



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 der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF (Juni 2022)

Einleitende Bemerkungen

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF begrüsst die vorgesehene Stärkung des Bundesengagements in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Denn 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 wohnen. Das vorgesehene Bundesgesetz führt zu mehr Chancengleichheit und zu einer Entlastung der Eltern.

Die Schweiz hat bezüglich Gleichstellung und Familienpolitik grossen Nachholbedarf: Im OECD-Kinderbetreuungsvergleich rangiert sie auf Platz 38 von 41 Ländern. Es fehlt unter anderem an ausreichend langen geburtsbezogenen Urlauben und einer Elternzeit sowie insbesondere an für die Familien bezahlbaren qualitativ guten Kinderbetreuungsplätzen. Gemäss Schätzungen von Infrac/BSV (2015)¹ investiert die öffentliche Hand in der Schweiz nur 0.1 Prozent des Bruttoinlandprodukts (600 Mio. CHF) in die vorschulische Kinderbetreuung. Der OECD-Schnitt ist 0.8 Prozent, in Schweden sind es gar 2 Prozent. Während alle Kinder ein Anrecht auf kostenlose schulische Bildung haben, muss die Kinderbetreuung privat organisiert und zu einem grossen Teil von den Familien bezahlt werden.

Die kaufkraftbereinigten Vollkosten für einen vorschulischen Kinderbetreuungsplatz sind in der Schweiz vergleichbar mit dem europäischen Ausland. Aber 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/Infrac 2015). Das führt dazu, dass Eltern in der Schweiz ein gutes Fünftel des Familieneinkommens für die familienergänzende Betreuung von zwei Kindern während dreieinhalb Tagen pro Woche bezahlen, während es im europäischen Umland 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, um unbezahlt ihre Kinder zu betreuen, wenn bedarfsgerechte Betreuungsplätze fehlen oder die Familie sie sich nicht leisten kann. Frauen verzichten deshalb nicht nur auf Erwerbseinkommen, sondern in der Folge auch

¹ https://www.infrac.ch/media/filer_public/c9/1c/c91c17be-d295-4423-8c45-9e6132edd30c/3_15d_ebericht.pdf (2.6.22)

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 eine solche ist nur realistisch, wenn die Rahmenbedingungen stimmen und Familien Zugang zu bezahlbaren und bedarfsgerechten institutionellen Kinderbetreuungsangeboten haben.

Um die Erwerbsintegration der Frauen zu fördern, geschlechtsspezifische Einkommenslücken zu verkleinern und die Gleichstellung von Frauen und Männern vorwärts zu bringen, braucht es deshalb einen Ausbau der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangebote, eine bessere Finanzierung durch die öffentliche Hand sowie Massnahmen zur Verbesserung der Qualität.

Die EKF bekennt sich zu vielfältigen Familienmodellen und setzt sich für die Verbesserung der Rahmenbedingungen für alle Menschen mit Kindern ein. Das Ziel der EKF, dass alle Familien Zugang zu qualitativ guten und bezahlbaren Kinderbetreuungsangeboten haben, darf nicht mit einer Pflicht, die Kinder familienergänzend betreuen zu lassen, verwechselt werden.

Zum Vorschlag der WBK-N

Gemeinsam mit der Koalition Kinderbetreuung hat sich die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF seit dem ersten Corona-Lockdown dafür eingesetzt, dass die Bundesfinanzhilfen für die Kinderbetreuung verstetigt und an Kriterien zur Tarifstrukturgestaltung, Qualität und Arbeitsbedingungen geknüpft werden. Die Kommission begrüsst deshalb das Ansinnen der WBK-N, die Anstossfinanzierung des Bundes in eine zeitgemässe Lösung zu überführen und die Beiträge 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, werten die Kommissionsmitglieder positiv.

Die EKF 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 Chancengleichheit verzichtet wird. Die EKF erachtet es als verpasste Chancen, 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

Die EKF begrüsst, dass der Geltungsbereich der Bundesfinanzhilfen den vorschulischen und den schulergänzenden Bereich umfasst. Denn es braucht einen Ausbau des Angebotes sowohl vor als auch während der Schulzeit. 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 die Kommission die Verbesserung der Qualität und damit einhergehend gute Arbeitsbedingungen für das mehrheitlich weibliche Personal als zwingend. Die Chancengleichheit muss für alle Kinder und nicht nur diejenigen im Vorschulalter verbessert werden, was insbesondere auch durch ein niederschwelliges Angebot an schulergänzenden Tagesstrukturen möglich ist.

Die EKF 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 die EKF klar 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 selber 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 die EKF als äusserst positiv und zielführend.

Antrag EKF

Die EKF beantragt jedoch, dass der Bund seinen Beitrag an die Reduktion der Elternkosten wie bisher an die Kantone auszahlt und nicht als Subjektfinanzierung an die Eltern. Sie 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. Die Kommission 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 familienergänzenden 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 EKF

Falls an einer Subjekt- anstelle einer Sockelfinanzierung an die Kantone, wie wir sie oben vorschlagen, festgehalten wird, muss sie umfassend und inklusiv ausgestaltet sein, damit alle Familien davon profitieren. 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.

Die Minderheitsanträge zu **Art. 4** lehnt die EKF 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, die 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.

Die EKF 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 von der EKF abgelehnt.

Gerade bei Kindern mit schweren Behinderungen können Eltern kaum die ganzen Zusatzkosten alleine tragen. Der vorgeschlagene **Art. 7 Abs. 4** führt jedoch implizit zur Benachteiligung all derjenigen Kantone und Gemeinden, welche bereits heute die behinderungsbedingten 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 behinderungsbedingten Mehrkosten 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 Behinderungen ist höher, wenn die Eltern ~~tatsächlich höhere Kosten~~ durch die Behinderung für die familienergänzende Kinderbetreuung tragen tatsächliche Mehrkosten anfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Berechnung des Bundesbeitrages.

Es spricht aus Sicht der Kommissionsmitglieder 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. Die EKF 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 Prozent². Die Schaffung neuer Plätze, gerade in ländlichen Kantonen, ist deshalb zentral für die Erwerbsintegration der Frauen und somit für die Gleichstellung von Frauen und Männern. Ebenso erachtet die EKF 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. Das hat Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen des mehrheitlich weiblichen Betreuungspersonals: In einer Umfrage der Gewerkschaft VPOD³ 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.

Die EKF 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.

Auch die Berücksichtigung von Kindern mit Behinderungen resp. besonderen Bedürfnissen wertet sie positiv. Die EKF unterstützt diesbezüglich die **Minderheit Fivaz**, der die Anspruchsgruppe auf Kinder mit besonderen Bedürfnissen ausweitet, da es auch Kinder ohne Behinderung gibt, die einer aufwändigeren Betreuung bedürfen.

Die EKF 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 verzichten will.

² https://vpod.ch/downloads/infoblaetter-bildung_frauen/dossier-kinderbetreuung-2020.pdf (2.6.22)

³ <https://vpod.ch/themen/kinderbetreuung/kita-umfrage/> (2.6.22)

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. Die EKF 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 familienergänzenden 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 **400** höchstens ~~160~~ Millionen Franken bewilligt.*

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

Es ist in der Schweiz mangels einheitlicher Daten kaum möglich, valide Aussagen zu Angebot und Nachfrage in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zu machen. Um das Angebot bedarfsgerecht weiterzuentwickeln, sind solide statistische Grundlagen dringend nötig und in der Schweiz besteht grosser Nachholbedarf.

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

Zum 5. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Die EKF 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, so lange sie nötig ist für die Weiterentwicklung des Angebots der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung sowie der Politik der frühen Förderung.

Die EKF beantragt deshalb, **Art. 21 Abs. 3** zu streichen.

Fazit

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF 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 Chancengleichheit der Familien und an die Gleichstellung der Geschlechter.

Die Kommissionsmitglieder bedauern jedoch, dass die Eltern mittels Subjektfinanzierung entlastet werden sollen, anstatt mittels Beiträgen an die Kantone, die auch Steuerungsvorgaben bez. Qualität und Tarifgestaltung ermöglichen würden. Im Übrigen unterstützt die EKF diejenigen Minderheitsanträge, die umfassendere Lösungen vorsehen und lehnt diejenigen ab, die den Geltungsbereich des Gesetzes einschränken. Für die Unterstützung im Rahmen der Programmvereinbarungen beantragt die EKF 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.