



21.403 n Pa. Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung. Eröffnung der Vernehmlassung durch die WBK-S

Vernehmlassungsstellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF (Mai 2024)

Einleitende Bemerkungen

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF hat sich stets für eine Stärkung und Verstetigung des Bundesengagements in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung ausgesprochen. Ihr Ziel ist es, dass das Betreuungsangebot ausgeweitet, die Qualität verbessert und die Betreuungskosten für Eltern reduziert werden. Aus Sicht der EKF sollte der Bund dauerhaft einen Beitrag an die Kinderbetreuungskosten der Kantone leisten. Die Bundesfinanzhilfen sollten mit Vorgaben an die Tarifgestaltung, Qualität und Arbeitsbedingungen verknüpft sein.

Die EKF begrüsst, dass der Entwurf der WBK-S eine stabile und längerfristige Finanzierungsvariante und eine Senkung der Betreuungskosten für erwerbstätige Eltern vorsieht, sowie dass durch Programmvereinbarungen der Ausbau des Angebots gefördert werden soll. Die EKF bedauert jedoch, dass dies in Form einer subjektbezogenen Subventionierung durch die Auszahlung von Betreuungszulagen an die Eltern geschehen soll, statt durch eine Verstetigung der Bundesbeiträge an die Kantone.

Sollte am Modell der WBK-S festgehalten werden, spricht sich die EKF dafür aus, dass eine Bundesbeteiligung an der Finanzierung der Betreuungszulage beibehalten wird. Zudem fordert sie, dass die Höhe der Zulage an die tatsächlichen Betreuungskosten gekoppelt wird. Die Auszahlung sollte bis ans Ende der obligatorischen Schulzeit dauernd einkommensabhängig berechnet werden. Aus Sicht der EKF ist zudem die Beibehaltung der bisherigen Förderziele zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität durch Programmvereinbarungen sowie die Aufhebung ihrer zeitlichen Befristung entscheidend.

Öffentliche Finanzierung der Kinderbetreuung von herausragender Bedeutung

Kinderbetreuung ist ein wichtiges Instrument, um Eltern eine gleichberechtigte Teilhabe am Erwerbsleben zu ermöglichen. Um Vereinbarkeit zu fördern, geschlechtsspezifische Einkommenslücken zu reduzieren und Gleichstellung voranzubringen, braucht es einen Ausbau der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangebote, eine bessere Finanzierung durch die öffentliche Hand sowie Massnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Zudem fördert eine qualitativ hochstehende Betreuung die Chancengerechtigkeit für sozial benachteiligte Kinder. Eine höhere Erwerbsbeteiligung von Eltern durch Investitionen in die Kinderbetreuung führt zu höheren Steuereinnahmen, einer gesteigerten Bildungsrendite und senkt das Armutsrisiko.¹

Die familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsstrukturen in der Schweiz sind unterfinanziert. Dies führt dazu, dass das Angebot zu klein ist und die Kosten für Eltern zu hoch sind. Gleichzeitig sind die Arbeitsbedingungen, das Lohnniveau sowie die Lohnentwicklung der Beschäftigten dieser Branche ungenügend.² Davon sind wiederum hauptsächlich Frauen negativ betroffen. Die Schweiz investiert für

¹ https://jacobsfoundation.org/wp-content/uploads/2020/09/JF_Whitepaper_Investition_fru%CC%88he_Kindheit_final.pdf

² https://www.sgb.ch/fileadmin/redaktion/docs/dossiers/156d__Frauenloehne.pdf

die Betreuung und Bildung von drei- bis fünfjährigen Kindern jährlich durchschnittlich nur 0,3% des BIP, während die Ausgaben im OECD-Durchschnitt 0,6% des BIP betragen (OECD 2019).³ Lokal stark unterschiedliche Subventionierungssysteme und Qualitätsvorgaben führen zu einem kantonalen und lokalen Flickenteppich des Angebots und der Kosten. So variieren die Tarife in Kindertagesstätten für Kinder ab 18 Monaten von 42 bis 128 Franken pro Tag und Kind.⁴

Fast die Hälfte der Eltern mit Kindern im Vorschulalter verzichtet trotz Bedarf auf familienergänzende Kinderbetreuung, weil die Kosten zu hoch sind (BSV 2018: vi).⁵ Meist reduzieren Frauen ihre Erwerbstätigkeit oder verzichten eine Zeit lang komplett auf die Ausübung ihres Berufs, wenn in einem Haushalt minderjährige Kinder leben. Die hohen Kosten sind gerade auch eine Herausforderung für Familien mit niedrigem Einkommen. In einer kürzlich zum beruflichen Wiedereinstieg durchgeführten Studie gaben 37% der Frauen mit einem Haushaltseinkommen von unter 5.000 Franken an, dass sie ihr Erwerbsumsatz erhöhen würden, wenn die Betreuungskosten tiefer wären (Ecoplan 2023: 45).⁶

Mangelnde öffentliche Investitionen in die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung haben auch negative Folgen für die überwiegend weiblichen Beschäftigten dieser Branche und die Betreuungsqualität. Die Kinderbetreuungsbranche zeichnet sich durch tiefe Löhne, eine schwache Lohnentwicklung und mangelhafte Anstellungsbedingungen aus. In einer vom Forschungsinstitut INFRAS durchgeführten Umfrage lag der durchschnittliche Einstiegslohn einer Fachperson Betreuung bei den 192 befragten Kitas in der Grossregion Zürich bei 57'416 Franken (Brutto-Jahresgehalt bei 100%, 13x).⁷ Die mangelnden finanziellen Ressourcen führen dazu, dass überdurchschnittlich viele unqualifizierte Personen beschäftigt werden. Der von den Kantonen festgelegte Anteil an qualifiziertem Personal variiert stark. In der Westschweiz ist er deutlich höher als in der Deutschschweiz. Gemäss einer Studie der HSLU verfügt die Hälfte aller Beschäftigten in der frühkindlichen Betreuung in der Deutschschweiz über keine staatlich anerkannte Ausbildung.⁸ Die Unterfinanzierung führt auch zu Überlastung beim Personal. Eine nationale Umfrage des VPOD aus dem Jahr 2021 hat ergeben, dass 40% der Beschäftigten sich überlegen, wegen gesundheitlicher Belastung den Beruf zu wechseln. Die Kinderbetreuungsbranche weist eine überdurchschnittlich hohe Personalfuktuation auf. Die Austrittsquote von 30% ist drei Mal so hoch wie üblich.⁹

Zum Vorschlag der WBK-S

Die Vorlage sieht die Einführung einer Betreuungszulage im Gesetz der Familienzulagen vor, welche durch die Kantone umgesetzt wird. Gleich wie bei den Familienzulagen sind dabei verschiedene Finanzierungsvarianten denkbar. Die Finanzierung könnte durch die Arbeitnehmenden, die Arbeitgebenden oder von beiden gemeinsam übernommen werden. Denkbar wäre auch eine zusätzliche Bundesbeteiligung (siehe Minderheitenantrag (Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Graf Maya) zu E-FamZG Art. 16 Abs 6).

Die EKF fordert grundsätzlich, dass familien- und schulergänzende Kinderbetreuung durch die öffentliche Hand organisiert und finanziert ist. Die chronische Unterfinanzierung der Betreuungsstrukturen kann mit einer neu geschaffenen Transferleistung zur Senkung der Kosten für Eltern nicht nachhaltig bekämpft werden. Die EKF spricht sich auch deshalb dafür aus, dass sich der

³ OECD (2019) Education at a Glance. Table B2.4 (<https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>).

⁴ Stern, S; Ostrowski G. et al. (2021) Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife, Bericht, INFRAS AG, Forschung und Beratung, Zürich und Evaluanda AG, évaluation et conseil, Genf. Eine Mitgliedererhebung des Branchenverbands kibesuisse aus dem Jahr 2016 weist einen durchschnittlichen Vollkostensatz in der Höhe von 110 Franken pro Tag und Kind aus (ibid, Seite 89).

⁵ https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/familie/studien/Evaluation_Angebot_Nachfrage_2017.pdf.download.pdf/14_17d_eBericht.pdf

⁶ https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt/Arbeitsmarktfor schung/studie_ecoplan_wiedereinstieg_frauen.pdf.download.pdf/Studie%20ECOPLAN%20Wiedereinstieg%20und%20Verbleib%20Frauen%20mit%20Kindern.pdf

⁷ INFRAS (2023) Erhebung statistische Grundlagen in der Kita-Branche. Schlussbericht, Zürich 23. Oktober 2023.

⁸ https://craft.stiftung-mercator.ch/files/Dokumente/Publikationen/Studie-FBBE_Summary.pdf

⁹ https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Dokumente/Medienmitteilungen/231207_Medienmitteilung_kibesuisse_Umfrage_Bra nchenindikatoren.pdf

Bund dauerhaft an der Finanzierung der Betreuungszulagen beteiligt und zwar mit 50 Prozent (E-FamZG Art. 16).

Wird am Entwurf der WBK-S festgehalten, befürwortet die EKF eine Kostenbeteiligung durch die Arbeitgebenden sowie einen Lastenausgleich zwischen ihnen. Die EKF spricht sich hingegen dezidiert gegen eine paritätische Finanzierung aus, bei der sich auch die Arbeitnehmenden an den Kosten beteiligen müssten. Diese Form der Finanzierung würde dem Ziel der Vorlage widersprechen, erwerbstätige Eltern finanziell zu entlasten. Sie widerspricht auch dem heutigen Finanzierungsmodell der Familienzulagen, welche hauptsächlich von den Arbeitgebenden finanziert werden.

Sollte an einem zulagenbasierten Subventionierungsmodell festgehalten werden, setzt sich die EKF bezüglich der konkreten Ausgestaltung zudem für folgende Eckpunkte ein:

■ **Die Betreuungszulage muss sozial ausgestaltet werden**

Die Höhe der Zulage sollte einkommensabhängig berechnet werden. Dies würde erlauben, Familien mit niedrigeren Einkommen stärker zu subventionieren. Zudem sollte die Zulage an die tatsächlichen Betreuungskosten gekoppelt sein. Die EKF unterstützt zudem das Ansinnen der WBK-S, auch Arbeitslosen, die ein ALV-Taggeld beziehen, einen Zuschlag für die Kinderbetreuungskosten zu entrichten. Es ist wichtig, dass sie auch während der Stellensuche, bei Aus- und Weiterbildung sowie während der Teilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen auf ein bezahlbares Kinderbetreuungsangebot zählen können. Die Kosten sind für die Arbeitslosenversicherung tragbar.

■ **Dauer der Betreuungszulage**

Die EKF ist der Ansicht, dass die finanzielle Entlastung der Eltern deutlich über das 7. Lebensjahr hinausgehen sollte. Sie sollte bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit erfolgen. Die Nachfrage nach familien- und schulergänzender Betreuung endet nicht mit dem 7. Lebensjahr.

■ **Programmvereinbarungen**

Die EKF kritisiert die zeitliche Befristung der durch den Bund finanzierten Programmvereinbarungen sowie die Streichung des Förderziels für Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität des Angebots und der Massnahmen zur besseren Abstimmung der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Bedürfnisse der Eltern (E-UKibeG Art. 13 Abs. 1 Bst. b und c).

Die Programmvereinbarungen sind notwendig, um gezielt nachhaltige Massnahmen zu finanzieren. Die Beibehaltung dieser Förderbereiche ist sowohl aus volkswirtschaftlichen Gründen wie auch zur Förderung der Chancengerechtigkeit entscheidend. Im Vordergrund stehen die höhere Qualität der Betreuung durch einen **höheren Anteil an qualifiziertem Personal, bessere Arbeitsbedingungen und pädagogisch begründete Betreuungsschlüssel**. Dabei ist darauf zu achten, dass die bessere Abstimmung des Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern nicht zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für das Betreuungspersonal führt (z.B. durch übersteigerte Flexibilisierungsanforderungen bezüglich Arbeitszeit). Die Problematik, dass viele Fachkräfte aus der Branche abwandern, würde sonst zusätzlich verstärkt.

■ **Einführen von Qualitätsanforderungen**

Die EKF fordert, dass der Bund Kriterien festlegt, welche Betreuungseinrichtungen erfüllen müssen, damit Familien, die bei ihnen Betreuung in Anspruch nehmen, Zulagen beziehen können. Die EKF kritisiert, dass die Zuständigkeit und Kompetenz zur Durchführung bei den Kantonen liegt und fordert, dass der Bund bei der Festlegung von Kriterien seine Einflussmöglichkeiten nutzt, um Vorgaben

bezüglich guter Arbeitsbedingungen, pädagogisch begründeter Betreuungsschlüssel sowie der Qualifikation des Personals zu machen.

■ **Die EKF begrüsst ausdrücklich, dass die Bedürfnisse und Mehrkosten für Eltern mit behinderten Kindern berücksichtigt werden**

Zusätzlich muss die Förderung des Betreuungsangebots für behinderte Kinder jedoch zwingend auch Massnahmen beinhalten, welche die Weiterbildung des Personals, die Ausweitung von Personalressourcen, bauliche Veränderungen sowie die Anschaffung von speziellem Spielzeug und Mobiliar sicherstellen.

Detaillierte Forderungen zu den Änderungsvorschlägen der WBK-S

Im Folgenden legen wir unsere Forderungen und Änderungsvorschläge detailliert dar:

Zum Familienzulagengesetz, E-FamZG

Die EKF setzt sich dafür ein, dass das Kinderbetreuungsangebot über das Vorschulalter hinaus gewährleistet ist und dass die Betreuungszulagen bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit ausbezahlt werden. Die EKF fordert daher Artikel 3 Absatz 1c der Vorlage wie folgt zu ändern:

Artikel 3 Absatz 1c (E-FamZG)

die Betreuungszulage für erwerbstätige Personen: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes **bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit** des Monats, in dem das Kind das 7. Altersjahr vollendet hat, ausgerichtet,

Die EKF begrüsst, dass Artikel 3 Absatz 1bis des E-FamZG vorsieht, dass der Bundesrat die Kriterien für die Anerkennung der Institutionen, bei deren Nutzung eine Betreuungszulage ausgerichtet wird, festlegt. Die EKF fordert, dass diese Kriterien die Gewährleistung guter Arbeitsbedingungen, eines angemessenen Anteils an qualifiziertem Personal sowie eines pädagogisch begründeten Betreuungsschlüssels enthalten. Der Artikel ist daher wie folgt zu ändern:

Artikel 3 Absatz 1bis (E-FamZG)

Der Bundesrat legt die Kriterien für die Anerkennung der Institutionen fest, bei deren Nutzung eine Betreuungszulage ausgerichtet wird. **Zu berücksichtigen sind dabei namentlich die Arbeitsbedingungen und der Betreuungsschlüssel.**

Zu Artikel 5 E-FamZG

Die EKF begrüsst grundsätzlich die mit dem Betreuungszulagenmodell angestrebte Senkung der Kinderbetreuungskosten für erwerbstätige Eltern. Sie begrüsst auch die gezielte Unterstützung von Familien mit Kindern mit Behinderung (E-FamZG Artikel 5 Absatz 2ter). Die Ausgestaltung der Betreuungszulage ist jedoch verbesserungswürdig. Die EKF fordert daher eine Neuformulierung des Artikel 5 des E-FamZG gemäss folgenden Eckpunkten:

- Die EKF fordert, dass sich die Höhe der Zulage an den tatsächlichen Betreuungskosten orientiert. In diesem Sinne spricht sich die EKF bezüglich Artikel 5 Absatz 2quater E-FamZG für den Minderheitenantrag (Herzog Eva, Crevoisier Crelier Mathilde, Graf Maya, Maret Marianne) aus, demzufolge Kleinkinder unter 18 Monaten einen höheren Betrag erhalten, wenn die Vollkosten aufgrund des Alters höher ausfallen.

- Die EKF fordert eine soziale Ausgestaltung der Zulage. Die Höhe der Betreuungszulage muss einkommensabhängig berechnet werden, damit Familien mit niedrigerem Einkommen gezielt unterstützt werden können.

Zu 3. Kapitel: Familienzulagenordnungen, 1. Abschnitt, Artikel 16 E-FamZG:

Die EKF fordert, dass der Unterfinanzierung der Kinderbetreuungsbranche durch Investition des Bundes nachhaltig entgegengewirkt wird. Die EKF fordert daher eine Bundesbeteiligung von 50% bei der Finanzierung der Betreuungszulage und spricht sich für die Integration eines zusätzlichen Absatzes unter E-FamZG Artikel 16 Absatz 6 aus.

Artikel 16 Absatz 6 (E-FamZG)

Der Bund trägt 50% der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 2-2bis FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Zum Bundesgesetz über die Unterstützung familienergänzender Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG)

Zu 3. Abschnitt: Programmvereinbarungen Artikel 13 Absatz 1 und 2 (E-UKibeG)

Die EKF fordert die Beibehaltung von Artikel 13 Absatz 1 Bst. b und c, welche Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie für die bessere Abstimmung der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Bedürfnisse der Eltern vorsehen. Jedoch darf Letzteres nicht zu unverhältnismässigen Flexibilisierungsanforderungen der Arbeitszeiten und somit einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für das Kinderbetreuungspersonal führen. Die damit einhergehende Verschlechterung der Vereinbarkeit zwischen Berufs- und Privatleben würde das schon bestehende Problem der Personalfuktuation in der Betreuungsbranche weiter verschärfen. Ausserdem fordert die EKF, dass die Finanzierung der Massnahmen weitergeführt wird, damit Kinderbetreuungseinrichtungen Planungssicherheit haben und die Verbesserungen, die durch die Massnahmen erzielt werden können, nachhaltig sind und langfristig umgesetzt werden können.

Artikel 13a E-UKibeG

Die Programmvereinbarungen beinhalten insbesondere die von Bund und Kantonen gemeinsam festgelegten Ziele, sowie die finanzielle Beteiligung des Bundes sowie die Fortführung und Finanzierung der Massnahmen durch die Kantone nach Ablauf der Programmvereinbarungen.

Zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern

Zu Artikel 1 Absatz 1:

Der im Entwurf des Bundesbeschlusses vorgesehene finanzielle Rahmen ist zu knapp, um die Ziele der geplanten Änderungsvorschläge zu erfüllen. Die EKF spricht sich für die Beibehaltung der bisherigen

Förderbereiche aus und begrüsst, dass ein zusätzlicher Förderbereich für Kinder mit Behinderung eingeführt werden soll. Der finanzielle Rahmen muss deshalb dementsprechend angepasst werden. Die EKF fordert für die Programmvereinbarungen einen jährlichen Verpflichtungskredit von 187.5 Millionen Franken, also insgesamt 750 Millionen Franken für die ersten vier Jahre sowie eine Weiterführung der Massnahmen für die genannten Förderbereiche, bis die Förderziele erreicht sind (siehe oben).

Art. 1 Absatz 1

Für die Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung und für Massnahmen der Kantone zur Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung (3. Abschnitt UKibeG) wird für die Dauer von vier Jahren ab Inkrafttreten des UKibeG ein Verpflichtungskredit von höchstens **750** ~~428~~ Millionen Franken bewilligt.