



familienfragen@bsv.admin.ch
Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
Kommissionspräsident
Fabien Fivaz

Luzern, 04. August 2022

Vernehmlassung zum 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»

Stellungnahme des Schweizerischen Katholischen Frauenbundes SKF

Sehr geehrter Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zu den Änderungen Stellung zu nehmen. Der SKF Schweizerischer Katholischer Frauenbund ist der Dachverband der katholischen Frauenorganisationen und vertritt rund 120'000 Frauen in der Schweiz. Bei unserer Stellungnahme stützen wir uns grösstenteils auf die Vernehmlassungsstellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF.

Einleitende Bemerkungen

Der Schweizerische Katholische Frauenbund SKF 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

¹ https://www.infras.ch/media/filer_public/c9/1c/c91c17be-d295-4423-8c45-9e6132edd30c/3_15d_ebe-richt.pdf (2.6.22)





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/Infras 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 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 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 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 SKF bekennt sich zu vielfältigen Familienmodellen und setzt sich für die Verbesserung der Rahmenbedingungen für alle Menschen mit Kindern ein. Das Ziel, dass alle Familien Zugang zu qualitativ guten und bezahlbaren Kinderbetreuungsangeboten haben, darf nicht mit einer Pflicht, die Kinder familienergänzend betreuen zu lassen, verwechselt werden. Die familienergänzende Kinderbetreuung ist volkswirtschaftlich und gesellschaftlich von zentraler Bedeutung.

Zum 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Der SKF 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.



Der SKF 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 SKF klar ab.

Zum 2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung

Der SKF beantragt, dass der Bund seinen Beitrag an die Reduktion der Elternkosten wie bisher an die Kantone auszahlt und nicht als Subjektfinanzierung an die Eltern. Er empfiehlt zu diesem Zweck eine stetige Sockelfinanzierung, deren Auszahlung an die Kantone mit Steuerungsvorgaben bezüglich Qualität, Arbeitsbedingungen und Tarifgestaltung verknüpft ist.

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.

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 der SKF 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.

Der SKF 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 uns abgelehnt.

Gerade bei Kindern mit schweren Behinderungen können Eltern kaum die ganzen Zusatzkosten allein 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.

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

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



ländlichen Kantonen, ist deshalb zentral für die Erwerbsintegration der Frauen und somit für die Gleichstellung von Frauen und Männern. Ebenso erachtet der SKF 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 Personalangel erneut verschärfen und ist der Qualität zusätzlich abträglich.

Der SKF 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. Der SKF 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.

Der SKF 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.

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 SKF 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.*

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



Zum 5. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Der SKF 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.

Der SKF beantragt deshalb, **Art. 21 Abs. 3** zu streichen.

Fazit

Der Schweizerische Katholische Frauenbund SKF 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. Er 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.

Wir bedauern 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 SKF 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 SKF 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.

SKF Schweizerischer Katholischer Frauenbund

Freundliche Grüsse

Simone Curau-Aeppli
Präsidentin

Karin Ottiger
Co-Geschäftsleiterin