



Vernehmlassungsantwort zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-N
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 17. Mai 2022 haben Sie den Verband Kinderbetreuung Schweiz (kibesuisse) eingeladen, zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Vorentwurf des Bundesbeschlusses über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Kibesuisse bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu dieser Vorlage zu äussern.

Grundsätzliche Anmerkungen

Gross war die Freude von kibesuisse, als angekündigt wurde, dass die bislang provisorische Anstossfinanzierung in ein dauerhaftes Gesetz überführt werden sollte. Denn die beiden deklarierten Ziele der parlamentarischen Initiative, nämlich die Eltern zu entlasten und die frühkindliche Bildung durch die Erhöhung der pädagogischen Qualität zu verbessern, deckten sich mit dem durch den Verband festgestellten dringenden Verbesserungsbedarf.

Kibesuisse begrüsst es daher, dass sich der Bund mit dem UKibeG neu unbefristet an der Reduktion der Elternbeiträge beteiligen soll. Weiter würdigt der Verband, dass die familienergänzende Bildung und Betreuung und die Politik der frühen Förderung von Kindern explizit einen Platz in der Gesetzgebung auf Bundesebene erhalten. Schliesslich unterstützt kibesuisse, dass im vorliegenden Gesetzesentwurf das Subsidiaritätsprinzip gewahrt wird.

Qualitätsentwicklung bleibt aussen vor

Mindestens so gross war die Enttäuschung, als kibesuisse den konkreten Inhalt des Gesetzesentwurfs zur Kenntnis nehmen konnte. **Dieser berücksichtigt nämlich nicht oder bloss sehr stiefmütterlich und rudimentär das Kernanliegen von kibesuisse – nämlich die Qualitätsentwicklung voranzutreiben.**

Seit Jahren weist der Verband vehement darauf hin, wie dringend die Qualitätsentwicklung ist. Für eine gezielte Qualitätsentwicklung müssen alle Aspekte der Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), der Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und der Prozessqualität (Interaktion zwischen Fachpersonen und Kindern) berücksichtigt werden. Neben einem adäquaten Betreuungsschlüssel ist die Qualifikation der Fachpersonen ausschlaggebend.

kibesuisse

Verband Kinderbetreuung Schweiz
Fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant
Federazione svizzera delle strutture d'accoglienza per l'infanzia

Josefstrasse 53, CH-8005 Zürich, T +41 44 212 24 44, www.kibesuisse.ch

Deshalb tut sich kibesuisse mit dieser Stellungnahme schwer, denn eine kosmetische Korrektur und technische Anpassung der einzelnen Artikel werden dieses grundsätzliche Manko des Gesetzes leider nicht beheben können. Vielmehr braucht es ein Umdenken und eine echte Verbesserung der pädagogischen Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung.

Gemäss Gesetzesentwurf soll sich der Bund mit rund 530 Millionen Franken pro Jahr an den Kosten der Eltern für die familienergänzende Bildung und Betreuung beteiligen. Damit sollen die Eltern substanziell entlastet werden, was natürlich erstmal begrüssenswert ist. **Es ist aber nicht zielführend, bloss die quantitative Seite anzukurbeln, das heisst, die Nachfrage anzuheizen, ohne zugleich das Angebot in qualitativer Hinsicht zu stärken.**

Positive Effekte für Kinder nur bei guter pädagogischer Qualität

Der Ausbau von Betreuungsplätzen muss immer auch eine qualitative Dimension haben. Im erläuternden Bericht (vgl. S. 18) wird zu Recht auf den wissenschaftlich erwiesenen, grundsätzlich positiven Zusammenhang zwischen dem Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung, den Schulleistungen und der Bildungsentwicklung von Kindern hingewiesen.

Doch diese positiven und förderlichen Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden beziehungsweise die pädagogische Qualität gut ist. Erst dann ist es auch möglich, das Potenzial der familienergänzenden Bildung und Betreuung für die Entwicklung der Kinder auszuschöpfen.

Nach wie vor fehlende Plätze

In den vergangenen Jahren hat sich die Abdeckung der Betreuungsplätze an manchen Orten zwar verbessert. Dies ist aber nicht überall der Fall und nicht in allen Bereichen der institutionellen familienergänzenden Bildung und Betreuung (Kindertagesstätten, schulergänzende Tagesstrukturen und Tagesfamilien). Vor allem in den ländlichen Regionen der Schweiz ist die Situation noch keineswegs zufriedenstellend. Deshalb ist es richtig, die weitere Schaffung neuer Betreuungsplätze voranzutreiben. Diese muss nun aber dringend auch mit einer substanziellen Qualitätsentwicklung gekoppelt werden.

Die pädagogische Qualität entwickeln – zugunsten der Kinder und zum Erhalt des systemrelevanten Angebots

Der Bund muss zusammen mit den Kantonen und Gemeinden die Qualitätsentwicklung forcieren. Dies kommt nicht nur den Kindern zugute, sondern auch den Fachpersonen und dies wiederum der ganzen Gesellschaft und Volkswirtschaft. Die Fachpersonen sind nämlich verständlicherweise immer weniger bereit, die wichtige Aufgabe der Bildung und Betreuung unter den teils sehr prekären Rahmenbedingungen zu leisten. So hat die im Mai 2022 publizierte Covid-Umfrage von kibesuisse ergeben (vgl. S. 25), dass der bereits

akute Fachkräftemangel in der familienergänzenden Bildungs- und Betreuungsbranche sich noch einmal verschärft hat. Die notorisch hohe Personalfuktuation ist im Vergleich zur Zeit vor der Coronapandemie noch einmal angestiegen.

Dieser akute Fachkräftemangel hat zwei gravierende Folgen für die Branche. Einerseits reduziert sich die Anzahl Bildungs- und Betreuungsplätze in Kindertagesstätten und schulergänzenden Tagesstrukturen beziehungsweise der Betreuungsstunden in Tagesfamilien. Kurz: Weniger Kinder können familienergänzend betreut werden. Andererseits nimmt die pädagogische Qualität in den Einrichtungen ab. Beide Folgen dürfen aus Sicht von Kibesuisse keine Option sein. Bei diesen Ergebnissen ist klar, dass ein neues Bundesgesetz dieser Problematik Rechnung tragen muss – es ist definitiv mehr als 5 nach 12.

Effektive Kosten – ohne Qualitätsentwicklung keine Plätze zum Subventionieren

Mindestens eine Milliarde Franken braucht es allein in der Deutschschweiz, um gute pädagogische Qualität, wie sie die Wissenschaft als Mindeststandard beschreibt, für die familienergänzende Bildung und Betreuung in Kindertagesstätten zu ermöglichen. Dies hat Kibesuisse im Positionspapier vom 7. Februar 2020 vorgerechnet (vgl. S. 6). Für eine gleichwertige Qualitätsentwicklung braucht es seitens des Bundes mindestens denselben finanziellen Beitrag wie für die Senkung der Elterntarife. Dies ist die Voraussetzung, damit es überhaupt auch künftig Betreuungsplätze gibt, die subventioniert werden können.

Konkret: Günstigere Elterntarife allein bringen nichts, wenn es die Plätze mangels Fachpersonen nicht mehr gibt.

Allerdings sieht der Gesetzesentwurf in der heutigen Form lediglich vor, dass der Bund für Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung gerade mal 10 Millionen Franken pro Jahr bereitstellt. **Das ist umgerechnet 1 Prozent der für die Qualitätsentwicklung benötigten Kosten. Das ist nicht einmal der berühmte Tropfen auf dem heissen Stein, dieser verpufft schon in der Luft.**

Bund geht von überholten Annahmen aus, was die Tagerarife betreffen

Im erläuternden Bericht (vgl. S. 3) wird betont, dass der Bundesbeitrag kein Ersatz für allfällige Subventionen der Kantone, Gemeinden und Arbeitgeber*innen ist: «Er kommt zu diesen allfälligen Subventionen hinzu und muss vollumfänglich den Eltern zugutekommen, damit deren Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung effektiv sinken.» Das vorgeschlagene System mit Sockel- und Zusatzbeitrag soll einen Anreiz für die Kantone bieten, damit diese ihre Subventionen wenn möglich sogar erhöhen und keinesfalls im gleichen Umfang senken, wie sich der Bund nun neu daran beteiligen soll.

Kibesuisse kann diese Überlegungen natürlich nachvollziehen, aber es muss jetzt schon berücksichtigt werden, dass die Kosten für die familienergänzende Bildung und Betreuung zwangsläufig zunehmen werden. **Im Klartext: Die familienergänzende Bildung und Betreuung in der Schweiz ist aktuell weder in qualitativer noch in quantitativer**

Hinsicht genügend. Die Qualität muss entwickelt werden, denn dies ist die einzige valide und nachhaltige Antwort auf den akuten Fachkräftemangel in der Branche. Und die Stärkung der systemrelevanten familienergänzenden Bildung und Betreuung ist sodann auch gleich die stärkste Antwort auf den Fachkräftemangel in allen Branchen.

Bislang ging man – wie im Whitepaper von INFRAS und der Universität St. Gallen aus dem Jahr 2016 dargelegt – von einem durchschnittlichen Vollkostensatz von 110 Franken pro Tag und Kind aus. Diese Zahl ist allerdings aus heutiger Sicht weder aktuell noch realistisch: Rechnet man die tatsächlich anfallenden Kosten für die Qualitätsentwicklung, die für das Erfüllen der fachlichen Minimalstandards notwendig wären (vgl. Empfehlungen von SAVOIRSOCIAL «Fachliche Mindestanforderungen an Berufsbildner/innen und anerkannte Fachkräfte»), würde der Vollkostensatz auf mindestens 200 Franken pro Tag und Betreuungsplatz ansteigen (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 5). **Wenn die Kosten trotz und mit der notwendigen Qualitätsentwicklung effektiv sinken sollen, dann muss im Gesetzesentwurf effektiv mit höheren Beiträgen als die vorgeschlagenen 530 Millionen Franken operiert werden.**

Keine negativen Anreize setzen

Es ist zudem matchentscheidend, dass diese Qualitätsentwicklung nicht bereits von Anfang an verhindert wird. Es geht um die Frage, welche Subventionen der Kantone für die Berechnung des Zusatzbeitrages anrechenbar sein sollen. Hier werden allerdings mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf verheerende falsche negative Anreize gesetzt. Im erläuternden Bericht wird (vgl. S. 45) klar festgehalten, dass nur diejenigen Subventionen anrechenbar sind, «die darauf abzielen, die von den Eltern zu tragende Kosten langfristig zu senken: z.B. finanzielle Beiträge an Betreuungseinrichtungen zur Senkung der durch die Eltern zu tragende Kosten [...]. Beiträge zur Schaffung von Plätzen, Integrationsmassnahmen, **Qualitätsverbesserungen usw. können hier hingegen nicht berücksichtigt werden, da sie die Kosten für die Eltern langfristig nicht senken.**»

Diese Definition muss unbedingt überarbeitet werden. Es sollen zwingend auch Subventionen angerechnet werden können, die effektiv zwar keine Kostenreduktion verursachen, aber verhindern, dass die Elternbeiträge steigen.

Dauerhaftigkeit der Finanzierungsmechanismen steht im Vordergrund

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen ist es aus Sicht von kibesuisse im Prinzip unerheblich, welches System für die Finanzierung angewandt wird. Dies kann entweder mit höheren Subventionen in den Programmvereinbarungen oder mit höheren Pauschalbeiträgen – wie es die Minderheitsanträge vorsehen – beziehungsweise Sockel- und Zusatzbeiträgen – wie im Gesetzesentwurf vorgeschlagen – erfolgen.

Beide Wege sind denk- und gangbar, auch wenn kibesuisse eine leichte Präferenz für das System mit Sockel- und Zusatzbeiträgen hat, weil es dem Föderalismus besser gerecht wird und die Gelder im Gegensatz zu den Programmvereinbarungen dauerhaft fliessen.

Konkret spricht sich der Verband für einen Sockelbeitrag von 30 Prozent und für den im Gesetzesentwurf vorgesehenen, abgestuften Zusatzbeitrag aus. Sollte diese Lösung politisch nicht mehrheitsfähig sein, dann befürwortet kibesuisse, dass mehr Geld in die (nicht dauerhaften) Programmvereinbarungen fliesst.

«Ein Franken für einen Franken»

Unabhängig vom gewählten System ist für kibesuisse klar, dass das Ziel der Qualitätsentwicklung nur mit mehr nachhaltigen Investitionen erreicht werden kann. Dabei müssten die Investitionen in Tarifsenkung und Qualitätsentwicklung mindestens paritätisch erfolgen, nach dem Motto «Ein Franken für einen Franken». **Das heisst, dass es für jeden Franken zur Senkung der Elternbeiträge einen Franken für die Qualitätsentwicklung braucht. Und zwar, wie bereits erwähnt, als stetiger, verlässlicher Beitrag, der an die Erfüllung von bestimmten Qualitätskriterien geknüpft ist.** Diese Kriterien sind beispielsweise im «QualiKita-Standard» oder im «Positionspapier von kibesuisse zur pädagogischen Qualität in Kindertagesstätten» aufgeführt. Weiter hat kibesuisse diese Kriterien in der Vernehmlassung zu den gemeinsamen Empfehlungen der EDK und SODK zur Qualität in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung eingegeben, die voraussichtlich in diesem Herbst verabschiedet werden sollen.

Recht auf eine bestmögliche Entwicklung wahren

Im erläuternden Bericht (vgl. S. 15) sieht die WBK-N Handlungsbedarf in vier Themenfeldern. «Die mangelhafte Qualität in der institutionellen Kinderbetreuung» ist zwar das vierte dieser Ziele, aber der vorliegende Entwurf des UKibeG geht praktisch nur auf das erste dieser Ziele ein: die hohen Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung. Und dies, obwohl einerseits zu Recht im erläuternden Bericht (vgl. S. 25) festgehalten wird, dass ein qualitativ gutes und bezahlbares familienergänzendes Kinderbetreuungsangebot die Voraussetzung ist, damit Eltern arbeiten oder eine Ausbildung absolvieren können.

Andererseits sichert die von der Schweiz ratifizierte UN-Kinderrechtskonvention in Art. 6 jedem Kind ein Recht auf Entwicklung und in Art. 28 das Recht auf Bildung zu. Damit verknüpft ist das UNO-Nachhaltigkeitsziel 4.2 der globalen Bildungsagenda 2030: «Alle Mädchen und Jungen haben Zugang zu hochwertiger frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE).» (vgl. S. 4 in dem von INFRAS im Auftrag der Schweizerischen Unesco-Kommission erstellten Bericht «Für eine Politik der frühen Kindheit: Eine Investition in die Zukunft»). Zuletzt wird im «Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz» ausgeführt, weshalb FBBE so wichtig ist: «Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung unterstützt die soziale, emotionale, kognitive, körperliche und psychische Entwicklung von Kindern zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten.»

Eine echte Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördern

Für kibesuisse ist es vor allem auch mit Blick auf die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf richtig und wichtig, nicht nur auf die Senkung der Elterntarife für die familienergänzende Bildung und Betreuung zu fokussieren. Damit es attraktiv ist, einer bezahlten Arbeit nachzugehen, muss die Qualitätsentwicklung ebenfalls forciert werden. Nur dann werden Eltern – in den allermeisten Fällen sind es immer noch die Mütter, die ihr Pensum reduzieren – bereit sein, ihre Kinder länger als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken.

Hohe Verantwortung für die bestmögliche Entwicklung der Kinder

Gerade wenn die Anzahl der Kinder und Betreuungsstunden in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien zunimmt und diese Angebote staatlich gefördert werden, steigt auch die Verantwortung, dass diese ein gesundes und positives Aufwachsen der Kinder erlauben und bestmöglich ihre Entwicklung fördern. Das ist das Minimum, was wir unseren Kindern schulden, alles andere ist für das Bildungsland Schweiz unwürdig und wäre eine massive Fehlinvestition. **Man bekommt teilweise beim Lesen des Gesetzesentwurfes den Eindruck, dass er nach der Devise formuliert wurde: «Für die ‹armen› Eltern soll es nicht zu teuer sein.» Stattdessen müsste das Motto im Bildungsland Schweiz doch lauten: «Für die ‹armen› Kinder soll es nicht zu billig sein.»**

Beim Bildungsort für die Kinder nach der günstigsten Variante zu suchen, kann nicht der Weg sein. Es reicht sich schon vorzustellen, wenn dies für die Schule gelten würde. Mittlerweile ist es mit Blick auf die Bildungsrendite augenfällig, dass keine Investition so effizient ist wie diejenige in den ersten Lebensjahren. Hier zu sparen ist kurzsichtig.

Fazit

Die Qualitätsentwicklung und die Senkung der Kosten für die Eltern sind an sich ein Zielkonflikt, denn mit der Qualitätsentwicklung steigen die Kosten. Dieser lässt sich nur lösen, indem man gleichzeitig und gleichwertig substanziell für beide Ziele investiert und insbesondere keine negativen Anreize für die Qualitätsentwicklung setzt.

Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln und Bestimmungen

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

Titel; Art. 1 Abs. 2 Bst. a-c; Art. 2 Bst. a; Art. 3 Bst. a; Art. 4 Abs. 1; Art. 7 Abs. 3 und 4; Art. 8; Art. 9 Abs. 3; Art. 10 Abs. 2; Art. 13 Abs. 1 und Abs. 1 Bst. c; Art. 17 Abs. 1

Die Orte der institutionellen Betreuung sind auch Bildungsorte für Kinder. Deshalb spricht kibesuisse stets von der familienergänzenden Bildung und Betreuung, da beide Bereiche miteinander verschränkt sind. Entsprechend beantragt kibesuisse folgende Anpassung im Titel und in allen anderen Stellen des Gesetzes:

Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Bildung und Betreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG)

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 1

Das UKibeG erstreckt sich auf die ganze Dauer der Volksschule. Entsprechend ist die Chancengerechtigkeit eine ständige Aufgabe und hört nicht auf, wenn das Kind vier Jahre alt wird – sie muss für alle Kinder gegeben sein. Die Chancengerechtigkeit kann besonders im Setting der non-formalen Bildung, sprich in schulergänzenden Tagesstrukturen, optimal gefördert werden.

Deshalb beantragt kibesuisse, Abs. 1 Bst. b wie folgt anzupassen:

Die Chancengerechtigkeit für Kinder im ~~Vorschulalter~~ sicherzustellen.

Von den beiden Zweckbestimmungen ist langfristig gesehen die Verbesserung der Chancengerechtigkeit definitiv die wichtigere. Im erläuternden Bericht heisst es dazu: «Die familienergänzende Kinderbetreuung unterstützt die Kinder in ihrer sozialen, emotionalen, kognitiven, körperlichen und psychischen Entwicklung, sofern das Betreuungsangebot qualitativ hochwertig ist.» Kibesuisse stimmt dieser Aussage hundertprozentig zu. Damit aber die Voraussetzung unter «sofern» erfüllt ist, braucht es Qualitätsentwicklung und substanzielle Investitionen.

Abs. 2

Die finanziellen Beiträge sind dann am wirksamsten eingesetzt, wenn der regionale Bedarf das primäre Kriterium zur Schliessung von Angebotslücken bildet. Kantonale und kommunale Vollzugsbehörden sowie Betreuungseinrichtungen oder deren Verbände sollen bei der Beurteilung des Bedarfs beigezogen werden. Die genauen Eckpunkte können in der Verordnung geregelt werden.

Die Verbesserung der Qualität des Angebots der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist essenziell, damit der vorliegende Gesetzesentwurf überhaupt seine Wirkung entfalten kann. Deshalb lehnt kibesuisse den Minderheitsantrag Umbricht Pieren zur Streichung von Art. 1 Abs. 2 Bst. c entschieden ab.

Zusammenfassend beantragt kibesuisse, Art. 1 Abs. 2 Bst. a, c und d zu belassen und Bst. b wie folgt anzupassen:

b) Schliessung von Angebotslücken in der familienergänzenden Bildung und Betreuung nach dem Kriterium des regionalen Bedarfs;

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a

Kibesuisse unterstützt den vorgesehenen Geltungsbereich ab der Geburt bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit. Den Geltungsbereich auf den Vorschulbereich zu beschränken, wie dies der Minderheitsantrag Umbricht Pieren fordert, würde der Zielsetzung der verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung diametral widersprechen. Ohne den Schulbereich würde die Vereinbarkeit nur während der ersten vier Lebensjahre des Kindes verbessert, danach wären die Eltern wieder mit denselben Schwierigkeiten konfrontiert.

Deshalb beantragt kibesuisse, Art. 2 Bst. a wie folgt anzupassen:

a) die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung ab der Geburt bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit;

Art. 3 Begriffe

Auf der Grundlage der Erklärungen unter Art. 2 Bst. a lehnt kibesuisse den Minderheitsantrag Umbricht Pieren für Art. 3 Bst. a und b ab.

Bst. a

Angelehnt an die Bemerkungen unter Art. 4 beantragt kibesuisse, Art. 3 Bst. a wie folgt anzupassen:

a) familienergänzende Bildung und Betreuung: die regelmässige Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter durch Dritte, um insbesondere die Chancengerechtigkeit für Kinder und die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung zu verbessern.

Bst. b

Der Begriff «Krippen» unter Bst. b ist überholt und nicht mehr zeitgemäss. Stattdessen empfiehlt kibesuisse, ausschliesslich von «Kindertagesstätten» zu sprechen. «Tagesfamilienvereinen» ist als Begriff ebenfalls nicht korrekt, da er die institutionelle Betreuung einschränkt. Tagesfamilien können unter verschiedenen Rechtsformen organisiert sein, nicht bloss als Vereine. Deshalb spricht kibesuisse von «Tagesfamilienorganisationen».

Kibesuisse beantragt, Art. 3 Bst. b wie folgt anzupassen:

b) *institutionelle Betreuung*: die regelmässige Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (~~Krippen~~, Kindertagesstätten, Tageskindergärten, schulergänzende Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilienorganisationen;

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Bildung und Betreuung

Art. 4 Grundsätze

Die für den Abs. 1 und Abs. 2 formulierten Minderheitsanträge lehnt kibesuisse dezidiert ab. Subventionen sollen allen Kindern zugutekommen, unabhängig davon, ob ihre Eltern erwerbstätig oder in Ausbildung sind, dies darf keine Voraussetzung sein. Stattdessen sollten die Ziele aufgenommen werden, die in den Zweckbestimmungen des Gesetzes stehen: die Verbesserung der Chancengerechtigkeit für Kinder und die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung. Diese Überlegungen gelten im Übrigen auch für Art. 3 Bst. a (siehe dort).

Es ist auch müssig, den Kreis derjenigen Eltern einschränken zu wollen, die Anspruch auf den Bundesbeitrag hätten. Bislang gibt es keinerlei Hinweise, dass erwerbslose Eltern für ihre Kinder im Übermass die familienergänzende Bildung und Betreuung beansprucht hätten. Mit grossem administrativem Aufwand wird hier versucht, etwas zu verhindern, was gar nicht oder bloss in geringem Masse eintreten wird. Der damit verbundene, bürokratische Apparat ist unnötig. Dies gilt umso mehr, als ein Besuch einer familienergänzenden Bildungs- und Betreuungseinrichtung bei guter pädagogischer Qualität mit Blick auf die Bildungsrendite und Chancengerechtigkeit für alle Kinder förderlich sein kann.

Unter Abs. 2 wird der Anspruch auf einen Bundesbeitrag für jedes Kind gesetzlich verankert, das institutionell betreut wird. Kibesuisse begrüsst diesen sogenannten Rechtsanspruch sehr, da er für Gleichbehandlung der Eltern sorgt und einer langjährigen Forderung des Verbandes entspricht.

Bei Abs. 3 ist kibesuisse absolut einverstanden mit der Formulierung im Gesetzesentwurf, diese soll beibehalten werden. Allerdings hat der Verband Mühe mit den Ausführungen im erläuternden Bericht: «Der Bundesbeitrag muss den Eltern zugutekommen und deren

Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung tatsächlich senken.» Wenn der Bundesbeitrag durch die Qualitätsentwicklung absorbiert wird, zum Beispiel wenn mehr und besser ausgebildetes Personal in den Einrichtungen arbeitet, dann werden vom jetzigen Ausgangspunkt aus gesehen die Kosten steigen. Die potenziellen Kosten werden dagegen effektiv gesenkt. Dieser Zusammenhang wird auch im erläuternden Bericht (vgl. S. 14) aufgezeigt, wenn davon die Rede ist, dass die Drittbetreuungskosten der Eltern trotz einer Subventionserhöhung nicht immer per se gesenkt werden, sondern gleich hoch bleiben oder sogar steigen können. Das Ziel sollte deshalb eine kosteneffiziente Tarifgestaltung sein.

Zusammenfassend beantragt kibesuisse, Art. 4 Abs. 2 und 3 unverändert zu belassen und Abs. 1 wie folgt anzupassen:

Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Eltern für die familienergänzende Bildung und Betreuung, um insbesondere

- a) Die Chancengerechtigkeit für Kinder zu verbessern;
- b) Die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung zu verbessern.

Art. 5 Anspruchsberechtigte

Abs. 1

Wie bereits erwähnt begrüsst kibesuisse den mit dem Sockelbeitrag statuierten Rechtsanspruch. Gemäss Gesetzesentwurf sind die Personen anspruchsberechtigt, die die elterliche Sorge innehaben. In der Regel sind dies auch diejenigen Personen, welche die Kosten für die familienergänzende Bildung und Betreuung übernehmen. Es gibt jedoch auch Fälle, in denen nicht die sorgeberechtigten Personen diese Kosten schulden. Deshalb soll sichergestellt werden, dass diejenigen Personen den Bundesbeitrag erhalten, die auch effektiv die Drittbetreuungskosten tragen.

Deshalb beantragt kibesuisse, Art. 5 Abs. 1 wie folgt anzupassen:

Anspruch auf den Bundesbeitrag haben die Personen, welche die Kosten der familienergänzenden Bildung und Betreuung tragen.

Art. 7 und 8 Bundesbeitrag und Sockelbeitrag

Wie bereits in der Gesamtbeurteilung erwähnt, ist es für kibesuisse unerheblich, welches System für die Finanzierung angewandt wird. Gleichwohl hat der Verband eine leichte Präferenz für den Bundesbeitrag, der sich aus Sockel- und Zusatzbeitrag zusammensetzt. Diese Lösung wird den unterschiedlichen Gegebenheiten im föderalistischen System der Schweiz am besten gerecht, selbst wenn die Umsetzung in der Praxis kompliziert sein dürfte. Der Verband stellt sich deshalb gegen die beiden Minderheitsanträge und unterstützt den Vorschlag der Kommission. Er spricht sich allerdings für einen Sockelbeitrag von 30 Prozent und für den im Gesetzesentwurf vorgesehenen, abgestuften Zusatzbeitrag aus, weil das Ziel der Qualitätsentwicklung nur mit mehr Investitionen

erreicht werden kann. Dabei müssten die Investitionen in Tarifsenkung und Qualitätsentwicklung mindestens paritätisch erfolgen, nach dem Motto «Ein Franken für einen Franken».

Kibesuisse begrüsst, dass der Bundesbeitrag an die Eltern eines Kindes mit besonderen Bedürfnissen höher ist, sofern die Eltern tatsächlich höhere Kosten für die familienergänzende Bildung und Betreuung tragen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, Wege zu finden, die eine Benachteiligung derjenigen Kantone ausschliessen, die aktuell diese Mehrkosten übernehmen. Für die Thematik der Kinder mit besonderen Bedürfnissen verweist kibesuisse auf die Überlegungen unter Art. 13 Abs. 1.

Zusammenfassend beantragt kibesuisse deshalb, Art. 7 Abs. 1-3 unverändert zu belassen und Art. 7 Abs. 4 und Art. 8 wie folgt anzupassen:

Art. 7 Abs. 4

Der Bundesbeitrag an die Eltern eines Kindes mit besonderen Bedürfnissen ist höher, wenn die Vollkosten für die familienergänzende Bildung und Betreuung durch die besonderen Bedürfnisse des Kindes höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Berechnung des Bundesbeitrages.

Art. 8

Der Sockelbeitrag entspricht 30 Prozent der Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes nach Artikel 7 Absatz 2.

Art. 9 Zusatzbeiträge

Die vorliegende Formulierung unter Abs. 3 ist zu eng definiert, denn die Abgrenzung der für die Subventionen anrechenbaren Kosten ist sehr schwierig. Im Prinzip müsste alles, was den Betrieb aufrechterhält, dort aufgenommen werden. Das betrifft die laufenden Kosten, die nicht einmalig, sondern dauerhaft ausgelöst werden. So hilft beispielsweise die Beteiligung an den Personalkosten nicht nur dazu, die Kosten der Eltern zu senken. Sie trägt auch dazu bei, die Qualität auszubauen, wenn der höhere Lohn der Qualifizierung der Betreuungspersonen und damit auch der pädagogischen Qualität zugutekommt. Wichtig ist einfach, dass keine negativen Qualitätsanreize für die Kantone und Gemeinden entstehen. In der Verordnung müsste schliesslich unbedingt präzisiert werden, dass die Senkung der Kosten auch dann erreicht ist, wenn die Kosten für die Eltern trotz besserer pädagogischer Qualität nicht steigen oder nicht um die ganzen Kosten steigen.

Deshalb beantragt kibesuisse, Art. 9 Abs. 3 wie folgt anzupassen:

Dieser Jahresbeitrag umfasst die Subventionen, die vom Kanton, den Gemeinden und Arbeitgebern dauerhaft zur Senkung der Kosten der Eltern für die familienergänzende Bildung und Betreuung bezahlt werden.

Art. 11 Gewährung des Bundesbeitrags an die Anspruchsberechtigten

Die Kindertagesstätten stellen die Kosten für die familienergänzende Bildung und Betreuung in der Regel monatlich in Rechnung. In schulergänzenden Tagesstrukturen sowie bei Tagesfamilien kommen jedoch auch andere Rechnungsperioden zur Anwendung. Kibesuisse ist ebenfalls der Ansicht, dass der Bundesbeitrag nicht verzögert gewährt werden sollte, das heisst, gegenüber dem Zeitpunkt, in dem die Kosten effektiv anfallen. Eine nachträgliche Rückerstattung entspricht nicht der angestrebten Zielsetzung der unmittelbaren Entlastung der Eltern. Es sollte den Betreuungseinrichtungen jedoch freistehen, in welchen Intervall sie Rechnung stellen. Wenn beispielsweise ein Kind nur selten und/oder unregelmässig institutionell betreut wird, kann ein abweichendes Rechnungsstellungsintervall sowohl für die Betreuungseinrichtung als auch für die Eltern von Vorteil sein.

Deshalb beantragt kibesuisse, Art. 11 Abs. 1 wie folgt anzupassen:

Der Bundesbeitrag ist den Anspruchsberechtigten im gleichen Intervall wie die Rechnungsstellung zu gewähren.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Art. 13 Finanzhilfen an Kantone und Dritte

Abs. 1

Kibesuisse unterstützt bei Bst. a grundsätzlich den Minderheitsantrag Fivaz, um die Definition auf «Kinder mit besonderen Bedürfnissen» zu erweitern. Letzterer umfasst beispielsweise zusätzlich zu den Kindern mit Behinderungen auch solche mit einer sozialen Indikation.

Gleichwohl ist es wichtig zu betonen, dass alle Kinder Anspruch auf eine aufmerksame und qualitätsorientierte Betreuung und Bildung haben. Konsequenterweise muss sich der ganze Absatz sowohl auf das Vorschul- als auch auf das Schulalter beziehen. Den Fokus einzig auf Kinder mit besonderen Bedürfnissen wäre deshalb zu eng, die familienergänzende Bildung und Betreuung muss für alle förderlich sein. Denn gerade für die inklusive Betreuung gilt: Sie funktioniert nur dann zugunsten aller Beteiligten, wenn die Qualität stimmt.

Kibesuisse begrüsst ausdrücklich die finanzielle Beteiligung des Bundes an den Massnahmen zur Qualitätsförderung unter Bst. c. Der Verband hat hier drei Vorbehalte. Erstens müssen hier, wie in der Gesamtbeurteilung festgehalten, mehr als die geplanten 10 Millionen Franken für die Qualitätsentwicklung investiert werden. Davon abgeleitet soll es nicht bloss ein «Nice-to-have» sein, ob für die Qualität Geld ausgegeben wird. Es ist schlichtweg ein Muss für das Wohl der Kinder und angesichts des akuten Fachkräftemangels, sonst hat die Schweiz ein massives Problem. Zweitens reicht es nicht aus, die Qualität verbessern zu wollen. Der Hebel muss hier direkter sein und stärker

wirken, sprich die Qualität muss verbessert werden. Drittens muss sich der Bund dauerhaft an der Senkung der Kosten für die familienergänzende Bildung und Betreuung beteiligen, wie kibesuisse unter Art. 9 Abs. 3 ausgeführt hat.

Zusammenfassend beantragt kibesuisse, Art. 13 Abs. 1 wie folgt abzuändern:

Der Bund kann den Kantonen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen globale Finanzhilfen gewähren zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung. Er unterstützt damit Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung. Zudem kann er Folgendes unterstützen:

- a. die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für alle Kinder, eingeschlossen Kinder mit besonderen Bedürfnissen, zur Schliessung von Angebotslücken;
- b. Massnahmen zur besseren Abstimmung der familienergänzenden Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern insbesondere hinsichtlich der Erweiterung und Flexibilisierung der Betreuungszeiten.

Art. 15 Bemessung der Finanzhilfen an Kantone

Gemäss Art. 13 Abs. 4 können Finanzhilfen auch an Dritte ausgerichtet werden. Entsprechend müssten diese auch in Art. 15 als Destinatäre genannt werden.

Bemessung der Finanzhilfen an Kantone und Dritte

Die Finanzhilfen decken höchstens 50 Prozent der Ausgaben des Kantons und Dritter für die Massnahmen nach Artikel 13.

Art. 16 Verfahren

Abs. 1

Gemäss Art. 13 Abs. 4 können Finanzhilfen auch an Dritte ausgerichtet werden. Entsprechend müssten diese auch in Art. 16 Abs. 1 als Destinatäre genannt werden.

Den Kantonen und Dritten werden Finanzhilfen grundsätzlich mittels vierjährigen Programmvereinbarungen gewährt.

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

Art. 17 Statistik

Abs. 1

Kibesuisse unterstützt sehr den Aufbau einer nationalen Statistik für die familienergänzende Bildung und Betreuung sowie für die Politik der frühen Förderung von Kindern. Diese wird von verschiedenen Akteuren bereits seit Jahren eingefordert und ist auch vom Bundesrat in seinem Bericht zur Politik der Frühen Kindheit angekündigt

worden. In Bezug auf die Erstellung und künftige Weiterentwicklung der Statistik regt kibesuisse an, nationale Verbände und Organisationen der Branche wie der Verband selber, aber auch Alliance Enfance etc. einzubeziehen.

Deshalb beantragt kibesuisse, Art. 17 Abs. 1 wie folgt zu ergänzen:

Das Bundesamt für Statistik erstellt in Zusammenarbeit mit den Kantonen und den Branchenverbänden harmonisierte Statistiken in den Bereichen der familienergänzenden Bildung und Betreuung sowie der Politik der frühen Förderung von Kindern.

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

Titel

Die Orte der institutionellen Betreuung sind auch Bildungsorte für Kinder. Deshalb spricht kibesuisse stets von der familienergänzenden Bildung und Betreuung, da beide Bereiche miteinander verschränkt sind. Entsprechend beantragt kibesuisse folgende Anpassung im Titel und in anderen Stellen des Beschlusses:

Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Bildung und Betreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern

Art. 1 Abs. 1

Wie in der Gesamtbeurteilung erläutert, stellen die 40 Millionen Franken jährlich bzw. 160 Millionen Franken für die Dauer von 4 Jahren einen Bruchteil der Kosten dar, die für die dringend notwendige Qualitätsentwicklung zu veranschlagen sind. Zur Erinnerung: Allein für die Kindertagesstätten in der Deutschschweiz muss man mit notwendigen Investitionen in Höhe von einer Milliarde Franken pro Jahr rechnen. In diesem Zusammenhang ist es irritierend, wenn im erläuternden Bericht einzig die Auswirkungen eines quantitativen Ausbaus aufgenommen werden (vgl. S. 58f.), welche die Studie von BAK Economics «Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur Politik der frühen Kindheit» aus dem Jahr 2020 ergeben hat. Die dort vorgeschlagenen Massnahmen zur Qualitätsverbesserung in der frühkindlichen Betreuung könnten den positiven BIP-Effekt gar verdoppeln (vgl. S. 7). Es ist also verfehlt, diese Investition nicht konsequent zu tätigen.

Hinzu kommt, dass Aufwand und Ertrag für die Kantone und Dritte bei dieser Finanzsumme kaum im Verhältnis stehen und damit die Gefahr besteht, dass nur einzelne Kantone eine Programmvereinbarung eingehen wollen. Gemäss dem Motto «Ein Franken für einen Franken» sollten die Programmvereinbarungen deshalb mit denselben Mitteln ausgestattet werden, wie für die Elternbeitragssenkungen zu erwarten sind, also ungefähr 500 Millionen Franken jährlich. Noch besser wäre es natürlich, diesen Franken für einen Franken gleich wie beim Sockel- und Zusatzbeitrag als dauernde Finanzierung vorzusehen.

Deshalb beantragt kibesuisse, Art. 1 Abs. 1 wie folgt abzuändern:

Für die Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung 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 höchstens 2 Milliarden Franken bewilligt.

Kibesuisse dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und steht Ihnen gerne für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Franziska Roth, Präsidentin kibesuisse

Maximiliano Wepfer, Verantwortlicher politische Kommunikation kibesuisse