

Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern: Vorentwurf der WBK-N im Rahmen der parlamentarischen Initiative 21.403: «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»

Vernehmlassungsstellungnahme vom Dachverband Tagesstrukturen Mittagstische Aargau

Einleitende Bemerkungen

Der Dachverband Tagesstrukturen Mittagstische Aargau, nachfolgend dtma genannt, begrüsst die vorgesehene und nötige Stärkung des Bundesengagements in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung.

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 in der Schweiz leben. Das vorgesehene Bundesgesetz führt zu mehr Chancengerechtigkeit und zu einer finanziellen Entlastung der Erziehenden.

Die Vollkosten für einen Kinderbetreuungsplatz (auch Tagesschulen und Tagesstrukturen) sind in der Schweiz etwa auf gleichem Niveau wie im benachbarten Ausland. 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/Infras 2015). Das führt dazu, dass Eltern in der Schweiz im Schnitt 1/5 des Familieneinkommens für die familienergänzende Betreuung von zwei Kindern während dreieinhalb Tagen pro Woche investieren müssen, während es im Europäischen Raum nur maximal 10 Prozent sind.

Diese Situation geht auf Kosten der Familien und insbesondere der Mütter: Es sind mehrheitlich Frauen, die ihr Erwerbsspensum reduzieren oder ganz aufgeben, vor allem wenn ihre Kinder in den Kindergarten kommen und das Betreuungsangebot im Bereich Tagesstrukturen nicht bedürfnisorientiert angeboten wird, um unbezahlt ihre Kinder zu betreuen, wenn bedarfsgerechte und bezahlbare Betreuungsplätze fehlen. 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 das ist nur realistisch, wenn die Rahmenbedingungen entsprechend stimmen und Zugang zu bezahlbaren und bedarfsgerechten institutionellen Kinderbetreuungsangeboten besteht.

Um die Erwerbstätigkeit 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 Angebote.

Uns vom dtma geht es prioritär auch darum, dass familien- und schulergänzende Kinderbetreuung unter dem Aspekt eines zusätzlichen informellen Bildungsangebotes gesehen wird, Familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsangebote mit einer hohen Qualität sind wichtige Player in immer wichtiger werdenden Bildungslandschaften. (Infos zu Bildungslandschaften unter <https://www.education21.ch/de/bildungslandschaften21/was-ist-eine-bildungslandschaft>)

Die Haltung des dtma zum Vorschlag der WBK-N

Der dtma begrüsst das Ansinnen der WBK-N, die Anstossfinanzierung des Bundes in eine zeitgemässe Lösung zu überführen und die Beiträge der öffentlichen Hand 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, wertet der dtma positiv. Dafür müssen für uns die Normkosten, welche die oben erwähnte Qualität gewährleisten, entsprechend angesetzt sein.

Der dtma 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 Chancengerechtigkeit verzichtet wird. Der dtma erachtet es als verpasste Chance, 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 dtma begrüsst, dass der Geltungsbereich der Bundesfinanzhilfen den vorschulischen und den schulergänzenden Bereich umfasst. Denn es braucht aus unserer Sicht den Ausbau in beiden Bereichen. 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 dtma die Verbesserung der Qualität und damit einhergehend gute Arbeitsbedingungen für das mehrheitlich weibliche Personal als zwingend. Die Chancengerechtigkeit 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 dtma 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 dtma 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 selbst 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 dtma als äusserst positiv und zielführend.

Antrag von Bildung & Betreuung

Der dtma beantragt, dass der Bund seinen Beitrag an die Reduktion der Elternkosten wie bisher an die Kantone auszahlt und nicht als Subjektfinanzierung an die Eltern. Der dtma 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 verabschieden werden. Der dtma 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 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.

Eventualanträge vom dtma

Falls an einer Subjektfinanzierung an die Eltern, - anstelle ein Sockelbeitrag an die Kantone, wie wir sie oben vorschlagen, festgehalten wird, muss sie umfassend und inklusiv ausgestaltet sein, damit alle Familien einen Beitrag erhalten. 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 Erwerbspensen 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.

Nicht beleuchtet wird beim aktuellen Gesetzesansatz die Situation von arbeitenden Grosseltern, die neben ihrer beruflichen und ehrenamtlichen Tätigkeiten, einen wichtigen Teil der

Kinderbetreuungsaufgaben übernehmen. Kinderbetreuende Grosseltern entlasten durch ihr Engagement die Staatskasse, da weniger kostenpflichtige Betreuungsplätze nötig sind.

Die Minderheitsanträge zu **Art. 4** lehnt der dtma 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, welche 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 dtma 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 dtma abgelehnt.

Kinder mit Behinderungen, Verhaltens- oder Lerndefiziten generieren einen erhöhten Betreuungsaufwand und Personalaufwand für die Betreuungsinstitutionen. Betreuungsinstitutionen müssen diesen erhöhten Betreuungsaufwand ausweisen und definieren. Der finanzielle und personelle Zusatzaufwand ist aktuell für die meisten Betreuungsinstitutionen nicht finanzierbar und für die Eltern nicht bezahlbar.

Der vorgeschlagene **Art. 7 Abs. 4** führt implizit zur Benachteiligung aller Kantone und Gemeinden, welche bereits heute diese anfallenden 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 Mehrkosten für erhöhten Betreuungsaufwand 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 höherem Betreuungsaufwand ist höher, wenn ~~die Eltern tatsächlich höhere Kosten~~ **durch den erhöhten Betreuungsbedarf** für die familienergänzende Kinderbetreuung ~~tragen~~ **Mehrkosten anfallen**. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Berechnung des Bundesbeitrages.*

Es spricht aus Sicht vom dtma 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. Der dtma 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 Prozent¹. Die Schaffung neuer Plätze, gerade in ländlichen Kantonen, Gebieten und Gemeinden, ist deshalb zentral für die Förderung der Erwerbstätigkeit der Frauen und somit für die Gleichstellung von Frauen und Männern. Ebenso erachtet der dtma 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.

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. Ähnlich sieht dies im Bereich der schulischen Tagesstrukturen aus. Häufig wechselnde Betreuungspersonen an die Schulen und übernehmen dort Assistenzaufgaben, weil diese besser entlohnt werden. Das hat Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen des mehrheitlich weiblichen Betreuungspersonals: In einer Umfrage der Gewerkschaft VPOD² 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 dtma 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. Ebenso begrüssen wir eine zukunftsgerichtete Weiterentwicklung in Richtung Tagesschulen.

¹ https://vpod.ch/downloads/infoblaetter-bildung_frauen/dossier-kinderbetreuung-2020.pdf (2.6.22)

² <https://vpod.ch/themen/kinderbetreuung/kita-umfrage/> (2.6.22)

Auch die Berücksichtigung von Kindern mit Behinderungen resp. besonderen Bedürfnissen wertet sie positiv. Der dtma unterstützt diesbezüglich die **Minderheit Fivaz**, der die Anspruchsgruppe auf Kinder mit besonderen Bedürfnissen ausweitet, da diese auch einer aufwändigeren Betreuung, nicht nur in Schulklassen, sondern auch in Betreuungsangeboten bedürfen.

Der dtma 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 verzichtet 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 dtma 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 familien- und schulergänzenden 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 mindestens ~~400~~ höchstens ~~160~~ Millionen Franken bewilligt.

Der dtma erwartet, dass nicht nur die Kostenaufwendungen im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung budgetiert werden, sondern auch die belegbaren Einsparungen, die durch ein bedürfnisorientiertes Angebot anfallen sowie die zusätzlichen Steuereinnahmen durch die erhöhten Beschäftigungsgrade der Eltern und die damit zusammenhängenden besseren Altersversorgung, ausgewiesen oder sichtbar gemacht werden (regelmässige Durchführung einer schweizerischen Sozialbilanz). Somit werden die Investitionen im Kontext der Einsparungen, erhöhten Steuereinnahmen und besserer Altersvorsorge realer aufgezeigt.

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

Es ist in der Schweiz mangels einheitlicher, statistischen Daten kaum möglich, valide Aussagen zu Angebot und Nachfrage in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zu machen. Um dieses Angebot bedarfsgerecht weiterzuentwickeln, sind solide statistische Grundlagen dringend nötig und in der Schweiz besteht dazu ein grosser Nachholbedarf. Speziell im Bereich von Sozialbilanzen fehlt jegliches Grundlagenmaterial.

Der dtma 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 dtma, dass die Auswirkungen des Gesetzes gemäss **Art. 19** regelmässig evaluiert und die Resultate veröffentlicht werden sollen.

Zum 5. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Der dtma 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 und der flächendeckenden Einführung von Tagesschulen.

Der dtma beantragt deshalb, Art. 21 Abs. 3 zu streichen.

Fazit

Der dtma 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 Chancengerechtigkeit der Familien und an die Gleichstellung der Geschlechter. Ebenso stellt es aus Sicht vom dtma eine Förderung von verfügbaren und bezahlbaren Betreuungsmodulen dar, welche wichtige Player in Bildungslandschaften sind. Schule und Elternhaus können den Bildungsauftrag allein nicht umsetzen und sind auf verlässliche Partner:innen angewiesen.

Der dtma bedauert jedoch, dass die Eltern mittels Subjektfinanzierung entlastet werden sollen, anstatt mittels Beiträge an die Kantone, die auch Steuerungsvorgaben bez. Qualität und Tarifgestaltung ermöglichen würden. Im Übrigen unterstützt der dtma 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 dtma 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 für Fragen gern zur Verfügung.