



**CH-3003 Bern**  
BSV; Hna

POST CH AG

An die nationalrätliche Kommission  
für Wissenschaft, Bildung und Kultur  
z.H. Herrn Fabien Fivaz, Kommissionspräsident

familienfragen@bsv.admin.ch

Sachbearbeiterin: Nadine Hoch / Hna  
**Bern, 1. September 2022**

**Stellungnahme zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 WBK-NR  
«Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»**

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Damen und Herren

Die Eidgenössische Kommission für Familienfragen EKFF bedankt sich für die Einladung zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes (UKibeG) und Bundesbeschlusses über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern. Die beiden Vorlagen sind familienpolitisch äusserst wichtig, weil sie die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit und die Chancengerechtigkeit der Kinder unterstützen.

Die EKFF setzt sich seit mehreren Legislaturperioden für den qualitativen und quantitativen Ausbau in der Kinderbetreuung und der frühen Kindheit sowie für die Senkung der Elterntarife ein. Sie hat zur Finanzierung und den Elterntarifen im vergangenen Jahr einen Bericht<sup>1</sup> veröffentlicht und 18 Empfehlungen<sup>2</sup> an Politik und Behörden formuliert. Sie beobachtet mit Freude, dass die Empfehlungen Nr. 2 «Langfristige finanzielle Beteiligung des Bundes bei der Angebotsausrichtung an den Elternbedürfnissen und bei der Senkung der Elternbeiträge sichern» sowie Nr. 3 «Mitfinanzierung der Kinderbetreuung als Verbundaufgabe aller politischen Ebenen etablieren» mit den Vorentwürfen der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats WBK-N erfüllt werden. Mit den Bemühungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK, Empfehlungen zur Qualität und zur Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung (voraussichtliche Veröffentlichung im Herbst 2022) zu verabschieden, wären auch die EKFF-Empfehlung Nr. 4 «Nationaler Rahmen für die Betreuungsqualität festlegen» sowie weitere neun der eher operativen Empfehlungen der EKFF umgesetzt.

<sup>1</sup> INFRAS (2021), Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife

<sup>2</sup> EKFF (2021), Kinderbetreuung finanzieren und Elterntarife gestalten

## Generelle Erläuterungen

Die EKFF unterstützt ausdrücklich die beiden Kernziele der Vorlagen *Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung* sowie *die Verbesserung der Chancengerechtigkeit der Kinder im Vorschulalter*. Das zweite Ziel soll sich jedoch an alle Kinder richten, auch an diejenigen im Schulalter.

Die Eidgenössische Kommission für Familienfragen erachtet es als richtig, dass der Bund sich unbestritten an der Finanzierung der Elternbeiträge beteiligt und dabei die Organisationsfreiheit und die Hauptverantwortung der Kantone und Gemeinden für die Kinderbetreuung respektiert.

**Der Kommission ist es jedoch wichtig, dass der Bund alle Eltern in der Schweiz bezüglich Mitfinanzierung der Kinderbetreuung gleichbehandelt und seinen Unterstützungsbeitrag unabhängig von den kantonalen und kommunalen Unterstützungsbeiträgen ausgestaltet.**

Auch stimmt die EKFF dem Vorschlag vollumfänglich zu, mittels Programmvereinbarungen die Kantone bei der Verbesserung der Angebotsqualität, dem quantitativen Ausbau und der besseren Anpassung der Angebote an die Elternbedürfnisse, insbesondere für Kinder im Schulalter, zu unterstützen.

Die institutionelle Kinderbetreuung im Vorschulbereich ist der wichtigste Pfeiler in den Angeboten der frühen Kindheit/frühen Förderung und hat den grössten Handlungsbedarf.<sup>3</sup> Wir sind folglich auch damit einverstanden, dass die Mehrheit der vorgeschlagenen Finanzmittel dem Ziel der Senkung der Elternbeiträge in der institutionellen Betreuung zugeordnet wird. Die finanziellen Mittel für die Programmvereinbarungen scheinen uns jedoch sehr gering. Insbesondere für den Bereich Qualitätsentwicklung bräuhete es unseres Erachtens zusätzliche finanzielle Mittel.

Wir stellen aufgrund der beschränkten Mittel in diesem Zusammenhang deshalb in Frage, ob eine Unterstützung der weiteren Angebote der frühen Kindheit mittels Bundessubventionen notwendig ist, denn in diesem Bereich haben die Kantone und Gemeinden bereits sehr viel investiert und sind weit fortgeschritten. Fast alle Kantone verfügen seit mehreren Jahren über kantonale Strategien sowie über kantonale Programme für die frühe Kindheit.

Im Falle einer Beschränkung oder Reduktion der Finanzmittel des Bundes, würde die Kommission aufgrund der Dringlichkeit der Unterstützung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung am ehesten auf die Unterstützung der weiteren Angebote in der frühen Kindheit verzichten.

Zu den einzelnen Vorlagen:

## **Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG)**

Es werden nur diejenigen Artikel in der Stellungnahme aufgegriffen, bei denen die EKFF einen Anpassungsbedarf sieht. Bei allen anderen Artikeln unterstützt die EKFF den Vorentwurf.

### **1. Abschnitt:**

#### **Allgemeine Bestimmungen**

##### **Titel des Gesetzes**

Die Kommission erachtet es als zielführender, wenn sich dieses Gesetz nur auf die Unterstützung der Kinderbetreuung im institutionellen Bereich beschränkt (siehe vorangehende Bemerkung in den generellen Erläuterungen).

---

<sup>3</sup> INFRAS (2015), Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich, Österreich und der Schweiz; Ecoplan für SODK (2020), Überblick zur Situation der familienergänzenden Betreuung in den Kantonen; Credit Suisse (2021), So viel kostet ein Kita-Platz in der Schweiz.

Die EKFF legt nahe, den Begriff der «Frühen Förderung» zu überdenken, denn dieser Begriff sorgt nach wie vor für Verwirrung und Widerstand von einzelnen Bevölkerungskreisen, weil er mit Frühförderung verwechselt und oftmals mit einer negativ behafteten Verschulung der Kinder gleichgesetzt wird. Diese Problematik ist allerdings nur in der deutschen Sprache vorhanden. Eigentlich handelt es sich bei Angeboten der frühen Förderung um Angebote für die Frühe Kindheit.

### **Artikel 1: Zweck**

Wir sind mit den Zweckbestimmungen grundsätzlich einverstanden, stellen jedoch wie oben erwähnt in Frage, ob die Kantone bei der Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern unterstützt werden sollen.

Im Absatz 1 Buchstabe b soll «im Vorschulalter» gestrichen werden, denn die Chancengerechtigkeit muss für alle Kinder, nicht nur für die Kinder im Vorschulbereich gegeben sein.

die Chancengerechtigkeit für Kinder verbessern.

Artikel 1, Absatz 2, Buchstabe c: «Verbesserung der Qualität des Angebots der familienergänzenden Kinderbetreuung» ist eines der wichtigsten Anliegen in der institutionellen Kinderbetreuung (siehe auch dazu die zu erwartenden Empfehlungen der SODK und EDK zur Qualitätsentwicklung). Idealerweise dienen diese Qualitätsstandards als Grundlage, worauf die Kantone und Gemeinden hinarbeiten sollen. Wir lehnen folglich den Minderheitsantrag vehement ab, Bst. c aus dem Vorentwurf zu streichen.

Artikel 1, Absatz 2, Buchstabe d: Auch hier empfehlen wir den Begriff der Frühen Förderung zu vermeiden und schlagen bei Beibehaltung dieses Förderbereichs folgende Formulierung vor:

Unterstützung der Kantone bei der Weiterentwicklung der Angebote für die frühe Kindheit.

### **Artikel 2: Geltungsbereich**

Essenziell ist, dass die institutionelle Kinderbetreuung gesamthaft über alle Altersstufen der Kinder bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit gedacht wird. Deshalb begrüsst die EKFF den Vorschlag der Kommission und lehnt den Minderheitsantrag, nur den Vorschulbereich zu berücksichtigen, ab. Es kann nicht nur die Vereinbarkeit und die Chancengerechtigkeit im Vorschulbereich verbessert werden, um dann die Eltern bei Eintritt ihrer Kinder in den Kindergarten erneut vor grosse Vereinbarkeitsprobleme zu stellen und die Chancengerechtigkeit in der schulergänzenden Betreuung zu vernachlässigen. Sowieso müssen die Schnittstellen zwischen dem Vorschulbereich und dem schulergänzenden Bereich weiter reduziert, respektive, wenn vorhanden, optimiert werden.

Im Falle einer Reduktion der Subventionssumme soll überlegt werden, ob das Gesetz nur für Kinder im Vorschulalter bis Ende der Primarschulzeit oder bis Alter 12 Jahre eine Anwendung findet, in Anlehnung an die Altersspanne der Eidg. Pflegekinderverordnung (PAVO). Kinder älter als 12 Jahre sowie Jugendliche nehmen keine Betreuungsleistungen in Anspruch, sondern besuchen nur noch Mittagstische in Form von Kantinen oder Mensen, die ohne Betreuungspersonal auskommen. Damit sind die Kosten und folglich die Elterntarife für diese Altersgruppe viel geringer und bedürfen weniger einer Unterstützung als der betreuungsintensivere Altersabschnitt bis 12 Jahre.

### **Artikel 3: Begriffe**

Buchstabe a, familienergänzende Kinderbetreuung: Die Betreuung soll nicht nur aus Sicht der Eltern, sondern auch aus Sicht der besseren Chancengerechtigkeit für Kinder gedacht sein. Zudem sollen auch Eltern, die bei Krankheit oder Unfall oder aus anderen Gründen ihre elterlichen Betreuungsaufgaben nicht wahrnehmen können oder bei denen eine Betreuung als ergänzende Hilfe angeordnet worden ist, in diesem Gesetz mit eingeschlossen sein.

Wir schlagen deshalb folgende Ergänzung unter Buchstabe a vor:

« ... die es den Eltern ermöglicht, eine Erwerbstätigkeit auszuüben, eine Ausbildung zu absolvieren oder falls sie aufgrund von Krankheit, Unfall, Stellensuche oder Beschäftigungsprogrammen nicht in der Lage sind, ihr Kind zu betreuen, und um die Chancengerechtigkeit für Kinder zu unterstützen»

Buchstabe b institutionelle Betreuung: Auch hier soll das Schulalter mit berücksichtigt werden. Die EKFF schlägt unter b vor, den Begriff *Tagesfamilienorganisationen* anstelle von Tageselternvereinen zu verwenden, denn nicht alle institutionellen Anbieter in der Tagesfamilienbetreuung sind als Vereine organisiert.

## **2. Abschnitt:**

### ***Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung***

#### **Artikel 4: Grundsätze**

Absatz 1: siehe auch Bemerkungen zu Artikel 3, Buchstabe a: Eltern, die krankheits- oder unfallhalber die Betreuung nicht wahrnehmen können und solche, die in einem Beschäftigungsprogramm oder auf Stellensuche sind, müssen von den Bundessubventionen profitieren können. Weiter soll auch die Betreuung aufgrund sozialer oder gesundheitlicher Indikation durch Dritte zur Gewährung des Kindeswohls vom Bund mitfinanziert werden. Die meisten Gemeinden und Kantone handhaben das bereits heute so.

Die Kommission erachtet es als richtig, dass kein Nachweis eines vom Bund zu definierenden kumulierten Mindestbeschäftigungsgrades von über 100% erbracht werden muss (2 Minderheitsanträge):

- Einerseits ist der Aufwand sehr gross, um bei jedem Elternhaushalt das Erwerbsspensum laufend zu kontrollieren (die Pensum erfahren oft Veränderungen). Andererseits ist ein Nachweis bei Selbstständigerwerbenden schwierig.
- Zudem kann auch ein langer Arbeitsweg oder eine ehrenamtliche Tätigkeit sowie unregelmässige Arbeitseinsätze, Schichtarbeit und Arbeit zu Randstunden zu einem zusätzlichen Betreuungsbedarf führen.
- Die Westschweizer Kantone verzichten bereits heute auf eine Einschränkung bezüglich Erwerbsspensum.
- Die Missbrauchsgefahr, dass keiner Erwerbstätigkeit nachgegangen wird oder keine soziale Indikation bei Eltern oder Kindern vorhanden ist und dennoch institutionelle Kinderbetreuung beansprucht wird, ist unseres Erachtens sehr gering, denn nach wie vor müssen Eltern einen grossen Teil der Betreuungskosten selbst tragen.

Die Kommission befürwortet den Antrag der Mehrheit und lehnt folglich beide Minderheitsanträge zu Artikel 4, Absatz 1 ab.

Auch lehnt sie den Minderheitsantrag zu Artikel 4 Absatz 2 ab. Die Finanzhilfen sollen für alle Eltern mit institutionellem Betreuungsbedarf gewährt werden und nicht nur für Eltern mit Kindern im Vorschulalter. Sollten allerdings die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel nicht ausreichen, erachtet die EKFF eine Priorisierung des Vorschulbereichs als sinnvoll, weil dieser Bereich eine stärkere Unterfinanzierung ausweist und die Betreuungskosten höher sind als in der schulergänzenden Betreuung.

Wir schlagen folgende Ergänzung im Artikel 4, Absatz 1 vor:

Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung, damit diese eine Erwerbstätigkeit ausüben, eine Ausbildung absolvieren, von einer Krankheit oder einem Unfall genesen oder aufgrund anderer indizierter Gründe ihre Kinder nicht betreuen können und um die Chancengerechtigkeit für Kinder zu verbessern.

## Artikel 5, Absatz 1: Anspruchsberechtigte

Es sollen nicht diejenigen Personen, die die elterliche Sorge innehaben, anspruchsberechtigt sein, sondern diejenigen Personen oder Institutionen, die für die Betreuungskosten aufkommen.

Deshalb schlagen wir folgende Anpassung vor:

Anspruch auf einen Bundesbeitrag haben jene Personen oder Institutionen, die für die Elterntarife der institutionellen Betreuung aufkommen.

## Artikel 7 bis 9: Bundesbeitrag, Sockel- und Zusatzbeitrag

Die EKFF bevorzugt eine Lösung, bei welcher auf die Unterscheidung eines Sockel- und Zusatzbeitrags verzichtet wird und eine anteilmässige Bundesbeteiligung von 20% vorsieht. Die Familienkommission erachtet es keinesfalls als zielführend, die Beiträge unter Berücksichtigung regionaler Bedingungen unterschiedlich zu gestalten.

Sie stellt sich gegen eine Aufteilung auf einen Sockelbeitrag und kantonal unterschiedliche Zusatzbeiträge, denn sie erachtet einen Anreiz mittels Zusatzbeiträge in den Kantonen, die heute bereits mehr in die Kinderbetreuung investieren als andere, als eine Ungleichbehandlung der Eltern. **Ein Teil der Eltern wäre mit diesem System doppelt bestraft**, denn wenn sie an einem Ort mit wenig Unterstützung der öffentlichen Hand wohnen, würden sie auch vom Bund nur geringfügig unterstützt. Diese Zusatzbeiträge, aufgrund der Einteilung der Kantone nach Subventionshöhe, wären zudem weder gerecht noch realistisch umsetzbar, bilden einen Fehlanreiz und würden aufgrund der grossen Komplexität einen beträchtlichen Mehraufwand verursachen.

### Begründung:

- **Eltern** sind vom Bund schweizweit **gleich zu behandeln** (BV, Art. 2, Abs. 3), ungeachtet in welcher Höhe die Kantone und Gemeinden und eventuelle Arbeitgeber subventionieren.
- Es ist Sache der Kantone und Gemeinden, wie sie die Eltern zusätzlich unterstützen möchten; ob sie beispielsweise einkommensabhängige Tarife oder Einheitstarife verlangen, ob sie das Vermögen in der massgebenden Berechnungsbasis miteinbeziehen wollen oder nicht etc..  
**Der Bundesbeitrag soll nicht an die Beitragsmodelle auf Kantons- und Gemeindeebene gekoppelt sein.**
- **Ein Kanton verfügt nicht über eine einheitliche Kostenstruktur.** Die Vollkosten einer Kita bspw. setzen sich zusammen aus Personal-, Raum- und weiteren Kosten (Betrieb, Unterhalt, IT, Verwaltung). Auch wenn die Personalkosten den höchsten Kostenanteil ausmachen (im Vorschulbereich durchschnittlich  $\frac{3}{4}$  der Gesamtkosten), so sind diese in erster Linie von der Personalqualifikation und vom Betreuungsschlüssel abhängig und nur untergeordnet von allfälligen regionalen Lohnunterschieden.  
Das gleiche gilt für die Raumkosten. Auch wenn es diesbezüglich regionale Unterschiede gibt, so können die Unterschiede innerhalb des gleichen Ortes noch grösser sein. In Zentrumslage müssen höhere Mietkosten als in einem peripheren Wohnquartier bezahlt werden.

Die Unterschiede der Subventionsvergaben sind auch innerhalb der Kantone sehr gross. Am Beispiel der Kitabetreuung im Kanton Zürich, in welchem rund  $\frac{1}{4}$  aller Kitas der Schweiz angesiedelt sind: In 37% der Kitas erhalten Eltern keine Subventionen. 40% der Gemeinden geben weniger als 200 Franken pro in der Gemeinde wohnhaftes Kind für die Vorschulbetreuung aus, 8% mehr als 1200 Franken (2020, Bildungsdirektion Kanton Zürich). Weil die Städte Zürich und Winterthur eine hohe Summe (rund 80% der im Kanton gewährten Subventionen) leisten, würden die Eltern im Kanton Zürich den vollen Zusatzbeitrag erhalten. Damit wären alle Zürcher Gemeinden, die heute noch keine Beiträge oder nur sehr geringe leisten, Trittbrettfahrer dieser Massnahme.

Im Kanton St. Gallen würde das Gegenteil passieren. Hier würden die Eltern wahrscheinlich keinen Zusatzbeitrag erhalten, weil mit Ausnahme der Stadt St. Gallen und Rapperswil-Jona die Subventionen in den Gemeinden sehr gering sind. Somit wären die Eltern in diesen beiden Städten bestraft.

- Eine Berücksichtigung der kantonalen Subventionen zur Berechnung des Zusatzbeitrags ist administrativ **sehr aufwändig** und steht in keinem Verhältnis zu den gewünschten Anzeizeffekten. Mit einem solchen Vorgehen wären Rekurse und Einsprachen seitens der Leistungserbringer und der Eltern vorprogrammiert.
- **Die Höhe des Vollkostensatzes ist in erster Linie qualitäts- und auslastungsabhängig.** Wenn in einem Kanton die qualitativen Rahmenbedingungen tief sind, so sind auch die Vollkosten tief. Es kann nicht im Sinne dieses Gesetzes (verbesserte Chancengerechtigkeit für Kinder) sein, dass Regionen (Kantone oder Gemeinden) mit tiefen Qualitätsstandards und somit mit tiefen Vollkostensatz, keinen Anreiz haben, die Qualität weiterzuentwickeln. Zudem ist es ein grosser Unterschied, ob die Vollkosten bei 90 oder 100% Belegung berechnet werden.
- Der in den Erläuterungen erwähnte **Vollkostensatz von CHF 110 ist veraltet**. Er wurde auf Basis einer kibesuisse-Mitgliederbefragung von 300 Kindertagesstätten in der deutschsprachigen Schweiz mit Daten aus dem Jahr 2015 erhoben. Heute liegen die Vollkostensätze für Kindertagesstätten bei circa 130 Franken pro Tag mit 11,5 Stunden Öffnungszeit und mit einer Belegung von 90%. Die Kosten in der Tagesfamilienbetreuung liegen bei 11 bis 13 Franken pro Stunde pro Kind. Für die schulergänzende Betreuung ist eine Aussage schwierig, da bei den mehrheitlich öffentlich-rechtlichen Anbietern kaum Vollkosten erhoben werden.
- Die drei vorgesehenen Stufen im Modell verursachen grosse Schwelleneffekte. Wenn, dann müsste eine **lineare, sprich prozentuale Ausgestaltung** ins Auge gefasst werden.
- Mit einem Bonus-System würde man jegliche **Angebots-Autonomie der Anbieter** zur Verbesserung der Qualität gegenüber den Mindestqualitätsvorgaben der Kantone und Gemeinden **verhindern**, was insbesondere für die mehrheitlich privatrechtlichen Anbieter im Vorschulbereich zu einem Marktausstieg in Kantonen mit «Bestrafung» führen könnte und vor allem eine **qualitative Minderung des Angebots** zur Folge hätte.

Die Kommission befürwortet deshalb den Minderheitsantrag (Piller Carrard, Fivaz Fabian, Prezioso, Python, Schneider Meret) mit dem angepassten Artikel 7 in Verbindung mit der Streichung des Artikels 8 Sockelbeitrag und Artikel 9 Zusatzbeiträge.

Zu den einzelnen Absätzen des erwähnten bevorzugten Minderheitsantrags:

**Artikel 7, Absatz 1:** Die EKFF plädiert für eine Beitragshöhe von 20% der Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes.

Sollte jedoch beschlossen werden, dass insgesamt nicht mehr als die veranschlagte Summe für die Unterstützung der Elterntarife und für die Programmvereinbarungen aufgewendet wird, so würde die Kommission einer Senkung der Beitragshöhe auf 15% zustimmen, so dass ein Teil der damit eingesparten Summe zusätzlich für die Qualitätsentwicklung, resp. für eine «Betreuungsinitiative» (analog Pflegeinitiative im Gesundheitsbereich; siehe Bemerkungen der Kommission weiter unten zum Bundesbeschluss) aufgewendet werden können.

**Artikel 7, Absatz 2:** Die Orientierung des Bundesbeitrags an den durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes wird zu Diskussionen führen, und zwar bei welcher Qualität (Personalqualifikation und Betreuungsschlüssel), bei welchen Öffnungszeiten und vor allem bei welcher Belegung die durchschnittlichen Vollkosten gemessen werden.

Die Kommission schlägt alternativ vor, **einen Beitrag an die vom Bund schweizweit definierten Modellkosten pro Betreuungseinheit festzulegen, der dem angestrebten Prozentsatz der Bundessubvention an den Gesamtkosten einer Betreuungseinheit entspricht.**

**Der Effekt ist der Gleiche.** Erklärung anhand eines Beispiels:

- Eine Kita mit 12 Stunden Öffnungszeit hat Modellkosten von 120 Franken pro Tag. Wenn der Bund 20% dieser Modellvollkosten übernimmt, ergäbe dies einen Bundesbeitrag von 24 Franken pro Tag, resp. 2 Franken pro Stunde.
- In der schulergänzenden Betreuung würde die Subvention für bspw. ein 2-stündiges Morgenmodul (Stunde à 2 Franken wie in der Kita) 4 Franken ausmachen.
- In der Tagesfamilienbetreuung, die fast ausschliesslich nach Stunden abrechnet, könnten die 2 Franken mit der Anzahl der verrechneten Stunden multipliziert werden.

Dieser Stundenansatz kann für alle Betreuungsformen und Betreuungseinheiten angewendet werden und hätte somit den Vorteil der Gleichbehandlung der Betreuungsformen.

Die Beitragssätze pro Betreuungseinheit, sprich Betreuungstage, Betreuungsmodule, Stunden können nach Bedarf oder mindestens alle 4 Jahre durch den Bund in Zusammenarbeit mit einer Experten-Gruppe (Vertretungen der Kantone, Städte, Gemeinden und Anbietern) evaluiert und nötigenfalls angepasst werden. Zusätzlich soll der Beitrag auch indexiert werden, so dass er jährlich die Teuerung berücksichtigt.

Somit unterbreiten wir für Artikel 7, Absatz 1 bis 3 folgenden Anpassungen:

Absatz 1: Der Bundesbeitrag beträgt 20% der Modellkosten einer institutionellen Betreuungseinheit.

Absatz 2: Der Bundesrat legt die Modellkosten pro Betreuungseinheit fest. Diese werden regelmässig überprüft. Sie sind indexiert.

Absatz 3: Die Höhe des Bundesbeitrags richtet sich nach der den Eltern verrechneten Inanspruchnahme für die institutionelle Kinderbetreuung.

#### **Artikel 7, Absatz 4**

Die EKFF lehnt den Absatz 4 «*Der Bundesbeitrag an die Eltern eines Kindes mit Behinderungen ist höher, wenn Eltern tatsächlich höhere Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung tragen*», der sowohl in der Vorlage als auch im Minderheitsantrag vorkommt, ab.

Die meisten Kantone und Gemeinden haben in den letzten Jahren auf die Forderungen der Behindertenorganisationen und -verbände reagiert und subventionieren die Tarife für die betroffenen Kinder bereits zusätzlich. Mit einer solchen Formulierung würden Kantone und Gemeinden, die aktuell diese Mehrkosten übernehmen, benachteiligt. Und sie werden quasi angehalten, sich aus dieser Zusatzfinanzierung zu verabschieden und dem Bund die finanzielle Verantwortung dafür zu überlassen.

Wenn der Bund den höheren Betreuungsaufwand und damit die höheren Vollkosten von Kindern mit Behinderung mit höheren Beiträgen unterstützen will, so muss er in der Konsequenz auch die Betreuung von **Säuglingen** und anderen Kindern mit **höherem Unterstützungsbedarf (Sprachförderung, Aufmerksamkeitsdefizitsyndrom etc.)** stärker subventionieren. Die meisten Gemeinden und Kantone unterscheiden ja bereits heute zwischen Säuglingstarifen und Tarifen für Kinder ab 12, 18 oder 24 Monate, weil nachgewiesenermassen auch für Säuglinge ein Mehraufwand in der Betreuung besteht!

Die EKFF empfiehlt, diesen Absatz entweder ganz zu streichen und die Verantwortung zur Übernahme der Zusatzkosten der Betreuung von Kindern mit Behinderung und erhöhten Betreuungsbedürfnissen bei den Kantonen und Gemeinden zu belassen, oder aber sie passt den Absatz 4 wie folgt an:

Der Bundesbeitrag an die Anspruchsberechtigten eines Kindes mit erhöhtem Unterstützungsbedarf ist höher. Der Bundesrat legt die Indikatoren für einen erhöhten Unterstützungsbedarf fest und regelt die Einzelheiten.

#### **Artikel 8: Sockelbeitrag und Artikel 9: Zusatzbeiträge**

Wir bezweifeln wie erwähnt sehr, dass der Zusatzbeitrag die gewünschte Anreizwirkung erzielt und in einem vernünftigen Aufwandverhältnis steht und empfehlen gemäss Minderheitsantrag Piller Carrard, Fivaz Fabien, Prezioso, Python, Schneider Meret die Artikel 8 und 9 zu streichen.

Mit diesem Zusatzbeitrag wird das Ziel der Vorlage nicht unterstützt (Elterntarife senken), sondern ganz im Gegenteil ist er ein Fehlanreiz, weil er die Eltern in Kantonen mit geringen Subventionierungen zusätzlich bestraft. Es ist ein Misstrauensvotum gegenüber Kantonen und Gemeinden und nur mit hohem Aufwand und in Kauf genommenen Ungerechtigkeiten realisierbar. Wir sind überzeugt, dass Kantone (und Gemeinden) keinesfalls ihre Beiträge aufgrund der Bundesbeiträge reduzieren werden und verstehen das Anliegen der WBK-N nicht, einen Anreiz schaffen zu wollen, welcher die Eltern in denjenigen Kantonen bestraft, in welchen heute im Durchschnitt geringere Ausgaben für die Kinderbetreuung getätigt werden als in anderen.

Wenn ein Anreizsystem geschaffen werden will und in Kauf genommen wird, dass Eltern ungleich behandelt werden, dann muss ein gerechteres, praktikableres und administrativ weniger aufwändigeres System gefunden werden.

#### **Artikel 10: Überentschädigung**

Dieser Artikel kann auslösen, dass die Minimaltarife für subventionierte Plätze von den Gemeinden, Städten und Kantonen zur Kostenabwälzung auf den Bund erhöht werden (unter Annahme von Vollkosten von 120 Franken könnten die Gemeinden ihren Minimalsatz auf 12 Franken pro Tag erhöhen, wenn der Bundesbeitrag 10% der Vollkosten beträgt, resp. auf 24 Franken pro Tag, wenn der Bundesbeitrag 20% der Vollkosten ausmacht. In mehreren Gemeinden sind heute die Minimaltarife tiefer (Genf bspw. bei 4 Franken im Vorschulbereich<sup>4</sup>)).

Wir schlagen jedoch vor, diesen Artikel trotzdem anzunehmen, weil eine Überentschädigung verhindert werden muss. Man muss sich jedoch bewusst sein, dass damit einzelne Kantone und Gemeinden bei der Subventionierung von sehr tiefen Elterntarifen durch den Bundesbeitrag entlastet werden.

#### **Artikel 11: Absatz 1: Zeitintervall für die Gewährung des Bundesbeitrags**

Die EKFF schlägt vor, die Bundesbeiträge in den Rechnungen der Betreuungsanbieter abzuziehen.

Dafür müssten die institutionellen Betreuungsanbieter allerdings bevorschusst werden. Wie wir aus verschiedenen kantonalen Reportings wissen, ist die Eigenkapitaldecke zur Vorfinanzierung solcher Beiträge bei den meisten privatrechtlichen Anbietern (Mehrheit im Vorschulbereich) ungenügend. Diese Bevorschussung liesse sich eventuell in der Verordnung regeln.

Die Bundesbeiträge müssen zudem nicht zwingend monatlich gewährt, sondern sollen dem Rechnungsrhythmus der Anbieter angepasst werden können (die Module in der schulergänzenden Betreuung werden oftmals semesterweise verrechnet, in der Tagesfamilienbetreuung kann eine Rechnungsperiode auch länger als ein Monat dauern). Wir schlagen für den Absatz 1 folgende Formulierung vor:

Der Bundesbeitrag wird den Anspruchsberechtigten im gleichen Intervall gewährt, wie die Elternrechnungen ausgestellt werden.

<sup>4</sup> INFRAS für EKFF (2021), Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife



### **Artikel 11, Absatz 4: Delegation**

Damit Betreuungsanbieter befugt sind, die Bundesbeiträge an die Eltern zu gewähren, oder auch Dritte dafür in Frage kommen, muss auch eine Delegation an privatrechtliche Körperschaften möglich sein. Wir schlagen deshalb folgende Anpassung im ersten Satz von Absatz 4 vor.

«Sie können die Gewährung der Bundesbeiträge an die Gemeinden und an private oder öffentlich-rechtliche Trägerschaften übertragen»

### **Artikel 12: Rückerstattung der Bundesbeiträge an die Kantone**

Es fehlt ein Hinweis auf die Periodizität der Übermittlung der Abrechnungen der Kantone an den Bund.

## **3. Abschnitt: Programmvereinbarungen**

### **Artikel 13: Finanzhilfen an Kantone und Dritte**

Die EKFF befürwortet den Minderheitsantrag (Fivaz Fabien, Aebischer Matthias, Amoos, Atici, Brunner, Locher Benguerel etc.) für Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe a, sofern beschlossen wird, die Frühe Förderung weiterhin mit diesem Gesetz zu unterstützen. Es sollen dann jedoch nicht nur Kinder mit Behinderungen berücksichtigt werden, sondern Kinder mit erhöhtem Unterstützungsbedarf generell. Dazu gehört die Säuglingsbetreuung, die Sprachförderung und generell jeglicher zusätzliche Unterstützungsbedarf von Kindern, sofern er von einer Fachperson angeordnet wurde oder wird<sup>5</sup>.

Mit der Gewährung von globalen Finanzhilfen an Kantone in Form von Programmvereinbarungen ist eine Möglichkeit gegeben, die Schaffung zusätzlicher Plätze zu unterstützen und die Qualität zu entwickeln.

Beim Ziel von Artikel 13, Absatz 1, Buchstabe b haben wir jedoch Bedenken: Die bessere Abstimmung der Angebote an die Elternbedürfnisse mit der Flexibilisierung und Erweiterung der Betreuungszeiten wurde im Rahmen der seit 2018 existierenden Finanzhilfen kaum genutzt. Insgesamt wurden erst sieben Gesuche bewilligt und 50'000 Franken für fünf Gesuche ausbezahlt. Sechs der sieben Gesuche betreffen die Anpassung von schulergänzenden Angeboten. Nur eines der Gesuche betraf die Erweiterung der Betreuungszeiten (BSV, Finanzhilfen, Stand 23.5.2022).

Die Kommission schlägt deshalb vor, Absatz 1 Buchstabe b **zu streichen oder umzuformulieren**, um den Fokus auf die Betreuungsangebote für Schulkinder zu legen (Schulferienbetreuung, Umbau von Schulen zu Tagesschulen, Ausbau der Module etc.). Hier wird unseres Erachtens der Bedarf in den kommenden Jahren stark wachsen.

Bei Beibehaltung Neuformulierung von Artikel 13, Absatz 1 Buchstabe b:

«Massnahmen zur Anpassung des Angebots an die Elternbedürfnisse für Kinder im Schulalter»

## **4. Abschnitt: Statistik, Verhältnis zu europäischem Recht, Evaluation**

### **Art. 17 Statistik**

Die EKFF begrüsst eine Statistik für die familienergänzende Kinderbetreuung, die von verschiedenen Akteuren bereits seit Jahren eingefordert wird, sehr.

Sie würde jedoch auf eine Statistik für die frühe Förderung verzichten, weil eine solche aufgrund der vielen und sehr heterogen vorhandenen Angebote äusserst aufwändig ist. Zudem kann die Statistik in der familienergänzenden Betreuung auf die institutionelle Betreuung beschränkt werden, weil wir zur nicht institutionellen Betreuung bereits über Datenmaterial verfügen (Familienberichte des BFS).

<sup>5</sup> Oftmals wird erst in der Vorschulbetreuung festgestellt, dass ein Kind einen erhöhten Unterstützungsbedarf hat.

Deshalb schlagen wir vor, im Artikel 17 den Absatz 1 wie folgt anzupassen:

Das Bundesamt für Statistik erstellt in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken zur institutionellen Kinderbetreuung.

## **5. Abschnitt: Schlussbestimmungen**

Keine Bemerkungen

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

## **Artikel 1:**

Wir schlagen vor, dass die Zuordnung auf die vier Förderbereiche nur ein Richtwert darstellt und dass die Kantone frei sind, welche Bereiche sie priorisieren.

Der Verpflichtungskredit von 160 Millionen Franken für die Dauer von 4 Jahren für vier verschiedene Programmvereinbarungstypen für 26 Kantone ist unseres Erachtens sehr gering.

Insbesondere bei der Unterstützung der **Qualitätsentwicklung** ist die EKFF der Meinung, dass eine **höhere Finanzierung durch den Bund notwendig ist** (siehe dazu auch unser Vorschlag unter Artikel 7, Absatz 1).

Die Bildung und Betreuung von Kindern gehört zu den systemrelevanten Angeboten unserer Gesellschaft. Dies hat die Covid-19-Krise eindrücklich gezeigt. Weil es immer mehr Kinder geben wird, die institutionell betreut werden und die Qualität der Betreuung mit einem heute vorhandenen Anteil von 43%<sup>6</sup> an nicht fachspezifisch ausgebildetem Personal ungenügend ist, müssen zusätzliche Personen in Kindheitspädagogik (HF), als Fachpersonen Betreuung (EFZ) und in weiteren bildungs- und betreuungsspezifischen Kompetenzen (Säuglingsbetreuung, Sprachförderung, Betreuung von Schulkindern etc.) ausgebildet werden. Ohne diese Fachpersonen sind die Möglichkeiten des Ausbaus und der Qualitätsverbesserung der Angebote gering.

**Wie bei den Pflegeberufen stecken auch die Betreuungsberufe in einer Krise**, denn dieser Bereich ist ebenfalls von einem schwerwiegenden Fachkräftemangel bedroht. Savoirsocial hat in einer Studie<sup>7</sup> berechnet, dass der Ausbildungsbedarf für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2024 bei gleich bleibendem Qualitätsstandard bei über 10'000 zusätzlichen Fachpersonen liegt. Wird die Professionalisierung, resp. Qualitätsentwicklung umgesetzt, d.h. der Anteil an ausgebildetem Personal leicht erhöht, so steigt die Anzahl um ein weiteres Drittel.

Zudem entsprechen die **Betreuungsschlüssel-Minimalvorgaben in den Kantonen** nicht den heutigen wissenschaftlichen Standards. Verstärkt wird die Forderung nach besseren Betreuungsschlüsseln auch aufgrund immer heterogener werdenden Kindergruppen und den Ansprüchen an die Fachpersonen, die Kinder nicht nur zu betreuen und zu bilden, sondern auch sprachlich zu fördern, Integrations- und Inklusionsarbeit zu leisten und Kinder mit besonderen Bedürfnissen und Behinderungen fachgerecht zu unterstützen.

<sup>6</sup> Bundesamt für Sozialversicherungen, Anstossfinanzierung, Bilanz nach 19 Jahren

<sup>7</sup> IWSB für Savoirsocial 2017, Fachkräfte- und Bildungsbedarf für soziale Berufe in ausgewählten Arbeitsfeldern des Sozialbereichs

Der Zugang zu einer Kinderbetreuung von hoher Qualität soll für alle Kinder garantiert sein. **Bund und Kantone müssen sicherstellen, dass genügend ausgebildete Fachpersonen zur Verfügung stehen.** Die in der Betreuung tätigen Personen sollen entsprechend ihrer Ausbildung und ihren Kompetenzen arbeiten können, damit die Betreuungsqualität gewährt ist.

Zur Weiterentwicklung der Kinderbetreuung und zur Sicherung des systemrelevanten Betreuungsangebots braucht es zusätzlich eine **Fachkräfte-Initiative im Betreuungsbereich**, denn auch die Arbeitsbedingungen sind analog wie im Pflegebereich ungenügend. Für diese Initiative müssten separate Gelder gesprochen werden.

**Die Aus- und Weiterbildung in diesen Berufen sollte in den Augen der EKFF während mindestens acht Jahren unterstützt werden.** Die Themenbereiche sind die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, der Entlohnung, des Geschlechterverhältnisses beim Betreuungspersonal, der Altersdurchmischung und der beruflichen Entwicklung (Grade and Skills-Mix).

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und stehen bei Rückfragen gerne zur Verfügung.

Eidgenössische Kommission für Familienfragen (EKFF)



Monika Maire-Hefti

Präsidentin EKFF



Nadine Hoch

Geschäftsleiterin EKFF