzierung durch den Bund
- Mitfinanzierung durch die Kantone (z.B. bei den Nichterwerbstätigen)
- Mischformen aller dieser Formen

2. Ein grosser Vorteil ist auch das **massentaugliche und bewährte Verfahrensrecht** gemäss dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1). Es bietet hohe Rechtssicherheit und ist bestens eingespielt. Sinnvoll wäre jedoch, wenn auch das ATSG erlauben würde, dass eine vollumfängliche digitale Kommunikation zwischen der Durchführungsstelle und den Versicherten und den Arbeitgebenden möglich wäre. Dies wird mit den zurzeit im Parlament hängigen Motionen 23.4053 und 23.4041 bezweckt, die wir vollumfänglich unterstützen.

Mit dem ATSG ist das Administrativverfahren in jedem KMU gut eingespielt. Die Familienausgleichskassen bieten den Arbeitgebenden digitale und für die Arbeitgebenden kostenlose Plattformen (z.B. Connect oder AHVeasy) an, mit denen eine transparente digitale Kommunikation zwischen den Arbeitgebenden und den Familienausgleichskassen erfolgen kann.

3. Ebenso ist das **Rechtsmittelverfahren** schweizweit sauber geregelt.
4. Es ist auch ein **nationales Register** aller Familienzulageformen (Adoptionszulagen, Geburtszulagen, Kinderzulagen, Ausbildungszulagen und eben neu auch Betreuungszulagen) vorhanden, das dem Monitoring, der Statistik und der Evaluation dienen kann.
5. Der fünfte Vorteil ist das **schlanke kantonale Gesetzgebungsverfahren**: Es braucht in aller Regel kein eigentliches kantonales Gesetzgebungsverfahren, sofern der Kanton keine Ausweitung des Anspruchs auf Betreuungszulagen will oder keine kantonale Mitfinanzierung durch die Arbeitnehmenden will. Hier muss jedoch angemerkt werden, dass es dann nach der Schlussabstimmung in den eidgenössischen Räten so oder so eine minutiöse Sichtung der kantonalen Gesetzgebung braucht.

Alle diese Vorteile sind bei der nationalrätlichen Version nicht vorhanden.

6 Auswirkungen auf die Kantone

Wir wiederholen: Familienpolitik ist in der Schweiz eine Verbundaufgabe. Zum einen legifiziert der Bund bei den Familienzulagen bis zu einem Mindeststandard. Zum anderen bestehen auf Stufe Bund und Kanton differenzierte Steuerabzüge für Familien.

Parallel dazu bestehen kantonale und z.T. kommunale Programme, welche die Fremdbetreuung von Kindern mitfinanzieren.

Durch die Einführung einer Betreuungszulage, die wie alle Familienzulagen grundsätzlich unabhängig vom Einkommen und Vermögen der Erwerbstätigen ist, schafft der Bund einen bundesrechtlich definierten Grundanspruch.

In der Folge können die Kantone und Gemeinden ihre Programme anpassen und sich beispielsweise primär auf die Mitfinanzierung von Kosten bei den Familien mit geringen Einkommen fokussieren, objektfinanzierte Angebote (z.B. direkte Finanzierung von Kitas oder Kleinkinderschulen etc.) unterstützen oder weitere spezifische Leistungen anbieten.

Um zu solchen weiteren Leistungen zu kommen, können die Anspruchsberechtigten ja dann den zuständigen kantonale und/oder kommunalen Stellen den Entscheid der Familienausgleichskasse vorweisen, den sie kostenlos erhalten.

7 Auswirkungen auf die Arbeitgebenden

Je nach Ausgestaltung des neuen Bundesgesetzes (z.B. Mitfinanzierung durch die Arbeitnehmenden und/oder Mitfinanzierung durch den Bund) ergeben sich zusätzliche finanzielle Belastungen für die Wirtschaft.

In Bezug auf den administrativen Zusatzaufwand auf Seiten Arbeitgeber kann auf das heute schon bestens bekannte System der Ausbildungszulagen verwiesen werden. Im Jahr 2022 wurden über 600'000 Ausbildungszulagen im Umfang von 1.8 Milliarden Franken ausgerichtet. Entsprechend können die Arbeitgebenden gestützt auf die Entscheide der Familienausgleichskassen rechtssicher und frankengenau Betreuungszulagen ausrichten.

Da ein Arbeitgeber jeweils nur mit einer Familienausgleichskasse zusammenarbeitet, hat jeder Arbeitgeber mit seiner Familienausgleichskasse auch eine sachlich und rechtlich zuständige Partnerin zur Verfügung. Die **Vielzahl an Kitas** – eventuell auch in unterschiedlichen Kantonen – **braucht den Arbeitgeber nicht zu kümmern.**

Der Entscheid über die Höhe der Betreuungszulage geht wie heute schon alle Entscheide über Familienzulagen sowohl an den Arbeitgeber als in der Regel auch an den anspruchsberechtigten Elternteil.

8 Auswirkungen auf die Kitas

Es ist im **Gesetz zu verankern**, dass die **Kitas den Familienausgleichskassen Meldung machen müssen**. Die Familienausgleichskassen müssen bundesgesetzlich die Kompetenz erhalten, das Meldeverfahren einheitlich zu regeln. Über den Verein eAHV/IV werden die Familienausgleichskassen ein national einheitliches digitales Meldeverfahren einrichten können. So kann jede Kita die standardisierte Meldung absetzen und die Familienausgleichskasse diese empfangen. Eine Kita wird mit unterschiedlichen Familienausgleichskassen zu tun haben und eine Familienausgleichskasse eben auch mit unterschiedlichen Kitas. Ein **national einheitlicher Meldeprozess** eliminiert diese Vielfalt und sorgt für ein **sicheres** und **digitales Verfahren**.

Für die Familienausgleichskassen ist klar: Jede Kita muss ja regelmässig Rechnung stellen. Quasi als Abfallprodukt können die Angaben, die für die Bemessung der Betreuungszulage notwendig sind, geliefert werden. Wir meinen, dass die Meldung quasi als Abfallprodukt der Abrechnung ausgestaltet werden kann. Die Aufwände für das Meldeverfahren werden die Kitas zu tragen haben.

Das Geld, das heisst die Betreuungszulage, geht ja so oder so an den anspruchsberechtigten Elternteil gemäss FamZG. Auch dies analog zur Ausbildungszulage, wo die Ausbildungsstätte (z.B. Gymnasium) auch nicht weiss und nicht wissen muss, wer die Ausbildungszulage erhält.

9 Detailbestimmungen

Aus der Durchführungssicht der Familienzulagen möchten wir folgende Anmerkungen machen und konkrete Vorschläge einbringen. Wir beschränken uns dabei auf die Ebene des Familienzulagengesetzes.

Familienzulagengesetz (Fahne Seite 20ff.)

Art. 2 Abs. 3 (Fahne Seite 20 unten)

Variante der Minderheit (Stark, ...): „durch Drittpersonen“

Diese Variante hat den grossen Nachteil, dass die Betreuung durch eine Drittperson faktisch zu einer blossen Geltendmachung verkommt. Es ist in einem liberalen Staat nicht überprüfbar, ob die Grosseltern, Geschwister, Nachbarn, usw. wirklich als Drittpersonen tätig sind. Faktisch sind damit alle Formen der familienergänzenden Betreuung inkludiert. Eine nachprüfbare tatsächliche Entschädigung der Betreuungspersonen und damit eine AHV-Beitragspflicht ist ebenfalls nicht vorausgesetzt.

Art. 3 Abs. 1bis (Fahne Seite 22 unten)

Wir stimmen dem Ansatz zu, dass der Bundesrat die Kriterien für die Anerkennung der Institutionen festlegt. Wir fordern aber eine zusätzliche und ausdrückliche bundesgesetzliche Grundlage, welche die Kantone verpflichtet, gestützt auf diese bundesrätlichen Kriterien eine abschliessende Liste der anerkannten Institutionen in ihrem Kantonsgebiet festzulegen.

Solche Listen sind relativ stabil und erhöhen für die Kitas, die Eltern und die Familienausgleichskassen die Rechtssicherheit.

Art. 3a lit. c "Behinderungen" (Fahne Seite 24 unten)

Wir regen an, diese Bestimmung zu streichen.

Kinder, bei denen ein Betreuungsmehraufwand aufgrund einer Behinderung besteht, erhalten heute schon Leistungen der IV. Dies können eine Hilfslosenentschädigung sein, ein Intensivpflegezuschlag oder ein Assistenzbeitrag. Der Betreuungsmehraufwand in der Kita wird dabei grundsätzlich berücksichtigt.

Art. 5 Abs. 2bis (Fahne Seite 26 oben)

Familienzulagen sind monatliche Leistungen. Aufgrund der Bestätigung der Kita für einen zurückgelegten Monat kann die tatsächliche Betreuung nachträglich festgestellt werden. Gestützt darauf kann die Familienausgleichskasse den konkreten Monatsbetrag festlegen und der Arbeitgeberin melden. Falls sich Änderungen ergeben, wird der Betrag angepasst.

Deshalb müssen die Kitas bundesgesetzlich zur Meldung an die Familienausgleichskasse verpflichtet werden. Wir wissen, dass die Kitas heute schon relativ genaue Abrechnungen für den Kita-Aufenthalt erstellen müssen und dass die Meldung über die Betreuungsdauer deshalb als relativ einfaches und damit kostengünstiges 'Abfallprodukt' erfolgen kann. Dafür werden die Familienausgleichskassen auch elektronische Kommunikationskanäle zur Verfügung stellen. Solche Kommunikationskanäle der Familienausgleichskasse bestehen heute schon und müssen nur noch angepasst, nicht aber neu aufgebaut werden.

Die Familienausgleichskassen der Kantone und der Berufsverbände haben für die technische Koordination und die Standardisierung der Schnittstellen vor über zwanzig Jahren den nicht gewinnorientierten Verein eAHV/IV (www.eahv-iv.ch) gegründet. Dieser Verein kann von den Familienausgleichskassen mandatiert werden, für schlanke technische Schnittstellen zwischen den ICT-Anwendungen der Kita und den Familienausgleichskassen zu sorgen. Die Meldungen der Kitas können dann in die heute schon bestehenden und für die Arbeitgeber kostenlosen Portale ihrer Familienausgleichskasse gespielt werden.

Die zusätzlichen Durchführungskosten gehen gemäss geltendem FamZG zulasten der Familienausgleichskassen, welche primär durch die Arbeitgeber finanziert werden.

Datenschutz

Weiter regen wir an, die Aspekte des Datenschutzes nochmals zu sichten. Dies deshalb, weil ja die Kita Angaben machen müssen, die dann sowohl die Arbeitgebenden, allenfalls beide Elternteile und die Familienausgleichskassen erfahren. Die Bundesverwaltung ist gebeten, diese Erfordernisse prüfen und ein datenschutzrechtlich wasserdichtes Meldeverfahren einzupflegen.

10 Schlussbemerkung

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unserer Anregungen und stehen Ihnen jederzeit für weitere Informationen und Unterstützung zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen

Andreas Dummermuth, Präsident

Kopie an:

- SODK, Frau Gaby Szöllösy
- BSV Geschäftsfeld Familie Gesellschaft Generation, Frau Astrid Wüthrich