



Bundesgesetz über die Massnahmen zur Entlastung des Haushalts ab 2025: Stellungnahme von kibesuisse

Zürich, 21. September 2023

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Keller-Sutter
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 28. Juni 2023 haben Sie die interessierten Kreise eingeladen, zum Bundesgesetz über die Massnahmen zur Entlastung des Haushalts ab 2025 Stellung zu nehmen. Der Verband Kinderbetreuung Schweiz (kibesuisse) bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu dieser Vorlage zu äussern. Relevant für unseren Verband ist einzig die Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG), das heisst, die geplante Senkung des Anteils der Kantone an der direkten Bundessteuer zur teilweisen Kompensation des vorgesehenen Bundesengagements in der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Grundsätzliche Anmerkungen

Wie im [erläuternden Bericht](#) ausgeführt, zeigt der Finanzplan 2024 bis 2026 grosse strukturelle Defizite. Daher anerkennt kibesuisse die Bemühungen des Bundesrats, den Bundeshaushalt zu stabilisieren, wie zum Beispiel die im Frühjahr beschlossenen Entlastungsmassnahmen von 2 Milliarden Franken. Es ist jedoch wichtig, sich vor Augen zu führen, dass nicht der Bund den Löwenanteil der Kosten für die familienergänzende Bildung und Betreuung trägt. Mit 80 Prozent sind es nach wie vor die Eltern, Kantone und Gemeinden. Aus Sicht von kibesuisse ist es unverständlich, dass der Bund gerade hier sparen will, wo andere bereits die grösste Last tragen. Dies umso mehr, als er eine Mitverantwortung trägt, diese auch wahrnehmen muss und deshalb auch zahlen soll (vgl. Kapitel «Die Subsidiarität bleibt gewahrt»).

Handlungsbedarf in Bezug auf den Fachkräftemangel ist unbestritten

In Zeiten der ausgabenpolitischen Zurückhaltung gilt es, jede Investition auf Herz und Nieren zu prüfen, ob sie es auch wert ist. Umso mehr ist kibesuisse darüber erstaunt, dass der Bundesrat an der Wirkung des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) zu zweifeln scheint. **Im Gegensatz zu anderen Ausgaben ist hier die Rendite klar ausgewiesen: Für jeden investierten Franken gibt es fünf Franken zurück.** Dies ist die wichtigste Erkenntnis aus der [Studie von Büro BAK Economics](#). Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im UKibeG vorgesehen ist. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition ist angesichts des bereits akuten Fachkräftemangels auch dringend nötig. Bis 2030 dürfte es eine Lücke von rund 270'000 Arbeitskräften geben (vgl. [Artikel in «20 Minuten»](#)). Die im UKibeG vorgesehene Senkung der Elterntarife sowie Ausbau und Qualitätsentwicklung der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung sind die Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken. Der Bundesrat selber anerkennt in seinem Ende Juni 2023 verabschiedeten [Bericht «Wiedereinstieg und Verbleib in der Erwerbstätigkeit von](#)

kibesuisse

Verband Kinderbetreuung Schweiz
Fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant
Federazione svizzera delle strutture d'accoglienza per l'infanzia

Josefstrasse 53, CH-8005 Zürich, T +41 44 212 24 44, www.kibesuisse.ch

[Frauen mit Kindern](#)», dass **die bestmögliche Ausschöpfung des inländischen Arbeits- und Fachkräftepotenzials weiterhin zentral bleibt**. Dies impliziert eine «möglichst hohe Erwerbsbeteiligung von Eltern und insbesondere von Müttern, die familiäre Verpflichtungen mit beruflichen Aufgaben vereinbaren müssen» (s. S. 9).

In diesem Zusammenhang spielen die Betreuungskosten eine Schlüsselrolle. Parallel zum vorher erwähnten Bericht hat der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan eine [Studie](#) zu demselben Thema in Auftrag gegeben. Die Autorinnen und Autoren weisen nach, dass die Bezahlbarkeit der familienergänzenden Bildung und Betreuung von den Frauen als ungenügend angesehen wird. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). In der Studie heisst es deshalb unmissverständlich: «Diese Resultate zeigen, dass hier ein klarer Handlungsbedarf besteht» (s. S. 31).

Taugliche Vorlage für Gegenwart und Zukunft

Nachdem sich der Bundesrat bereits in seiner [Stellungnahme vom 15. Februar 2023](#) grundsätzlich gegen das UKibeG ausgesprochen hatte, bleibt er auch bei der vorliegenden Vernehmlassung bei seinem Nein. **kibesuisse beurteilt diese Ablehnung aus zwei Gründen als kurzfristig:** Einerseits in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart, denn gerade jetzt müsste der Bundesrat konkrete Lösungen wie den Gesetzesentwurf unterstützen und nicht mit der schlechten Finanzlage argumentieren. Eine Finanzlage notabene, die vor einem Jahr noch düsterer aussah: Gemäss der ersten Hochrechnung 2023 rechnet der Bund mit einem Finanzierungsdefizit von 1,5 Milliarden Franken anstelle der ursprünglich budgetierten 4,8 Milliarden, das heisst, es sind 3,3 Milliarden Franken weniger (vgl. [Medienmitteilung vom 16. August 2023](#)).

Andererseits ist es auch kurzfristig in Bezug auf die Zukunft, denn die Schweiz hat erwiesenermassen dringenden Nachholbedarf in drei Punkten: Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Chancengerechtigkeit von Kindern sowie Zugänglichkeit, Qualität und Bezahlbarkeit der familienergänzenden Bildung und Betreuung. Beim letzten Punkt schneidet die Schweiz im Vergleich zu den anderen OECD-Ländern besonders schlecht ab: Sie bildet das Schlusslicht gemeinsam mit den USA, Australien, Zypern und der Slowakei. Dies hat die internationale Vergleichsstudie des Unicef-Forschungsinstituts Innocenti [«Where do rich countries stand on childcare?»](#) aus dem Jahr 2021 ergeben.

Gemäss dem [Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife»](#) der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt bei derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. **Umso naheliegender ist es deshalb, den UKibeG zu unterstützen: Er bietet einen optimalen Hebel, um alle drei genannten Punkte zu verbessern.**

Die Subsidiarität bleibt gewahrt

kibesuisse ist erstaunt darüber, dass der Bundesrat neben der Finanzlage auch die Subsidiarität anführt, um das UKibeG abzulehnen. Mittlerweile herrscht Einigkeit, dass der Bund eine wichtige subsidiäre Rolle in Bezug auf die familienergänzende Bildung und Betreuung einnimmt, die

weiterhin in der Kompetenz der Kantone und Gemeinde liegt. Mit anderen Worten: Die Vorlage rüttelt nicht an der bisherigen Aufteilung. **Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon hat in einem [Rechtsgutachten](#) gezeigt, dass der Bund gemäss Bundesverfassung in einer Mitverantwortung steht und dieser Verantwortung bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat.** Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen.

Das UKibeG ist auch konform mit dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5a und 43a Abs. 1, vgl. S. 21 im [erläuternden Bericht](#)): Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt. Er profitiert aber ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Dies gilt auch für die Bekämpfung des Fachkräftemangels, deren Auswirkungen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene, wie es fälschlicherweise im [erläuternden Bericht](#) heisst (vgl. S. 21). **Damit wird auch der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV eingehalten:** Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. Entsprechend ist es gerechtfertigt, dass sich alle drei politischen Ebenen an der Finanzierung beteiligen. Kleine Randnotiz: Immerhin ist der Bundesrat zum Schluss des [erläuternden Berichts](#) ehrlich und lässt den Grund für seine Ablehnung bzw. Unzufriedenheit durchschimmern: «Besser würde dem Grundsatz «wer zahlt, befiehlt» mit einer deutlichen Redimensionierung des E-UKibeG Rechnung getragen» (vgl. S. 21).

Vorgehen des Bundesrats ritzt an der Gewaltenteilung

Fragwürdig ist nicht nur das Verständnis, das der Bundesrat in Bezug auf die Ausgestaltung der Vorlage an den Tag legt. Bedenklich ist auch das bundesrätliche Vorgehen bei dieser Vernehmlassung als solches. Erstens ist die hier vorgeschlagene Änderung des DBG im Wortlaut deckungsgleich mit dem bundesrätlichen Vorschlag vom 15. Februar 2023, der am 1. März vom Nationalrat mit 108 zu 85 Stimmen bei 3 Enthaltungen abgelehnt wurde. Es grenzt an Zwängerei, den identischen Vorschlag nochmals zu bringen, um den Beschluss des Nationalrats umzustossen. Die grosse Kammer hat einen Entscheid getroffen, den es zu respektieren gilt, auch wenn der Bundesrat ganz offensichtlich nicht damit einverstanden ist.

Zweitens ist es für das Verständnis der Demokratie und der Institutionen höchst problematisch, wenn sich der Bundesrat mit der vorliegenden Vernehmlassung in ein laufendes Geschäft des Parlaments einmischt – und das, noch bevor beide Räte entschieden haben. **Es ist ein unzulässiger Eingriff in die Gewaltenteilung, wenn der Bundesrat dem Entscheid der Legislative vorzugreifen beziehungsweise ihn zu beeinflussen versucht.** Die Bundesverfassung regelt unmissverständlich die Aufgaben von Legislative (Art. 163 Abs. 1) und Exekutive (Art. 182 Abs. 2).

Drittens schiebt der Bundesrat die heisse Kartoffel den Kantonen zu, wenn er sie in dieser Vernehmlassung dazu auffordert, alternative kantonale Gegenfinanzierungen oder Möglichkeiten vorzuschlagen, wie die Vorlage der geltenden Aufgabenteilung besser Rechnung tragen kann (vgl. S. 13 im [erläuternden Bericht](#)). Die Kantone haben bereits ihre Verantwortung im Rahmen der Vernehmlassung zum UKibeG im Sommer 2022 wahrgenommen und sich zur Thematik geäussert. 23 von 26 Kantonen unterstützten dabei die Vorlage – wie im Übrigen auch 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 weitere Organisationen (vgl.

[Vernehmlassungsbericht](#)). **Kurz: Die Vorlage ist nicht nur für wenige Akteure von Belang, sondern politisch enorm breit abgestützt.**

Bedenkliche bis falsche Verwendung der Begrifflichkeiten

Damit fällt auch das Argument weg, dass die Vorlage auf die «Ausbauwünsche» des Nationalrats zurückgeht (vgl. S. 2 im erläuternden Bericht). **Nicht nur hier ist die gewählte Begrifflichkeit befremdlich, sondern in den gesamten Vernehmlassungsunterlagen.** «Wünsche» lässt den Eindruck entstehen, es handle sich um eine Petitesse oder der Nationalrat hätte aus einer plötzlichen Laune oder Allüre heraus die Vorlage erarbeitet. Nichts liegt ferner von der Realität: Bei dieser wohl durchdachten und breit getragenen Vorlage steht viel auf dem Spiel. Tief blicken lässt auch der Begriff «Mehrausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung» (vgl. S. 7 im [erläuternden Bericht](#)). Er klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Fragwürdig und bedenklich ist zuletzt, dass in einem offiziellen Dokument das UKibeG als «Kinderkrippenvorlage» bezeichnet wird (vgl. S. 2 der [FAQ](#)). Dies ist gleich doppelt falsch, sowohl terminologisch als auch inhaltlich. Zum einen ist der Begriff «Krippe» überholt bzw. ungenau, weil er in der Schweiz uneinheitlich verwendet wird. Zudem ist er auf die Zeit vor dem Kindergarten beschränkt. Die Branche spricht stattdessen von «Kindertagesstätten» bzw. «Kitas». Als Sammelbegriff umfasst er Kinderkrippen und Tagesstrukturen und ist trotzdem präziser, weil er sowohl den Vorschul- als auch den Schulbereich meint. Zum anderen will das UKibeG nicht allein die Kitas fördern. Das Gesetz findet Anwendung auf die gesamte institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 2 Bst. a). Diese institutionelle Betreuung wird dann näher definiert (Art. 3 Bst. b) als «regelmässige Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Krippen, Kindertagesstätten, Tageskindergärten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind.»

Schluss mit den Lippenbekenntnissen

Zu guter Letzt hat der Bundesrat die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie als eines der Legislaturziele definiert. Auch in den Vernehmlassungsunterlagen wird davon gesprochen, dass die Mehreinnahmen aufgrund der OECD-Mindeststeuer für Standortförderungsmassnahmen verwendet werden könnten, zu denen explizit die Vereinbarkeit von Beruf und Familie gezählt wird (vgl. S. 3 der [FAQ](#)). Das pfannenfertige UKibeG ist genau eine solche Massnahme. Der Bundesrat müsste diese Vorlage deshalb unterstützen, anstatt ihr mit dem vorliegenden «Entlastungspaket 2025» Steine in den Weg zu legen und sie so zu beschneiden, dass sie ihre Wirkung nicht entfalten kann. Anders gesagt: **Der Bundesrat hat mit dem UKibeG die Gelegenheit zu beweisen, dass die Förderung der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht bloss ein Lippenbekenntnis ist, sondern dass es ihm ernst damit ist und den Worten auch Taten folgen lässt.**

Fazit: Aus all diesen Gründen spricht sich kibesuisse klar gegen die Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) aus, das heisst, gegen die geplante Senkung des Anteils der Kantone an der direkten Bundessteuer zur teilweisen Kompensation des vorgesehenen Bundesengagements in der familienergänzenden Kinderbetreuung. Stattdessen schlägt der Verband vor, vertieft die Frage zu analysieren, ob es auch andere Entlastungsmassnahmen gibt, um den Bundeshaushalt zu stabilisieren. Es

erweckt nämlich den Eindruck, als hätte sich der Bundesrat auf das UKibeG eingeschossen und andere Möglichkeiten gar nicht in Erwägung gezogen.

Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln und Bestimmungen

Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG; 642.11)

Ziff. I Art. 196 Abs. 1–1ter

Wie bereits in den grundsätzlichen Anmerkungen ausgeführt, lehnt kibesuisse eine Anpassung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) ab. Deshalb beantragt kibesuisse, die bisherigen Formulierungen bei Art. 196 Abs. 1 und 1bis beizubehalten.

Ziff. II Abs. 2

Wie bereits in den Grundsätzlichen Anmerkungen ausgeführt, lehnt kibesuisse eine Anpassung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) ab. Deshalb beantragt kibesuisse, Ziff. II Abs. 2 ersatzlos zu streichen.

II

1 Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

~~2 Ziffer I/1 tritt gleichzeitig mit dem Bundesgesetz vom [Datum]5 über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern in Kraft.~~

~~2 Ziffer I/2 tritt unter Vorbehalt von Absatz 4 am [Datum] in Kraft.~~

~~3 Ziffer I/2 tritt nicht in Kraft, wenn das Eigenkapital des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung einschliesslich des für den Betrieb notwendigen Betriebskapitals Ende 2024 2,5 Milliarden Franken unterschreitet.~~

kibesuisse dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und steht Ihnen gerne für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Franziska Roth, Präsidentin kibesuisse

Maximiliano Wepfer, Verantwortlicher politische Kommunikation kibesuisse