

Bundesamt für Sozialversicherungen
Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft, Bereich Familienfragen
Einsteinstrasse 20
3003 Bern

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

Zürich, 20. Januar 2016 Ze/sm
zellweger@arbeitgeber.ch

Änderung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung; (KBFHG): Neue Finanzhilfen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme. Unsere Beurteilung basiert auf einer internen Anhörung unserer Mitglieder.

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist seit 1908 die Stimme der Arbeitgeber in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit. Er vereint als Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft rund 80 regionale und branchenspezifische Arbeitgeberorganisationen sowie Einzelunternehmen. Insgesamt vertritt er über 100'000 Klein-, Mittel- und Grossunternehmen mit rund 1,8 Mio. Arbeitnehmenden aus allen Wirtschaftssektoren. Der SAV setzt sich für eine starke Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz ein. Zur Zukunftssicherung verfügt der Verband über anerkanntes Expertenwissen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik.

1. Zusammenfassung der Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV)

Unsere Position lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Vorlage möchte negative Erwerbsanreize im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung vermindern und dadurch die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit verbessern. Diese Zielsetzung können wir explizit begrüßen. Die vorgesehene Projektförderung erachten wir als angezeigt. Der Massnahme zur Senkung der Drittbetreuungskosten stehen wir hingegen, insbesondere aufgrund der fehlenden Langfristwirkung, sehr kritisch gegenüber.
- Von der beabsichtigten Senkung der Drittbetreuungskosten für die Eltern sind keine gezielten und nachhaltigen Erwerbsanreize zu erwarten. Die gesetzliche Verpflichtung der Arbeitgeber zu Mitfinanzierung der Tagesstrukturen lehnen wir entschieden ab. Eine solche Verpflichtung würde das bestehende Engagement der Unternehmen bestrafen und den Produktionsfaktor Arbeit durch zusätzliche Lohnnebenkosten in einer wirtschaftlich schwierigen Situation belasten.

- Die Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern können begrüßt werden. Insbesondere der Ausbau von schulergänzenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten in den Randzeiten scheint vielerorts noch nötig.
- Aus unserer Sicht sollte der Bund zur Erhöhung der Erwerbsanreize im System der familienergänzenden Kinderbetreuung bei der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Kinderdrittbetreuungskosten ansetzen, während es den Akteuren vor Ort obliegt, beispielsweise die Ausgestaltung des Tarifsystems oder organisatorische Belange (Öffnungszeiten, Ferienregelungen etc.) erwerbskompatibler zu gestalten. Die Unternehmen ihrerseits sind gefordert, ihre Arbeitsorganisation bei Bedarf so vorzunehmen, dass die Flexibilität für Familien mit den betrieblichen Bedürfnissen kombiniert werden kann.

2. Allgemeine Bemerkungen

Im Zuge der demographischen Entwicklung sowie dem politischen Entscheid zur Begrenzung der Zuwanderung kommt der Ausschöpfung inländischer Arbeitskräftepotentiale grosse Bedeutung zu. Ein bedarfsgerechtes Angebot an familien- und schulergänzenden Tagesstrukturen, welches die Erwerbstätigkeit der Eltern unterstützt, trägt zweifellos dazu bei, das inländische Potential an Arbeitskräften noch besser auszuschöpfen. Daher geniessen zielführende, praxistaugliche und realistische Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung grundsätzlich die Unterstützung der Arbeitgeberorganisationen.

Viele Arbeitgeberorganisationen befassen sich seit langem mit dem Thema der Familienpolitik. Die von unserem Verband vertretenen Eckwerte legten grossen Wert auf Privatautonomie von Familien mit Kindern, Eigeninitiative, Selbstverantwortung und die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips. Diese Grundsätze sehen wir auch im Abstimmungsergebnis vom März 2013 (Familienartikel) bestätigt. Entsprechend wurde auch diese Vorlage beurteilt.

Die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie gilt als ein wichtiges Handlungsfeld der Fachkräfteinitiative des Bundes. Die Analyse zeigt, dass Optimierungen in Bezug auf die Erwerbskompatibilität der familienexternen Kinderbetreuung unbestrittenmassen angezeigt sind. Allerdings ist auch klar, dass entsprechende Massnahmen auf kantonaler oder kommunaler Ebene anzusiedeln sind, um sicherzustellen, dass diese zu einem gezielten, bedarfsgerechten, effizienten und schliesslich nachhaltigen Angebot führen.

3. Senkung der Drittbetreuungskosten der Eltern

3.1 Problematik über Steuersystem angehen

Verschiedene Studien haben gezeigt, dass sich ein Zweiteinkommen nicht immer lohnt. Nach Abzug der Drittbetreuungskosten und der zusätzlichen Steuern bleibt oft nur noch wenig vom zusätzlichen Verdienst übrig. Bei Familien mit zwei Kindern im Vorschulalter lohnt sich beispielsweise für die zweitverdienende Person häufig nur ein Erwerbspensum von maximal 60%, ein vierter oder fünfter Arbeitstag führt dagegen zu einen finanziellem Verlust (Bericht S. 8). Diese Situation ist höchst unbefriedigend. Entsprechende Änderungen sind daher im Steuersystem vorzunehmen, von einer erhöhten Abzugsfähigkeit der Kinder-Drittbetreuungskosten (im Sinne von Gewinnungskosten) sind die gezieltesten Erwerbsanreize zu erwarten.

3.2 Wenig zielgerichtete, teure und kaum nachhaltige Massnahme

Von der beabsichtigten generell höheren Subventionierung der Drittbetreuungsangebote sind keine gezielten Effekte auf die Erwerbstätigkeit zu erwarten. Eine generelle Kostensenkung für alle Eltern –

egal ob erwerbstätig oder nicht – ist sicher keine gezielte Massnahme. Die dadurch sinkenden Lebenschaltungskosten der Familien schwächen sogar den ökonomischen Anreiz zu Gunsten einer Steigerung der Erwerbstätigkeit.

Hinweise auf die wenig zielgerichteten Effekte bezüglich Steigerung der Erwerbsanreize zeigen sich in der Auswertung des Moduls «Vereinbarkeit Beruf und Familie» der Schweizerischen Arbeitskräftehebung 2012 des BfS:

«Lediglich eine Minderheit (21%) der Erwerbspersonen, die regelmässig mindestens eine Betreuungsaufgabe für Kinder oder Erwachsene übernehmen, möchten ihr Berufsleben anders organisieren, wenn die Betreuungsfrage gelöst wäre. Rund ein Drittel der Frauen mit Betreuungsaufgaben für eigene Kinder im Haushalt und ein Fünftel der Frauen mit Betreuungsaufgaben für Erwachsene haben diesen Wunsch. Männer nennen diesen Wunsch deutlich weniger häufig. Betrachtet man die Art der gewünschten Veränderung des Berufslebens, zeigt sich bei Personen mit mindestens einer Betreuungsaufgabe ein deutliches Muster: Frauen möchten häufiger ihr Arbeitspensum erhöhen (19%), wenn die Betreuungsfragen gelöst wären. Männer in dieser Situation möchten hingegen häufiger ihr Arbeitspensum reduzieren (9% (!)).

(BfS Aktuell, 2014,

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/publikationen.html?publicationID=5727>)

Aus ökonomischer Sicht muss vermutet werden, dass sich eine erhöhte oder sogar dominante staatliche Finanzierung auf die von der Vorlage geforderte Kundenorientierung der Angebote sogar negativ auswirkt. Der erläuternde Bericht (Seite 8) erwähnt, dass in ausländischen Vergleichsregionen der Elternanteil nur zwischen 14 bis maximal 25% Kostenbeteiligung liege, in Zürich hingegen bei zwei Dritteln der Kosten und im Kanton Waadt bei durchschnittlich 38%. Nach dem Grundsatz «wer zahlt, befiehlt» ist es schwierig vorzustellen, dass Anbieter von Kinderdrittbetreuung, welche vor allem staatlich finanziert werden, Anreize haben, sich flexibel auf die Bedürfnisse von erwerbstätigen Eltern auszurichten (z.B. verlängerte Öffnungszeiten, flexible Betreuung bei ausserordentlichen Arbeitseinsätzen, Ferienangebote). Es ist zu erwarten, dass sich diese Tagesstrukturen verständlicherweise an bürokratischen und subventionstechnischen Vorgaben ausrichten werden. Nicht zu vernachlässigen ist, dass sich eine erhöhte öffentliche Finanzierung des Aufwandes für die familienexterne Kinderbetreuung auch als kostentreibend herausstellen könnte. Dem müsste man wiederum mit eigentlich unerwünschten bürokratischen Massnahmen entgegentreten (Kontrolle der Aufwände, Normkosten etc.). Besser wären also subjektorientiere Pauschalfinanzierungen.

Schlussendlich muss auch die Nachhaltigkeit der vom Bund vorgesehenen Massnahme bezweifelt werden. Nach Auslaufen des «Ansches» obliegt es wieder den Akteuren vor Ort, eine erhöhte Subventionierung, welche sie offenbar nicht von sich aus auf dieses erhöhte Niveau gebracht hätten, alleine weiter zu tragen. Es ist aber davon auszugehen, dass dies in vielen Fällen nicht sehr lange durchgehalten werden kann.

3.3 Belastung des Faktors Arbeit ist kontraproduktiv

Den von Bund vorgesehene Mechanismus für die Erhöhung der kantonalen und kommunalen Subventionen von familienergänzenden Betreuungsangeboten – verbunden mit Anreizen zur finanziellen Verpflichtung der Arbeitgeber – lehnen wir ab. Eine gesetzliche Verpflichtung der Arbeitgeber bestraft das bestehende freiwillige und gezielte Engagement der Unternehmen und belastet die Faktor Arbeit durch zusätzliche Lohnnebenkosten in einer wirtschaftlich schwierigen Situation.

Der erläuternde Bericht (Seite 29) argumentiert, dass eine allfällige Beteiligung der Arbeitgeber an den von Bund und Kantonen getragenen Kosten für die Subventionierung der familienergänzenden Kin-

derbetreuung als Gegenleistung zu gewissen Vorteilen (Lohnenswertere Ausbildungsinvestitionen, Wissenserhalt, Fachkräftesicherung) betrachtet werden könne, welche aus dem Kinderbetreuungssystem entstehen. Über diese Argumentation könnte man jedoch auch eine Vielzahl von weiteren staatlichen Infrastrukturleistungen direkt den Arbeitgebern übertragen. Die öffentliche Hand hat sich für diese Aufgabe jedoch aus allgemeinen Steuermitteln zu bedienen, an welche die Unternehmen bekanntlich einen massgeblichen Beitrag leisten. Der Bericht bezeichnet die Arbeitgeberbeiträge in den Kantonen Waadt, Neuenburg und Freiburg als «bescheiden». Die Chambre Vaudoise du commerce et de l'industrie hält dazu fest: «En 2014 les employeurs vaudois ont ainsi contribué à hauteur de CHF 22.473 millions. Donc contrairement à ce que est relevé dans le rapport, la contribution des entreprises vaudoises est élevée.» Auch die Chambre de commerce et de l'industrie Fribourg hält fest «il constitue tout de même une charge non négligeable pour les entreprises qui affrontent actuellement une situation économique difficile».

Der in der Vorlage vorgesehene Mechanismus zur finanziellen Verpflichtung der Arbeitgeber würde zu krassen Ungerechtigkeiten führen: Arbeitgeber, die sich bereits seit vielen Jahren für die bessere Vereinbarkeit finanziell engagieren, würden nämlich im Vergleich mit Arbeitgebern, die dies erst aufgrund der neuen gesetzlichen Pflicht tun, benachteiligt. Die Tatsache, dass freiwillige Leistungen der Arbeitgeber an ihre Mitarbeitenden, die nicht gestützt auf kantonale oder kommunale Vorgaben gewährt werden, nicht in die Bemessung der Finanzhilfen des Bundes eingereicht werden sollen, könnte deshalb sogar dazu führen, dass das freiwillige Engagement der Unternehmen reduziert wird und letztlich wegfällt.

3.4 Kritische Einstellungen gegenüber einem Engagement des Bundes

Seit 2003 engagiert sich der Bund unter dem Titel «Anschubfinanzierung» finanziell stark, wenn es um den Aufbau neuer sowie den Ausbau bestehender Tagesbetreuungsorganisationen geht. Bis Ende 2019 wird er das auch noch weiterhin tun. Dieses Engagement hat ganz massgeblich dazu beigetragen, dass rasch mehr Betreuungsplätze geschaffen worden sind. Allerdings gilt es festzuhalten, dass das Angebot nicht gleichmäßig gestiegen ist. Vielmehr lässt sich inzwischen feststellen, dass sich die Situation in grösseren Städten und in ländlichen Gebieten ganz unterschiedlich entwickelt hat: Während in einigen Städten fast schon ein Überangebot an Tagesbetreuungsplätzen besteht (Beispiel Stadt Zürich), weisen viele ländliche Gebiete nach wie vor kein ausreichendes Platzangebot auf (Beispiel Kanton Baselland). Die zur Verfügung stehenden Bundesmittel können also einerseits dazu führen, dass unnötig Plätze aufgebaut werden, während anderorts wenig Interesse nach einem Ausbau des Angebots an externer Betreuung besteht.

Diese Gefahr besteht unseres Erachtens in jedem Fall, wo sich der Bund in Bereichen engagiert, die eng mit der Struktur und der Lebensweise in den verschiedenen Landesteilen verknüpft sind. Erfahrungsgemäss sind Gemeinden oder allenfalls Kantone besser in der Lage, die individuellen Bedürfnisse zu erkennen und entsprechende Angebote zu entwickeln.

Die zurzeit im Rahmen der Fachkräfteinitiative wieder breiter diskutierte Vereinbarkeit von Beruf und Familie zur Steigerung der Frauenerwerbsquote bildet zudem einen Bereich, der primär zwischen den Sozialpartnern und nicht hoheitlich zu regeln ist. Schon im eigenen Interesse, um im sogenannten «war for talents» zu bestehen, befassen sich immer mehr Arbeitgeber, die auf qualifiziertes Personal angewiesen sind, mit dieser Thematik und schaffen betriebsinterne Strukturen beziehungsweise bauen solche aus oder beteiligen sich an der Finanzierung von externen Betreuungsorganisationen, damit die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erleichtert wird.

4. Bessere Abstimmung des Angebotes auf die Bedürfnisse der Eltern

Wir teilen die Einschätzung des erläuternden Berichtes, dass es in Bezug auf die Abstimmung des Angebotes auf die Bedürfnisse der (erwerbstätigen) Eltern an verschiedenen Orten Handlungsbedarf gibt. Der Ausbau von schulergänzenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten in den Randzeiten, also morgens, über Mittag, und abends sowie in den Schulferien sind aus Arbeitgebersicht zu begrüßen. Wenn das Potential der Frauen besser genutzt werden will, scheint vielerorts eine entsprechende Weiterentwicklung zentral. Projektfinanzierungen des Bundes können hier – trotz allen bereits genannten Vorbehalten in Bezug auf die Rolle des Bundes – einen Beitrag zur gewünschten Weiterentwicklung der Tagesstrukturen leisten.

5. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 1 Abs. 2 Ziff. b

Der Reduktion zur Senkung der Drittbetreuungskosten stehen wir, insbesondere aufgrund der fehlenden Langfristwirkung und den grossen Mitnahmeeffekten bzw. mangelnde Zielgenauigkeit, sehr kritisch gegenüber.

→ Antrag: Streichen dieser Ziffer

Art. 3 Abs. 4

Art. 3 Abs. 4 sieht vor, dass die Finanzhilfen nur ausgerichtet werden, wenn die Kantone, öffentlichen Gebietskörperschaften, Arbeitgeber oder andere Dritte sich ebenfalls angemessen finanziell beteiligen.

Kantone und Gemeinden kommen nur in den Genuss zusätzlicher Subventionen, wenn sie sich selber und Dritte dazu bewegen können, Beiträge zu leisten. Diese Regelung ist – was die Verpflichtung der Arbeitgeberschaft anbelangt – aus den bereits genannten Gründen abzulehnen. Die Unternehmen beteiligen sich über die Steuern bereits an der Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung. Darüber hinaus kann es nicht sein, dass ein Arbeitgeber, welcher aufgrund seiner Arbeitnehmerstruktur gar nicht von Drittbetreuungsangeboten profitiert, noch zusätzlich zur Kasse gebeten wird.

→ Antrag: Verzicht auf die explizite Erwähnung der Arbeitgeber

Art. 3a

Wir halten die Massnahme für wenig zielgerichtet, teuer und kaum nachhaltig. (siehe oben)

→ Antrag: Verzicht auf Artikel 3a

Art. 3a Abs. 1

Nach Art. 3a Abs. 1 können die Finanzhilfen für die Erhöhung von kantonalen und kommunalen Subventionen Kantonen gewährt werden, die gewährleisten, die Summe der Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung zu erhöhen mit dem Ziel, die Drittbetreuungskosten der Eltern zu reduzieren. Von Kantonen oder Gemeinden gesetzlich vorgeschriebene Beiträge der Arbeitgeber an die Erhöhung der Subventionen werden angerechnet.

Nach den Erläuterungen des Bundesrates können die Kantone Subventionen alleine, gemeinsam mit einer oder mehreren Gemeinden sowie «gegebenenfalls zusammen mit den Arbeitgebern erhöhen». Es genügt nach dem Erläuterungsbericht aber auch, wenn nur einzelne Gemeinden ihre Subventionen erhöhen, oder wenn die Arbeitgeber neu oder verstärkt zur Mitfinanzierung gesetzlich verpflichtet werden und damit die Gesamtsumme an Beiträgen im betreffenden Kanton steigt. Der erläuternde Bericht hält hingegen weiter fest, dass freiwillige Leistungen der Arbeitgeber an ihre Mitarbeitenden, die nicht gestützt auf kantonale und kommunale Vorgaben gewährt würden, nicht angerechnet würden (Seite 19).

Kantone und Gemeinden kommen somit nur in den Genuss der Unterstützung des Bundes, wenn sie in der Lage sind, ihre Subventionen zu erhöhen. Diese Voraussetzung zwingt die Gemeinden geradezu, unter anderen auf die Arbeitgeber als Geldquelle zurückzugreifen, wenn sie nicht in der Lage sind, die Subventionen aus eigenen Mitteln zu erhöhen. Es liegt daher auf der Hand, dass die Kantone und Gemeinden dafür die Unternehmen in die Pflicht nehmen werden, was abzulehnen ist. Die öffentliche Hand trifft eine Pflicht, die Rahmenbedingungen für eine familienergänzende Kinderbetreuung zu schaffen (z.B. HarmoS-Konkordat). Diese Verantwortung kann nicht über eine Gesetzesänderung auf die Unternehmen abgeschoben werden. Ebenfalls stossend ist, dass freiwillige Leistungen der Arbeitgeber an die Mitarbeitenden nicht an die Subventionen angerechnet werden, obwohl damit dem Giesskannenprinzip zulasten derjenigen Arbeitgeber, welche nicht auf Drittbetreuungsangebote angewiesen sind, entgegengewirkt werden könnte. Denn bei freiwilligen Beiträgen der Arbeitgeber profitieren genau jene Mitarbeitenden, welche auch auf die entsprechenden Betreuungsleistungen angewiesen sind.

→ **Eventual-Antrag: Streichen des letzten Satzes. Die gesetzliche Verpflichtung der Arbeitgeber zur Mitfinanzierung von Tagesstrukturen lehnen wir entschieden ab.**

Art. 3b

Die befristeten Finanzhilfen für Projekte zur besseren Abstimmung des familienergänzenden Betreuungsangebotes auf die Bedürfnisse der Eltern können als zielführend beurteilt werden. Insbesondere der Ausbau von schulergänzenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten in den Randzeiten scheint vielerorts noch nötig und im Interesse von erwerbstätigen Eltern und der Unternehmen.

→ **Zustimmung zu diesem Artikel**

Zu den weiteren Artikeln haben wir keine Bemerkungen.

Wir danken Ihnen für die Aufmerksamkeit, welche Sie unseren Bemerkungen entgegenbringen und bitten Sie, unsere Standpunkte zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Prof. Dr. Roland A. Müller
Direktor

Jürg Zellweger
Mitglied der Geschäftsleitung