KANTON AARGAU

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Kommission für Wissenschaft
Bildung und Kultur des Ständerats
Frau Mathilde Crevoisier Crelier
Kommissionspräsidentin
3003 Bern

29. Mai 2024

21.403 n Pa. Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung; Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Kommissionsmitglieder

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, sich zur Vorlage Entwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der Frühen Förderung von Kindern (E-UKibeG) zu äussern. Der Regierungsrat bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme und äussert sich wie folgt:

1. Finanz- und Kompetenzverflechtung

Die parlamentarische (21.403) Initiative vom 18. Februar 2021 betreffend Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung verlangt: *"Die befristete und mittlerweile mehrfach verlängerte Anstossfinanzierung (…) wird abgelöst und überführt in eine stetige Unterstützung, welche eine massgebliche Vergünstigung der Elternbeiträge und eine Verbesserung der frühkindlichen Bildung bewirkt (…)*". Der Regierungsrat des Kantons Aargau anerkennt die Bedeutung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, insbesondere auch vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels und der besseren Ausschöpfung der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Eltern. Er lehnt jedoch aus staatspolitischen Überlegungen eine ständige Rolle des Bundes im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung grundsätzlich ab. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass dieser Bereich in die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden fällt und bei diesen verbleiben soll. Eine ständige Rolle des Bundes in diesem Bereich würde eine neue Finanz- und Kompetenzverflechtung zwischen staatlichen Ebenen auf Kosten der Budget- und Entscheidungsautonomie der Kantone bedeuten.

Sofern der Bund über das UKibeG und das Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG) neu im kantonalen Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung legiferiert und sich damit eine ständige Rolle zuspricht, müsste er jedoch entsprechend dem Prinzip der fiskalischen Äquivalenz substanziell die entsprechenden Kosten übernehmen. Der Regierungsrat fordert daher, dass der Bund die Kosten nicht ausschliesslich auf die Arbeitgebenden (und gegebenenfalls Arbeitnehmenden) abwälzt. Gleichzeitig lehnt der Regierungsrat jegliche Form der Gegenfinanzierung der Bundesbeteiligung durch die Kantone (beispielsweise über die direkte Bundessteuer) mit Nachdruck ab.

2. Grundsätzliches zur Vorlage

Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats (WBK-S) sieht – wie im Vorschlag der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) – eine Umsetzung der Vorlage in zwei Teilen vor: Einerseits eine Reduktion der Elternbeiträge für die institutionelle Kinderbetreuung und andererseits Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung des Angebots. Auch die WBK-S setzt die Mehrheit der insgesamt vorgesehenen finanziellen Mittel bei der Senkung der Elternbeiträge ein. Zur Senkung der Elternbeiträge schlägt die WBK-S im Gegensatz zum Nationalrat vor, eine Betreuungszulage über das Familienzulagengesetz auszurichten und keine proportionale Bundesbeteiligung in einem neuen Gesetz zu verankern. Weiter will die WBK-S den Geltungsbereich der Zulage auf das vollendete 7. Lebensjahr des Kindes beschränken und die Finanzierung nicht durch Bundesmittel, sondern rein über die Arbeitgebenden (sowie allenfalls Arbeitnehmerbeiträge) sicherstellen. Die WBK-S erwartet aufgrund der Nutzung bestehender Prozesse und Strukturen insgesamt eine administrative Vereinfachung gegenüber dem Vorschlag der WBK-N.

Zu diesen grundlegenden Abweichungen zum Nationalratsmodell äussert sich der Regierungsrat – mit Hinweis auf die in Ziffer 1 erwähnte grundsätzliche Ablehnung einer weiteren Aufgabenverflechtung – wie folgt:

- Für den Kanton Aargau ist eine administrativ einfache Lösung wichtig. Der Regierungsrat begrüsst deshalb die Ausrichtung und Durchführung der Betreuungszulage über das Familienzulagensystem unter der Voraussetzung, dass diese Lösung mit geringem Administrationsaufwand verbunden ist.
- Der Regierungsrat bedauert die Einschränkung des Geltungsbereichs der Zulage auf das vollendete 7. Lebensjahr des Kindes, weil für eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowohl die Betreuung im vorschulischen als auch im schulischen Bereich wichtig ist. Er anerkennt allerdings, dass der Handlungsbedarf in den ersten Lebensjahren weit grösser ist und kann deshalb die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung des Geltungsbereichs im Sinn eines Kompromisses mittragen. Jedoch müsste die WBK-S das Tarifsystem dahingehend gestalten, dass der Bund im Vergleich zum vorschulischen Bereich ab dem Eintritt in den Kindergarten tiefere Beiträge an die Eltern bezahlt.
- In Bezug auf die Programmvereinbarungen will die WBK-S weniger Mittel einsetzen als der Nationalrat und setzt inhaltlich andere Schwerpunkte. Der Regierungsrat erachtet den ursprünglichen Vorschlag des Nationalrats als zielführender.

Zu den einzelnen Anpassungsvorschlägen der WBK-S nimmt der Regierungsrat nachfolgend detailliert Stellung.

3. Betreuungszulage

a) Gesetzliche Grundlage/Abwicklung

Die WBK-S schlägt vor, die Reduktion der Elternbeiträge aus dem UKibeG herauszulösen und stattdessen im FamZG zu verankern, weil sie den administrativen Aufwand als geringer einschätzt. Eine schlanke Abwicklung ist auch im Interesse des Kantons. Gestützt auf die Ausführungen im Bericht des Nationalrats und im Zusatzbericht der WBK-S ist anzunehmen, dass die Abwicklung über das Familienzulagensystem administrativ einfacher ist – insbesondere aufgrund des Verzichts auf einen Mindestbeschäftigungsgrad der Eltern (vgl. nachstehend). Der Regierungsrat begrüsst die Gewährung einer Betreuungszulage über das Familienzulagensystem grundsätzlich, insofern sich dieses Modell als administrativ einfacher erweist.

b) Anspruchsvoraussetzung (Inanspruchnahme institutioneller Kinderbetreuung)

Damit die Subvention gezielt die Elternbeiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung reduziert und den Erwerbsanreiz erhöht, muss sie aus Sicht des Regierungsrats an die effektive Inanspruchnahme von institutioneller Kinderbetreuung geknüpft sein. Er begrüsst, dass die WBK-S die Idee eines Giesskannenprinzips verworfen hat. Wer keine Kosten für institutionelle Betreuung hat, soll auch keine finanzielle Entlastung erfahren. Weiter sollte die Entlastung direkt den Eltern zugutekommen. Dadurch, dass die Betreuungszulage direkt an jene Eltern ausgerichtet wird, die institutionelle Kinderbetreuung in Anspruch nehmen und die Höhe proportional zu deren Nutzung ist, erfüllt die Betreuungszulage diese Anforderungen.

Der Anspruch auf eine Betreuungszulage leitet sich grundsätzlich aus einer Erwerbstätigkeit ab. Die WBK-S sieht von einem Mindestbeschäftigungsgrad ab. Der Regierungsrat begrüsst aus diesem Grund den Verzicht auf ein Mindestpensum und unterstützt auch den Vorschlag.

c) Geltungsbereich

Ein Anspruch auf die Betreuungszulage besteht gemäss Kommissionsmehrheit ab der Geburt bis zur Vollendung des 7. Altersjahrs. Damit weicht der Vorschlag der WBK-S deutlich vom Modell des Nationalrats ab, das den Geltungsbereich von der Geburt bis zum Ende der Primarschulzeit ansetzt, also in der Regel fünf Jahre länger. Die grösste Wirkung im Hinblick auf die Erhöhung der Erwerbstätigkeit der Eltern erzielen finanzielle Beiträge der öffentlichen Hand im Frühbereich, weil dort die Betreuung für die Eltern am teuersten ist. Grundsätzlich erachtet es der Regierungsrat als sinnvoll, bei der Definition des Geltungsbereichs auf die Schulstufen (Harmos) und nicht auf das Alter der Kinder abzustellen. Nur so ist die Kohärenz mit dem Bildungssystem gewährleistet, und die Höhe der Betreuungszulage steht mit den effektiven Betreuungskosten im Einklang. Wenn die Altersgrenze nicht kohärent ist, verursacht das unter Umständen viel administrativen Aufwand, erzielt wenig Wirkung und das System wird von den Eltern nicht als gerecht empfunden. Die Inanspruchnahme einer institutionellen Kinderbetreuung verbessert nicht nur die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sondern auch die Chancengerechtigkeit.

d) Höhe der Betreuungszulage

Gemäss dem Vorschlag der WBK-S beträgt die Betreuungszulage Fr. 100.– pro Monat und Kind, das einen Tag pro Woche institutionell betreut wird, das heisst Fr. 500.– pro Monat für ein Kind, das an fünf Tagen pro Woche institutionell betreut wird. Die vorgeschlagenen Beträge dürften ungefähr der 20 % Kostenbeteiligung entsprechen, die der Nationalrat vorsieht. Allerdings würde sich der Bund damit nicht an allfälligen zukünftigen Kostensteigerungen beteiligen, weil die Betreuungszulage fix und nicht anteilsmässig ausgestaltet ist. Damit die zu erwartende zukünftige Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden müssen, ist zumindest eine Indexierung der Betreuungszulage vorzusehen.

Der Regierungsrat äussert Zweifel an der Umsetzbarkeit des Grundsatzes "ein Kind, eine Betreuungszulage". Ein derart einheitlich ausgestaltetes Tarifsystem führt zu einer Ungleichbehandlung der Eltern aufgrund der folgenden Faktoren: Das vorgeschlagene Tarifsystem berücksichtigt die unterschiedlichen Preise der institutionellen Kinderbetreuung in den verschiedenen Regionen der Schweiz nicht. Offen bleibt aus Sicht des Regierungsrats, wie die Betreuungszulage ab Eintritt in den Kindergarten ausgestaltet wird, wo die Betreuung je nach System nicht mehr in Halbtagen berechnet wird und die Kosten für die Betreuung deutlich weniger hoch sind als für Kinder im Vorschulalter. Der Regierungsrat stimmt der Höhe der Betreuungszulage und der Abstufung pro Betreuungstag pro Woche für den Frühbereich zu. Für den schulergänzenden Bereich braucht es unter Umständen differenzierte Betreuungszulagen. Das Tarifsystem muss nach Angebot abgestuft werden (Tagesfamilie, Kindertagesstätte, schulergänzende Betreuung). Andernfalls resultiert einerseits eine Ungleichbehandlung von Eltern, und es entstehen finanzielle Fehlanreize für die Nutzung der im Vergleich zu Kitas kostengünstigeren Betreuung bei Tagesfamilien. Die in Art. 7 Abs. 3 UKibeG und in Art. 5

Abs. 2ter FamZG vorgesehene höhere Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen wird begrüsst. Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten soll dem anderthalbfachen Betrag des Mindestansatzes entsprechen. Die Betreuungszulage ist regelmässig an die Teuerung anzupassen und darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.

Ferner begrüsst der Regierungsrat, dass die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen – gestützt auf die effektiv anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten – erhöht wird. In diesem Zusammenhang scheint es wichtig, dass Wege gefunden werden, die eine Benachteiligung derjenigen Kantone, Städte und Gemeinden, die zurzeit diese Mehrkosten übernehmen, ausschliesst. Sofern die Eltern höhere Kosten für die Betreuung eines Kleinkindes zu tragen haben, sollten diese Mehrkosten analog den Mehrkosten für die Betreuung von Kindern mit Behinderungen abgegolten werden.

Eine Überentschädigung der Eltern ist durch entsprechende Anpassungen bei den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen auszuschliessen, das heisst, die von den Eltern selbst getragenen effektiven Betreuungskosten für die familienergänzende Kinderbetreuung darf die Betreuungszulage in keinem Fall übersteigen.

e) Finanzierung

Die WBK-S sieht für die Finanzierung der Betreuungszulage die Arbeitgebenden in der Pflicht, weil ihrer Ansicht nach die Verantwortung für die Bekämpfung des Fachkräftemangels bei den Arbeitgebenden liegt. Entsprechend sieht die WBK-S keine direkte Bundesbeteiligung an den geschätzten jährlichen Kosten von 637 Millionen Franken vor[1]. Indirekt würde der Bund in seiner Funktion als Arbeitgeber einen Teil der Kosten tragen. Auch die Kantone, Städte und Gemeinden würden als Arbeitgeber die Betreuungszulagen indirekt mitfinanzieren, weil der mittlere Arbeitgebersatz rund 0,2 % erhöht werden müsste (von 1,75 % auf rund 1,95 %).

Die WBK-S sieht die Mitverantwortung des Bundes erfüllt durch die finanzielle Beteiligung an den Programmvereinbarungen in der Höhe von 128 Millionen Franken (was insgesamt einer Beteiligung von rund 5 % an den Gesamtkosten des Vorschlags der WBK-S entspricht). Darin liegt die grösste Diskrepanz zum Modell des Nationalrats. Dieses sieht eine Bundesbeteiligung von rund 700 Millionen Franken pro Jahr zur Reduktion der Elternbeiträge vor. Für die Programmvereinbarungen sah das Nationalrats-Modell 224 Millionen Franken vor.

Mit der heute zu beurteilenden Vorlage steht der Bund finanziell in der Mitverantwortung. Wie unter Ziffer 1 ausgeführt, gäbe sich der Bund mit dem Erlass von gesetzlichen Vorgaben zur Betreuungszulage eine ständige Rolle im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Entsprechend der fiskalischen Äquivalenz ist der Regierungsrat der Auffassung, dass der Bund diesfalls die Kosten der Betreuungszulage übernehmen müsste. Der Regierungsrat lehnt eine Abwälzung der Kosten wie nun vorgesehen auf die Arbeitgeber (und gegebenenfalls auf die Arbeitnehmenden) ab. Art. 16 FamZG ist entsprechend anzupassen. Gleichzeitig lehnt der Aargauer Regierungsrat jegliche Form der Gegenfinanzierung (zum Beispiel über die direkte Bundessteuer) durch die Kantone mit Nachdruck ab.

Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Mobilisierung des inländischen Fachkräftepotenzials sind explizite Ziele des Bundes. Der Bund profitiert direkt, wenn diese Ziele erreicht werden (Steuereinnahmen, Standortattraktivität). Eine angemessene Beteiligung der Arbeitgebenden wird vom Regierungsrat Aargau begrüsst. Mit der Finanzierung der Betreuungszulagen ausschliesslich über die Arbeitgebenden (und potenziell die Arbeitnehmenden) wird die Finanzierung der Betreuungszulage hingegen zu einseitig konzipiert und der Verantwortung des Bundes nicht

[1] Abgesehen von drei Millionen Franken pro Jahr an Sach- und Personalkosten in den ersten vier Jahren für die Umsetzung der Betreuungszulage sowie wiederkehrende Subventionen von jährlich rund zwei Millionen Franken im Zusammenhang mit den Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmende.

genügend Rechnung getragen. Die entsprechende Finanzierung des Bundes ist vorzusehen, sofern der Bund diese Aufgabe übernehmen soll.

4. Programmvereinbarungen

Wie das Modell des Nationalrats, schlägt auch die WBK-S Programmvereinbarungen vor, weil sie diese als ein geeignetes Instrument seitens Bund erachtet, um die Kantone und Gemeinden im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zu unterstützen. Abweichungen gibt es allerdings bei den vorgeschlagenen Förderbereichen (drei Förderbereiche im WBK-S-Modell gegenüber vier im Nationalrats-Modell) und den dafür vorgesehenen Finanzmitteln (128 Millionen Franken anstelle von 224 Millionen Franken).

Der Regierungsrat begrüsst Programmvereinbarungen im Grundsatz. Sie wahren die Organisationsfreiheit der Kantone und der Gemeinden und geben den Akteuren genügend Spielraum, diejenigen Massnahmen auszuwählen, auf die sie sich konzentrieren wollen. Gleichzeitig setzen sie einen Anreiz zur Weiterentwicklung der Angebote der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung und zur Stärkung der Politik der frühen Kindheit.

Nebst den Programmvereinbarungen zur Schliessung bestehender Angebotslücken spricht sich der Regierungsrat dafür aus, die Förderbereiche zur Qualitätsförderung und zur besseren Abstimmung der Angebote auf die Bedürfnisse der Eltern aus dem Vorschlag des Nationalrats beizubehalten. Die Qualitätsförderung dient auch dem Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Studien – auch aus dem Kanton Aargau – zeigen: Je höher die Qualität der Betreuung, desto eher nehmen Familien die Betreuungsangebote in Anspruch. Das gilt im Besonderen für die Betreuung von Kindern im Vorschulalter. Will der Bund eine positive Wirkung auf die Erwerbstätigkeit der Eltern erzielen und das Fachkräftepotenzial ausschöpfen, sollte er bei Preis und Qualität ansetzen. Mit der Programmvereinbarung zur Frühen Förderung setzt die WBK-S diesbezüglich ein Zeichen für den vorschulischen Bereich.

Aufgrund dieser Überlegungen spricht sich der Regierungsrat für die folgenden fünf Förderbereiche für die familienergänzende Kinderbetreuung aus:

1. Programmvereinbarungen zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beziehungsweise zur Schliessung bestehender Angebotslücken
2. Programmvereinbarungen zur besseren Abstimmung der familienergänzenden Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern
3. Programmvereinbarungen zur besseren Abstimmung auf die Bedürfnisse von Kindern mit einer Behinderung (Schaffung von Plätzen und Finanzierbarkeit)
4. Programmvereinbarungen zur Frühen Förderung
5. Programmvereinbarungen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung

5. Statistik

Für eine evidenzbasierte Analyse und Steuerung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung fehlen einheitlich erhobene Daten auf nationaler Ebene. Im Rahmen der Konzeptionierung der nationalen Kinderbetreuungsstatistik gilt es, die Informationsbedürfnisse der involvierten Akteure abzuklären (insbesondere auch diejenigen, die im Hinblick auf die angestrebte Bedarfsplanung bestehen). Um den Aufwand für die kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden wie auch für die Betreuungseinrichtungen möglichst gering zu halten, regt der Regierungsrat eine Fokussierung auf die zentralen Kennzahlen an.

Hingegen lehnt der Regierungsrat eine vorgesehene Statistik im Bereich der Politik der Frühen Förderung von Kindern ab. Der Nutzen einer solchen Statistik stünde einem unverhältnismässigen Aufwand bei den kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden gegenüber. Folglich beantragt der Regierungsrat, die Statistik auf den Bereich der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung zu beschränken und Art. 17 E-UKibeG wie folgt anzupassen:

"Das Bundesamt für Statistik erstellt in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine harmonisierte Statistik der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung ~~harmonisierte Statistiken in den Bereichen der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie der Politik der frühen Förderung von Kindern~~".

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Markus Dieth
Landammann

Joana Filippi
Staatsschreiberin

Kopie
- familienfragen@bsv.admin.ch

Appenzell Ausserrhoden

Regierungsrat

Obstmarkt 3
9102 Herisau
Tel. +41 71 353 61 11
kantonskanzlei@ar.ch
www.ar.ch

Regierungsrat, 9102 Herisau

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats
3003 Bern

per Mail an:
familienfragen@bsv.admin.ch

Dr. iur. Roger Nobs
Ratschreiber
Tel. +41 71 353 63 51
roger.nobs@ar.ch

Herisau, 6. Juni 2024

Eidg. Vernehmlassung; 21.403 n Pa. Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung; Stellungnahme des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 hat die Kommission für Wirtschaft, Bildung und Kultur des Ständerats die Kantonsregierungen eingeladen zu ihren Anträgen zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Die Vernehmlassungsfrist läuft bis 12. Juni 2024.

Der Regierungsrat von Appenzell Ausserrhoden nimmt dazu wie folgt Stellung:

Allgemeine Bemerkungen

Das Anliegen der parlamentarischen Initiative 21.403 ist zentral, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Schweiz zu verbessern. Der Regierungsrat unterstützt daher grundsätzlich auch den neuen Ansatz der WBK-S eine gesamtschweizerische Betreuungszulage über das Familiengesetz einzuführen. Er ist aber der Ansicht, dass schlussendlich dasjenige Modell zur Umsetzung kommen soll, dass die Ziele der parlamentarischen Initiative effektiv und effizient erreicht und gleichzeitig politisch mehrheitsfähig ist.

Durch die Förderung der institutionellen Kinderbetreuung werden Arbeitskräfte frei, indem Eltern von gewissen Erziehungs- und Betreuungsaufgaben entlastet werden. Dies kann Eltern die Teilnahme am Arbeitsmarkt oder die Erhöhung des Beschäftigungsgrads ermöglichen, was dem Arbeits- und Fachkräftemangel entgegenwirken soll. Die Notwendigkeit der Vorlage zeigt sich aber nicht nur für die Volkswirtschaft, sondern auch hinsichtlich der Gleichstellung sowie der frühen Förderung.

Die WBK-S sieht – wie der Nationalrat – eine Umsetzung der Vorlage in zwei Teilen vor: Einerseits eine Reduktion der Elternbeiträge für die institutionelle Kinderbetreuung, andererseits Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung des Angebots. Der Regierungsrat stellt dabei erfreut fest, dass die Mehrheit der insgesamt vorgesehenen finanziellen Mittel bei der Senkung der Elternbeiträge eingesetzt werden sollen.

Bemerkungen zu den Anpassungsvorschlägen der WBK-S

Abwicklung über das FamZG

Eine Betreuungszulage über das Familienzulagengesetz auszurichten, wird als sinnvolle und administrativ einfache Lösung erachtet. Diese wird insofern begrüsst, dass sie für die Kantone, Städte und Gemeinden mit weniger Administrationsaufwand verbunden sein sollte.

Finanzierung

Die Finanzierung rein über Beiträge von Arbeitgebenden (und gegebenenfalls Arbeitnehmenden) erscheint weder angemessen noch mehrheitsfähig. Dem Bund kommt gemäss Bundesverfassung (Art. 67 Abs. 2 und Art. 116 Abs. 1) eine Mitverantwortung zu und er profitiert ebenfalls von einem guten Angebot in der familienergänzenden Kinderbetreuung. Der Bund steht deshalb auch in einer Mitverantwortung und soll einen substanziellen Teil der Kosten der Betreuungszulagen tragen.

Geltungsbereich

Die Einschränkung des Geltungsbereichs der Zulage auf das vollendete 7. Lebensjahr des Kindes zu beschränken, ist bedauerlich, weil für eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Betreuung im Vorschul- und im Schulbereich zusammengedacht werden sollten. Im Sinne eines Kompromisses kann der Regierungsrat die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung des Geltungsbereichs aber mittragen. Allerdings sollte eine mit dem Bildungssystem kohärente Anspruchsgrenze (nicht über Kindsalter, sondern über Schulstufen) definiert werden.

Anspruchsvoraussetzung (Inanspruchnahme institutioneller Kinderbetreuung)

Damit die Subvention gezielt die Elternbeiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung reduziert und den Erwerbsanreiz erhöht, sollte sie an die effektive Inanspruchnahme von institutioneller Kinderbetreuung geknüpft sein. Wer keine Betreuungskosten hat, soll grundsätzlich auch nicht entlastet werden. Der Anspruch auf eine Betreuungszulage leitet sich somit grundsätzlich aus einer Erwerbstätigkeit ab, wodurch auch sichergestellt werden kann, dass nur diejenigen Arbeitnehmenden eine Betreuungszulage erhalten, die in einem Arbeitsverhältnis stehen. Dabei ist davon auszugehen, dass der Mindestbeschäftigungsgrad des Arbeitnehmenden 20 % sein muss, damit die Mindestzulage von Fr. 100.– pro Kind für einen Betreuungstag ausbezahlt wird. Der Regierungsrat teilt daher den Vorschlag der WBK-S nicht, welche für die Anspruchsvoraussetzung keinen Mindestbeschäftigungsgrad sieht.

Programmvereinbarungen

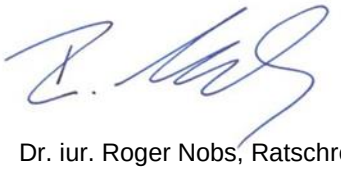
Die Programmvereinbarungen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung sind prioritär. Nebst den Programmvereinbarungen zur Schliessung bestehender Angebotslücken sollte die Beibehaltung der Förderbereiche zur Qualitätsförderung und zur besseren Abstimmung der Angebote auf die Bedürfnisse der Eltern fokussiert werden. Insbesondere im Bereich der Qualitätsförderung ist der Bedarf gross und der Bund kann hier wichtige Impulse setzen. Die Qualitätsförderung dient auch dem Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Je höher die Qualität der Betreuung, desto eher nehmen Familien die Betreuungsangebote in Anspruch. Der

Verpflichtungskredit sollte nicht starr auf die verschiedenen Förderbereiche und einzelne Jahre festgelegt, sondern gemäss Bedarf zugeordnet werden können. Auf die Definition von Eckwerten für die Mittelzuteilung auf die einzelnen Förderbereiche ist demnach zu verzichten. Hier erscheint dem Regierungsrat der ursprüngliche Vorschlag des Nationalrats zielführender.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Auftrag des Regierungsrates



Dr. iur. Roger Nobs, Ratschreiber

KANTON
APPENZELL INNERRHODEN

Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an
familienfragen@bsv.admin.ch

Appenzell, 10. Juni 2024

21.403 Parlamentarische Initiative Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung
Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur 21.403 Parlamentarischen Initiative Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft.

Sie stellt fest, dass die familienergänzende Kinderbetreuung grundsätzlich eine kantonale Aufgabe ist.

Wir begrüssen, dass die Wirtschaft in die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung miteinbezogen wird. Die Einführung einer Betreuungszulage über das Familienzulagengesetz (FamZG, SR 836.2) - die Anknüpfung an ein bekanntes System - halten wir für zweckmässig. Dabei sollen aber nicht nur Arbeitgeberbeiträge, sondern auch Arbeitnehmerbeiträge geprüft werden, da auch Arbeitnehmende von einer familienergänzenden Betreuung profitieren. Um für die Unternehmen den gewünschten Effekt von zusätzlichen Arbeitskräften zu erzielen, sollte auch ein Mindestbeschäftigungsgrad für Eltern festgelegt werden. Es wäre nicht nachvollziehbar, wenn Arbeitgeberbeiträge zur Finanzierung eingefordert werden, die familienergänzende Betreuung dann aber nicht einem angemessenen Einsatz der Arbeitsleistung dient.

Sollte eine allfällige indirekte Finanzierung über Bundesmittel vorgenommen werden, darf dies nicht dazu führen, dass an anderen Orten zu Lasten der Kantone Bundesleistungen gekürzt werden, beispielsweise beim Bundessteueranteil der Kantone. Eine solche Gegenfinanzierung von Bundesmitteln lehnen wir klar ab. Dann soll eine ergänzende Finanzierung direkt durch die Kantone, welche die Bedürfnisse der Bevölkerung kennen, geleistet werden. Dadurch kann auch ein erheblicher administrativer Aufwand eingespart werden.

Die Standeskommission könnte sich auch vorstellen, bereits bekannte Instrumente, zum Beispiel eine Erhöhung der Kinder-Drittbetreuungsabzüge bei Steuern, zu nutzen. Um eine Wirkung zu erzielen, müsste diese Massnahme nicht nur beim Bund, sondern auch kantonal umgesetzt werden. Solche Massnahmen würden den Aufbau aufwendiger Durchführungsstrukturen im Kanton vermeiden.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission
Der Ratschreiber:

Markus Dörig

Zur Kenntnis an:
- Gesundheits- und Sozialdepartement Appenzell I.Rh., Hoferbad 2, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)

Landeskanzlei
Rathausstrasse 2
4410 Liestal
T 061 552 50 06
landeskanzlei@bl.ch
www.bl.ch

BASEL LANDSCHAFT
REGIERUNGSRAT

Regierungsrat, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Kommission für Wissenschaft, Bildung und
Kultur des Ständerates (WBK-S)
CH-3003 Bern

Liestal, 4. Juni 2024

21.403 n Pa. Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung: zweite Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 wurden wir eingeladen, zu den Anträgen der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 n WBK-NR «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» Stellung zu nehmen. Wir bedanken uns für diese Möglichkeit.

Wir gliedern unsere Stellungnahme in zwei Teile. Zunächst stellen wir unsere Gesamtbeurteilung mit unseren Kernanliegen vor. Danach führen wir unsere weiteren Änderungsvorschläge und Stellungnahmen zu Inhalten des Bundesgesetzes und zum erläuternden Bericht auf.

Gesamtbeurteilung und Kernanliegen

Die parlamentarische Initiative 21.403 verlangt folgendes: «Die befristete und mittlerweile mehrfach verlängerte Anstossfinanzierung (…) wird abgelöst und überführt in eine stetige Unterstützung, welche eine massgebliche Vergünstigung der Elternbeiträge und eine Verbesserung der frühkindlichen Bildung bewirkt (…)». Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft anerkennt die Bedeutung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Erwerbstätigkeit und Ausbildung) insbesondere auch vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels und der besseren Ausschöpfung der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Eltern. Er begrüsst deshalb unter Vorbehalt der untenstehenden Ausführungen die Bestrebungen auf Bundesebene, die laufende Anstossfinanzierung für die familien- und schulergänzende Betreuung in ein neues Bundesgesetz über die Unterstützung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern zu überführen.

Die vom Nationalrat im März 2023 verabschiedete Vorlage haben die SODK, wie auch die EDK, der Städteverband und der Gemeindeverband als ausgereift erachtet und unterstützt. Die genannten Organisationen stehen aber auch dem Vorschlag der WBK-S offen gegenüber. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft schliesst sich der Sichtweise der genannten Gremien und Verbände dahingehend an, dass dasjenige Modell zur Umsetzung gelangen soll, das die Ziele der

parlamentarischen Initiative effektiv und effizient erreicht und gleichzeitig politisch mehrheitsfähig ist.

Die WBK-S sieht – wie der Nationalrat – eine Umsetzung der Vorlage in zwei Teilen vor: Einerseits eine Reduktion der Elternbeiträge für die institutionelle Kinderbetreuung, andererseits Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung des Angebots. Auch die WBK-S setzt die Mehrheit der insgesamt vorgesehenen finanziellen Mittel bei der Senkung der Elternbeiträge ein. Dies wird begrüsst.

Zur Senkung der Elternbeiträge schlägt die WBK-S im Gegensatz zum Nationalrat vor, eine Betreuungszulage über das Familienzulagengesetz auszurichten und keine proportionale Bundesbeteiligung in einem neuen Gesetz zu verankern, den Geltungsbereich der Zulage auf das vollendete 7. Lebensjahr des Kindes zu beschränken und die Finanzierung nicht durch Bundesmittel, sondern rein über die Wirtschaft sicherzustellen. Zu diesen grundlegenden Abweichungen zum Nationalratsmodell äussert sich der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft wie folgt:

- Für den Kanton Basel-Landschaft ist eine administrativ einfache Lösung wichtig. Die Ausrichtung und Durchführung der Betreuungszulage über das Familienzulagensystem wird deshalb begrüsst, sofern dies mit weniger Administrationsaufwand verbunden ist.
- Die Finanzierung rein über Beiträge von Arbeitgebenden (und gegebenenfalls Arbeitnehmenden) erachten wir jedoch nicht als angemessen und auch nicht als mehrheitsfähig. Dem Bund kommt gemäss Bundesverfassung (Art. 67 Abs. 2 und Art. 116 Abs. 1) eine Mitverantwortung zu und er profitiert ebenfalls von einem guten Angebot in der familienergänzenden Kinderbetreuung, da so Elternteile ihre Arbeitspensen erhöhen dürften und mehr Steuereinnahmen generieren. Der Bund steht deshalb auch in der finanziellen Mitverantwortung und soll einen substanziellen Teil der Kosten der Betreuungszulagen tragen.
- Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft bedauert die Einschränkung des Geltungsbereichs, weil für eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Betreuung im Früh- und im Schulbereich zusammengedacht werden sollten. Er anerkannt allerdings, dass der Handlungsbedarf in den ersten Lebensjahren weit grösser ist und kann deshalb die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung des Geltungsbereichs im Sinne eines Kompromisses mittragen.

In Bezug auf die Programmvereinbarungen will die WBK-S weniger Mittel einsetzen als der Nationalrat und setzt andere inhaltliche Schwerpunkte. Hier erachtet der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft den ursprünglichen Vorschlag des Nationalrats insgesamt als zielführender.

Zu den einzelnen Anpassungsvorschlägen der WBK-S nimmt der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft nachfolgend detailliert Stellung.

Bemerkungen zu den Anpassungsvorschlägen der WBK-S

1. BETREUUNGSZULAGE

Gesetzliche Grundlage / Abwicklung

Die WBK-S schlägt vor, die Reduktion der Elternbeiträge aus dem Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) herauszulösen und stattdessen im Bundesgesetz vom 24. März

2006 über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG; SR 836.2) zu verankern, weil der administrative Aufwand als geringer eingeschätzt wird. Eine schlanke Abwicklung ist auch im Interesse des Kantons Basel-Landschaft. Gestützt auf die Ausführungen im Bericht des Nationalrats und im Zusatzbericht der WBK-S ist anzunehmen, dass die Abwicklung über das Familienzulagensystem administrativ einfacher ist (insbesondere aufgrund des Verzichts auf einen Mindestbeschäftigungsgrad, vgl. nachstehend).

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft begrüsst die Gewährung einer Betreuungszulage über das Familienzulagensystem, sofern sich dieses Modell als administrativ einfacher erweist.

Anspruchsvoraussetzung (Inanspruchnahme institutioneller Kinderbetreuung)

Damit die Subvention gezielt die Elternbeiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung reduziert und den Erwerbsanreiz erhöht, muss sie aus Sicht des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft an die effektive Inanspruchnahme von institutioneller Kinderbetreuung geknüpft sein. Wer keine Betreuungskosten hat, soll auch nicht entlastet werden. Wenn alle Eltern eine Betreuungszulage erhalten und das Gesamtbudget das Gleiche bleibt, erhalten jene Eltern weniger, die effektiv Betreuungskosten schultern. Der Erwerbsanreiz wird entsprechend abgeschwächt. Ferner sollte die Entlastung direkt den Eltern zugutekommen. Dadurch, dass die Betreuungszulage direkt an jene Eltern ausgerichtet wird, die institutionelle Kinderbetreuung in Anspruch nehmen und die Höhe proportional zu deren Nutzung ist, erfüllt die Betreuungszulage diese Anforderungen.

Der Anspruch auf eine Betreuungszulage leitet sich grundsätzlich aus einer Erwerbstätigkeit ab. Die WBK-S sieht allerdings von einem Mindestbeschäftigungsgrad ab. Auch der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft erachtet die Voraussetzung eines Erwerbspensums als im Vollzug unverhältnismässig aufwändig. Der Verzicht auf ein Mindestpensum wird daher begrüsst – so wie auch der Vorschlag, dass arbeitslose Personen einen Taggeldzuschlag erhalten in Höhe der Betreuungszulage in Analogie zur Regelung betreffend Familienzulage.
Gemäss Entwurf der WBK-S (Art. 20 Abs. 1 Bst. b. FamZG; Beilage 2, S. 31) werden die Kantone verpflichtet, die Betreuungszulage an anspruchsberechtigte Nichterwerbstätige in Aus- oder Weiterbildung zu finanzieren. Es fehlt hierzu jedoch eine quantitative Schätzung der Auswirkungen auf die Kantone.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft begrüsst die Anbindung der Betreuungszulage an die effektive Inanspruchnahme institutioneller Kinderbetreuung und den Verzicht auf ein Mindestpensum.

Betreffend die Finanzierung der Betreuungszulage an anspruchsberechtigte Nichterwerbstätige in Aus- oder Weiterbildung durch die Kantone ist eine quantitative Schätzung der Auswirkungen auf die Kantone zu ergänzen.

Geltungsbereich

Ein Anspruch auf eine Betreuungszulage besteht gemäss Kommissionsmehrheit ab der Geburt bis zur Vollendung des 7. Altersjahrs. Damit weicht der Vorschlag der WBK-S deutlich vom Modell des Nationalrats ab, das den Geltungsbereich von der Geburt bis zum Ende der Primarschulzeit (8P Harmos) ansetzt, also in der Regel 5 Jahre länger. Die grösste Wirkung erzielen die Beiträge des Bundes im Frühbereich, da dort die Betreuung für die Eltern am teuersten ist und jeder investierte Franken am meisten Wirkung erzielt. Insofern kann der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung des Geltungsbereichs im Sinne eines Kompromisses mittragen.

Grundsätzlich erachtet es der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft als zielführender, bei der Definition des Geltungsbereichs auf die Schulstufen (Harmos) und nicht auf das Alter der Kinder abzustellen. Nur so ist die Kohärenz mit dem Bildungssystem gewährleistet und die Höhe der Betreuungszulage steht mit den effektiven Betreuungskosten im Einklang. Wenn die Altersgrenze nicht kohärent ist, verursacht dies unter Umständen viel administrativen Aufwand, erzielt wenig Wirkung und das System wird von den Eltern nicht als gerecht empfunden. Die Inanspruchnahme einer institutionellen Kinderbetreuung verbessert nicht nur die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sondern auch die Chancengerechtigkeit.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft kann sich mit einer Einschränkung des Geltungsbereichs einverstanden erklären, allerdings sollte eine mit dem Bildungssystem kohärente Anspruchsgrenze (nicht über Kindsalter, sondern über Schulstufen) definiert werden. Er schlägt vor, dass ein Anspruch auf eine Betreuungszulage ab Geburt bis zum Abschluss des Kindergartens besteht.

Höhe der Betreuungszulage

Gemäss Vorschlag der WBK-S beträgt die Betreuungszulage mindestens 100 Franken pro Monat und Kind, das einen Tag pro Woche institutionell betreut wird, d.h. maximal 500 Franken pro Monat für ein Kind, das an fünf Tagen pro Woche institutionell betreut wird. Die vorgeschlagenen Beträge dürften ungefähr den 20 Prozent Kostenbeteiligung entsprechen, die der Nationalrat vorsieht. Allerdings würde sich der Bund damit nicht an allfälligen zukünftigen Kostensteigerungen beteiligen, da die Betreuungszulage fix und nicht anteilsmässig ausgestaltet ist. Damit die zu erwartende zukünftige Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden müssen, ist zumindest eine Indexierung der Betreuungszulage vorzusehen.

Aus Sicht des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft muss die Entlastung substanziell sein, damit sie die gewünschte Wirkung erzielt. Er begrüsst, dass sich die WBK-S bei der Höhe der Zulage in einem ähnlich substanziellen Rahmen bewegt wie die Nationalratsvorlage.

Offen bleibt aus Sicht des Regierungsrats des Kanton Basel-Landschaft, wie die Betreuungszulage ab Eintritt in den Kindergarten ausgestaltet wird, wo die Betreuung je nach System nicht mehr in Halbtagen berechnet wird, sondern in der Regel in Modulen.

Es wird begrüsst, dass die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen – gestützt auf die effektiv anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten – um den anderthalbfachen bis zweifachen Betrag des Mindestansatzes erhöht werden soll. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft weist darauf hin, dass die effektiven Kosten und somit die durch die Eltern zu tragenden Tarife in manchen Fällen auch höher ausfallen können, was somit durch die Betreuungszulage nicht vollumfänglich berücksichtigt würde. Sollen Lücken vermieden werden, müsste die Betreuungszulage bei behinderungsbedingt höheren Tarifen als dem 1,5 bis 2-fachen um den entsprechenden Faktor erhöht werden.

Sofern die Eltern höhere Kosten für die Betreuung eines Kleinkindes zu tragen haben, sollten diese Mehrkosten analog den Mehrkosten für die Betreuung von Kindern mit Behinderungen abgegolten werden. Der entsprechende Minderheitenantrag ist zu unterstützen.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft stimmt der Höhe der Betreuungszulage und der Abstufung pro Betreuungstag pro Woche für den Frühbereich zu. Für den schulergänzenden Bereich braucht es unter Umständen differenzierte Betreuungszulagen. Die vorgesehene höhere Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen wird begrüsst, sollte jedoch bezüglich des möglichen

maximalen Faktors nochmals überdacht werden (Lücken vermeiden). Zudem sollten die Mehrkosten für die Betreuung von Kleinkindern analog den Mehrkosten für die Betreuung von Kindern mit Behinderungen abgegolten werden, sofern die Eltern höhere Kosten für die Betreuung zu tragen haben. Die Betreuungszulage ist regelmässig an die Teuerung anzupassen.

Finanzierung

Die WBK-S sieht für die Finanzierung der Betreuungszulage die Arbeitgebenden in der Pflicht, weil ihrer Ansicht nach die Verantwortung für die Bekämpfung des Fachkräftemangels bei den Arbeitgebenden liegt. Entsprechend sieht die WBK-S keine direkte Bundesbeteiligung an den geschätzten jährlichen Kosten von 637 Millionen Franken vor[1]. Indirekt würde der Bund in seiner Funktion als Arbeitgeber einen Teil der Kosten tragen. Auch die Kantone, Städte und Gemeinden würden als Arbeitgebende die Betreuungszulagen indirekt mitfinanzieren, da der mittlere Arbeitgebersatz rund 0,2 Prozent erhöht werden müsste (von 1,75 auf rund 1,95 Prozent).

Die WBK-S sieht die Mitverantwortung des Bundes erfüllt durch die finanzielle Beteiligung an den Programmvereinbarungen (was insgesamt einer Beteiligung von rund 5 Prozent an den Gesamtkosten des Vorschlags der WBK-S entspricht). Darin liegt die grösste Diskrepanz zum Modell des Nationalrats. Dieses sieht eine Bundesbeteiligung von rund 700 Millionen Franken pro Jahr vor für die Reduktion der Elternbeiträge. Für die Programmvereinbarungen sah das Nationalrats-Modell 224 Millionen Franken vor.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft sieht den Bund finanziell deutlich stärker in der Mitverantwortung, als das Modell der WBK-S vorsieht, und warnt insbesondere zum Schutz der Löhne vor hohen Abgaben durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende. Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Mobilisierung des inländischen Fachkräftepotentials sind explizite Ziele des Bundes. Der Bund profitiert direkt, wenn diese Ziele erreicht werden (Steuereinnahmen, Standortattraktivität). Eine angemessene Beteiligung der Arbeitgebenden ist aus Sicht des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft möglich. Mit der Finanzierung der Betreuungszulagen ausschliesslich über die Wirtschaft wird der finanzielle Teil des Systems aber zu einseitig konzipiert und der Verantwortung des Bundes nicht genügend Rechnung getragen.

Des Weiteren betont der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft erneut, dass er gegen eine Senkung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer von 21,2 Prozent auf 20,5 Prozent ist, wie sie vom Bundesrat vorgeschlagen wird (vgl. Beilage 2, S. 39, Stellungnahme des Bundesrats). Dieser Finanzierungsvorschlag wurde im Rahmen der Vernehmlassung 2023/29 zum «Bundesgesetz über die Massnahmen zur Entlastung des Haushaltes ab 2025» von allen 23 Kantonen, welche Stellung genommen haben, abgelehnt (siehe Stellungnahmen, S. 56-115). Die WBK-S sieht vor, in diesem Punkt das geltende Recht beizubehalten, und folgt damit dem Entwurf der WBK-N. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft begrüsst dies.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft sieht den Bund finanziell deutlich stärker in der Mitverantwortung und warnt insbesondere zum Schutz der Löhne vor hohen Abgaben durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende. Er appelliert an die WBK-S, eine faire, politisch mehrheitsfähige Aufteilung der Kosten zu finden. Art. 16 FamZG ist entsprechend anzupassen.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft besteht darauf, dass keine Senkung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer erfolgt.

[1] Abgesehen von 3 Millionen Franken pro Jahr an Sach- und Personalkosten in den ersten vier Jahren für die Umsetzung der Betreuungszulage, sowie wiederkehrende Subventionen von jährlich rund 2 Millionen Franken im Zusammenhang mit den Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmende.

2. *PROGRAMMVEREINBARUNGEN*

Die Programmvereinbarungen sind das zweite Element der Vorlage. Wie das Modell des Nationalrats schlägt auch die WBK-S Programmvereinbarungen vor, da sie diese als ein geeignetes Instrument seitens Bund erachtet, um die Kantone und Gemeinden im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zu unterstützen. Abweichungen gibt es aber bei den vorgeschlagenen Förderbereichen (drei Förderbereiche im WBK-S-Modell gegenüber vier im Nationalrats-Modell) und den dafür vorgesehenen Finanzmitteln (128 Millionen Franken anstelle von 224 Millionen Franken).

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft erachtet bezogen auf die Programmvereinbarungen den Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung als prioritär. Nebst den Programmvereinbarungen zur Schliessung bestehender Angebotslücken plädiert der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft für die Beibehaltung des Förderbereichs zur Qualitätsförderung. Im Bereich der Qualitätsförderung ist der Bedarf gross und der Bund kann hier wichtige Impulse setzen. Die Qualitätsförderung dient auch dem Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Je höher die Qualität der Betreuung, desto eher nehmen Familien die Betreuungsangebote in Anspruch. Will der Bund eine positive Wirkung auf die Erwerbstätigkeit der Eltern erzielen und das Fachkräftepotenzial ausschöpfen, sollte er bei Preis und Qualität ansetzen. Die WBK-S argumentiert, dass im Bereich der Qualitätsförderung eindeutig die Kantone und Gemeinden in der Pflicht seien, «über geeignete Anforderungen an die Betriebsbewilligung und weitere Massnahmen zur Förderung der Qualität dieselbe in den institutionellen Betreuungsangeboten zu verbessern», weshalb dieser Förderbereich gestrichen werden soll. Hierbei verkennt die WBK-S aus Sicht des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft, dass höhere Anforderungen an die Betreuungsqualität zu höheren Kosten führen, welche je nach Finanzierungssystem von den Eltern selbst getragen werden müssen. Dies wirkt bremsend auf die Qualitätsförderung. Mit einer finanziellen Beteiligung an Massnahmen zur Qualitätsförderung setzt der Bund wichtige Anreize für ein stärkeres Engagement der Kantone in diesem Bereich.

Zudem unterstützt der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft den neu dazugekommenen Förderbereich «Kinder mit Behinderung». Die Programmvereinbarungen zur besseren Abstimmung der familienergänzenden Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern und jene zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit sind aus fachlicher Sicht ebenfalls zu begrüssen. Aus Gründen der Prioritätensetzung kann aus Sicht des Regierungsrats des Kantons Basel-Landschaft auf diese Förderbereiche jedoch verzichtet werden, insbesondere angesichts der deutlich reduziert vorgesehenen Finanzmittel.

Die Kantone sollen unter Rücksichtnahme der Strukturen vor Ort mit dem Bund aushandeln können, welche Förderbereiche sie in ihre Programmvereinbarung einschliessen (und nicht verpflichtet sein, alle Bereiche abzudecken). Die Finanzhilfen sollen dorthin fliessen können, wo die Kantone und Gemeinden den grössten Handlungsbedarf sehen. Im Verlauf der Zeit ist von einer Gewichtsverschiebung innerhalb der Förderbereiche auszugehen, insbesondere, weil die Beträge betreffend Schliessung der Angebotslücken voraussichtlich rückläufig sein werden.

Aufgrund dieser Überlegungen schlägt der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft drei Förderbereiche für die familienergänzende Kinderbetreuung vor:

1) Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen bzw. zur Schliessung bestehender Angebotslücken;

2) Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung;

3) Bessere Abstimmung auf die Bedürfnisse von Kindern mit einer Behinderung (Schaffung von Plätzen und Finanzierbarkeit).

Der Verpflichtungskredit sollte nicht starr auf die verschiedenen Förderbereiche und einzelne Jahre festgelegt, sondern gemäss Bedarf zugeordnet werden können. Auf die Definition von Eckwerten für die Mittelzuteilung auf die einzelnen Förderbereiche ist demnach zu verzichten.

3. STATISTIK

Für eine evidenzbasierte Analyse und Steuerung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung fehlen aktuell einheitlich erhobene Daten auf nationaler Ebene, weshalb der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft den Aufbau einer nationalen Kinderbetreuungsstatistik begrüsst. Im Rahmen der Konzeptionierung gilt es die Informationsbedürfnisse der involvierten Akteure abzuklären. Um den Aufwand für die kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden wie auch für die Betreuungseinrichtungen möglichst gering zu halten, ist eine Fokussierung auf die zentralen Kennzahlen anzustreben. Zudem ist eine Einschätzung zum minimalen Personalbedarf der Kantone erforderlich.

Hingegen lehnt der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft eine vorgesehene Statistik im Bereich der Politik der frühen Förderung von Kindern ab. Der Nutzen einer solchen Statistik stünde einem unverhältnismässigen Aufwand bei den kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden gegenüber. Folglich beantragt der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, die Statistik auf den Bereich der familienergänzenden Kinderbetrauung zu beschränken.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft beantragt deshalb, Art. 23a wie folgt anzupassen:

[1] "Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG; SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine harmonisierte Statistik im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung ~~harmonisierte Statistiken in den Bereichen der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie der Politik der frühen Förderung von Kindern~~."

Zudem ist eine Einschätzung zum minimalen Personalbedarf der Kantone für die Erstellung der Statistik(en) erforderlich.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

M. Gschwind

Monica Gschwind
Regierungspräsidentin

E. Heer Dietrich

Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S)

Per E-Mail an:
familienfragen@bsv.admin.ch

Basel, 4. Juni 2024

Präsidialnummer: P240307

Regierungsratsbeschluss vom 4. Juni 2024
Parlamentarische Initiative Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung. Vernehmlassung zu den neuen Anträgen und zum Zusatzbericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S); Stellungnahme des Kantons Basel-Stadt

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zu den Anträgen der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (E-UKibeG) und zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Anträge und Bemerkungen zukommen.

1. Grundsätzliche Einschätzung

Der Regierungsrat unterstützt die von der WBK-S beantragte Einführung einer Betreuungszulage im System der Familienzulagen. Das Instrument der Familienzulage erachtet der Regierungsrat als geeignetes sozialpolitisches Instrument, das auch im Bereich der institutionellen Kinderbetreuung zur finanziellen Entlastung der Eltern wirksam und effizient eingesetzt werden kann. Die Grundsätze, dass sich der Anspruch auf eine Betreuungszulage durch eine Erwerbstätigkeit oder Weiterbildung bzw. einen Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung ableitet sowie ausschliesslich bei Inanspruchnahme einer institutionellen Betreuung gilt, werden vollständig geteilt.

Im Kanton Basel-Stadt hat die familienergänzende Kinderbetreuung einen hohen politischen Stellenwert. Sie ermöglicht die Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung und trägt zur Chancengerechtigkeit, Integration und frühen Förderung von Kindern bei. Aus diesem Grund investieren Kanton und Gemeinden zur Senkung der Kosten der Eltern für die Betreuung in Kindertagesstätten und Tagesfamilien sowie zur Verbesserung der Betreuungsqualität und der Arbeitsbedingungen ab 1. August 2024 zusätzlich rund 35 Mio. Franken pro Jahr. Aufgrund der hohen Investitionen des Kantons Basel-Stadt in die familienergänzende Kinderbetreuung und der primär wirtschaftlichen Ziele der Betreuungszulage teilt der Regierungsrat die Einschätzung der WBK-S,

dass die Wirtschaft in die Finanzierungsverantwortung eingebunden und eine weitere Entlastung der Familien über Beiträge der Arbeitgebenden finanziert werden soll.

Die von der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) im Jahr 2022 zur Vernehmlassung gegebene Vorlage beurteilte der Kanton Basel-Stadt insbesondere in Bezug auf die aufwändige Durchführung sehr kritisch. Im Gegensatz dazu bietet der Vorschlag der WBK-S mit dem bewährten Instrument der Familienzulagen die Möglichkeit einer einfachen Umsetzung. Hierfür sprechen folgende Gründe: Transparente, kostengünstige und versichertengenaue Umsetzung durch flexible Festlegung von Finanzierungsformen; hohe Rechtssicherheit und geregeltes Rechtsmittelverfahren durch etabliertes Verfahrensrecht gemäss Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG); Statistik, Monitoring und Evaluation im Rahmen des nationalen Registers der Familienzulagen; schlanke Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung auf kantonaler Ebene, sofern keine Ausweitung des Anspruchs auf Betreuungszulagen oder eine Mitfinanzierung durch die Arbeitnehmenden gewünscht ist.

Der Regierungsrat teilt die Auffassung, dass sich die Weiterentwicklung des Angebots der familienergänzenden Kinderbetreuung an den Bedürfnissen der Eltern orientieren soll, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung bestmöglich zu unterstützen. Das Kindeswohl, die Qualität der Betreuung sowie die Chancengerechtigkeit und Integration haben dabei aber stets im Zentrum zu stehen. Die rechtlichen Grundlagen im Kanton Basel-Stadt richten sich nach diesen Grundsätzen. Entsprechend fallen im Kanton Basel-Stadt für Kinder mit besonderem Betreuungsbedarf (Behinderungen, Entwicklungsauffälligkeiten) ebenso wie für Kinder unter 18 Monaten keine zusätzlichen Kosten für die Eltern an, sofern die Kinder in einer Kindertagesstätte oder Tagesfamilie mit Betreuungsbeiträgen betreut werden. Es handelt sich um eine staatliche Aufgabe und einen verfassungsmässigen Auftrag geeignete Massnahmen zu ergreifen, damit der diskriminierungsfreie Zugang für alle Kinder garantiert ist. Entsprechend werden die Kosten für den Mehraufwand in der Betreuung vollständig von Kanton und Gemeinden getragen. Der Regierungsrat beantragt aus diesem Grund, von einer Finanzierung des besonderen Betreuungsbedarfs über die Betreuungszulage und somit über Beiträge der Arbeitgebenden abzusehen. Im Gegenzug erachtet es der Regierungsrat als wichtig, dass der Bund mit befristeten Programmvereinbarungen Unterstützungs- und Integrationsmassnahmen für Kinder mit Behinderungen und besonderem Betreuungsbedarf fördert und Anreize setzt, damit die institutionellen Angebote in allen Kantonen für alle Kinder diskriminierungsfrei zugänglich werden.

2. Anträge zu den einzelnen Änderungsvorschlägen

In der Folge werden die Bestimmungen ausgeführt, bei denen der Kanton Basel-Stadt den Anträgen der Kommissionsmehrheit nicht folgt oder eine Änderung beantragt.

2.1 Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (E-UKibeG)

2.1.1 Artikel 1

Antrag:
Wir beantragen, dem Antrag der Minderheit Graf Maya, Crevoisier Crelier, Herzog Eva zu folgen und Absatz 2 lit. c gemäss Nationalrat beizubehalten: «Verbesserung der Qualität des Angebots der familienergänzenden Kinderbetreuung;».

Begründung:
Zahlreiche Studien belegen, dass die Qualität von Angeboten im Frühbereich hochwertig sein muss, damit sich diese positiv auf die Entwicklung von Kindern auswirkt. Die Förderung der Qualität der Betreuungsangebote ist eine Voraussetzung für die im Zweckartikel verankerte Verbesserung der Chancengerechtigkeit von Kindern (Artikel 1 Absatz 1 lit. b).

2.1.2 Artikel 13

Antrag 1:
Wir beantragen, dem Antrag der Minderheit Graf Maya, Crevoisier Crelier, Herzog Eva zu folgen und Absatz 1 lit. b gemäss Entwurf WBK-N beizubehalten: «Massnahmen zur besseren Abstimmung der familienergänzenden Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern insbesondere hinsichtlich der Erweiterung und Flexibilisierung der Betreuungszeiten;».

Begründung:
Die Abstimmung der familienergänzenden Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern ist ein wesentlicher Faktor für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung. Der Kanton Basel-Stadt ist der Ansicht, dass der Bund über die Programmvereinbarungen weiterhin entsprechende Massnahmen finanziell fördern soll.

Antrag 2:
Wir beantragen, dem Antrag der Minderheit Graf Maya, Crevoisier Crelier, Herzog Eva zu folgen und Absatz 1 lit. c gemäss Entwurf WBK-N beizubehalten: «Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung. Diese orientieren sich an den gültigen Empfehlungen zur Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung der zuständigen interkantonalen Konferenzen.»

Begründung:
Die Qualität der Betreuungsangebote ist von entscheidender Bedeutung. Eine hochwertige Betreuung wirkt sich positiv auf die kognitive, motorische, emotionale und soziale Entwicklung der Kinder aus. Der Kanton Basel-Stadt spricht sich dafür aus, dass der Bund Massnahmen zur Verbesserung der Qualität über Programmvereinbarungen finanziell fördert. Die Vorlage soll neben wirtschaftlichen Zielen auch die Chancengerechtigkeit von Kindern verbessern und zu einheitlichen Qualitätsstandards in den Kantonen führen.

2.2 Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2.2.1 Artikel 5

Antrag 1:
Wir beantragen, Absatz 2bis folgendermassen zu ändern: «Die Betreuungszulage beträgt mindestens 100 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jeden zusätzlichen halben Betreuungstag pro Woche erhöht sich die Zulage um 50 Franken. Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen, diese wird um den Betrag der Überentschädigung gekürzt.»

Begründung:
Die Betreuungszulage wird im Kanton Basel-Stadt teilweise die Kosten der Eltern übersteigen: Eltern mit tiefsten Einkommen bezahlen ab 1. August 2024 den minimalen Elternbeitrag von 150 Franken pro Vollzeitplatz und Monat. Zudem kostet die Betreuung eines dritten Geschwisterkindes für alle Eltern maximal 100 Franken pro Vollzeitplatz und Monat. Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen. Entsprechend zum Entwurf der WBK-N (Art. 10 E-UKibeG) soll im Familienzulagengesetz geregelt werden, dass die Betreuungszulage um den Betrag der Überentschädigung gekürzt wird.

Antrag 2:
Wir beantragen, Absatz 2ter ersatzlos zu streichen.

Begründung:
Im Kanton Basel-Stadt fallen für Kinder mit besonderem Betreuungsbedarf (Behinderungen, Entwicklungsauffälligkeiten) und für Kinder unter 18 Monaten für die Eltern keine zusätzlichen Kosten an bei Betreuung in einer Kindertagesstätte oder Tagesfamilie mit Betreuungsbeiträgen. Es handelt sich um eine staatliche Aufgabe und einen verfassungsmässigen Auftrag, geeignete Massnahmen zu ergreifen, damit der diskriminierungsfreie Zugang für alle Kinder gewährleistet ist. Von einer Finanzierung des besonderen Betreuungsbedarfs über die Betreuungszulage und somit über Beiträge der Arbeitgebenden ist abzusehen.

2.3 Allgemeiner Hinweis betreffend Ergänzungsleistungen (EL)

Die von der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage für erwerbstätige Personen ist in der Berechnung der Ergänzungsleistungen als Einnahme anzurechnen. Gemäss Art. 11 Abs. 1 lit. f des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) gehören Familienzulagen zu den anrechenbaren Einnahmen. Der neue Art. 3 Abs. 1 FamZG sieht vor, dass Familienzulagen die Kinderzulagen (lit. a), die Ausbildungszulagen (lit. b) und die Betreuungszulagen für erwerbstätige Personen (lit. c) umfassen. Somit sind die Betreuungszulagen eindeutig als in der EL-Berechnung anrechenbare Familienzulagen zu qualifizieren und führen gegebenenfalls zu einer Kürzung der Ergänzungsleistungen.

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

Mit der Betreuungszulage beteiligt sich der Bund nicht mehr an der Senkung der Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung. Die Finanzierung durch den Bund zielt ausschliesslich auf die Weiterentwicklung der institutionellen Kinderbetreuung und die Unterstützung der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern über die Programmvereinbarungen gemäss E-UKibeG. Mit der Unterstützung der Minderheitsanträge Graf Maya, Crevoisier Crelier, Herzog Eva spricht sich der Kanton Basel-Stadt für insgesamt fünf Förderbereiche aus, davon dienen vier Förderbereiche der Weiterentwicklung der institutionellen Kinderbetreuung und einer der Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern. Der Kanton Basel-Stadt schliesst sich in Bezug auf die Höhe des Verpflichtungskredits der WBK-N an und beantragt, für die Durchführung der Programmvereinbarungen 56 Mio. Franken pro Jahr oder einen Verpflichtungskredit im Umfang von 224 Mio. Franken für vier Jahre vorzusehen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Rückfragen steht Ihnen gerne die Leitung Stab Jugend, Familie und Sport, Frau Chantal Müller, chantal.mueller@bs.ch, Tel. 061 267 84 73, zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Kanton Bern
Canton de Berne

Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Kommission für Wissenschaft, Bildung
und Kultur des Ständerats

Per E-Mail (als pdf- und docx-Datei) an:
familienfragen@bsv.admin.ch

RRB Nr.:	586/2024	12. Juni 2024
Direktion:	Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion	
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert	

Vernehmlassung zum Konzept der WBK-S: 21.403 n Pa. Iv. WBK-N. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung. Stellungnahme des Kantons Bern

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat dankt für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

1. Allgemeine Bemerkungen

Bereits im September 2022 hat sich der Regierungsrat mit der damaligen Vorlage des Nationalrates für die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung befasst. Diese sah konkret zwei Instrumente vor: Einen direkten Bundesbeitrag an die Eltern zur Senkung der Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung und Programmvereinbarungen mit den Kantonen. Der Regierungsrat lehnte die Vorlage ab (vgl. RRB Nr. 931/2022). Er war der Ansicht, dass der Bund mit der Vorlage in die geltende Kompetenzordnung eingreift, gemäss der die familienergänzende Kinderbetreuung und die frühe Förderung den Kantonen obliegen. Die Vorlage beinhaltete zudem materielle Bestimmungen für einen direkten Bundesbeitrag an Eltern und ging auch damit über die von der Bundesverfassung vorgesehene Unterstützungskompetenz des Bundes hinaus. Da jedoch Bedarf besteht nach zusätzlicher finanzieller Entlastung der Eltern, welche ihre Kinder familienergänzend betreuen lassen, regte der Regierungsrat an, dass der Bund unter Achtung der Kompetenzordnung insbesondere ein Modell mit Beiträgen an die Kantone zwecks finanzieller Entlastung der Eltern prüfen soll.

Die nun unterbreitete Vorlage der WBK-S sieht an Stelle eines direkten Bundesbeitrags an die Eltern eine neue Familienzulage (sog. Betreuungszulage) vor, die wie die bereits bestehende Kinder- und Ausbildungszulagen von der zuständigen Familienausgleichskasse über die Arbeitgebenden an den anspruchsberechtigten Elternteil ausbezahlt wird. Damit sollen die Arbeitgebenden einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten. Mit dem Vollzug sollen die Familienausgleichskassen betraut werden, womit für die Abwicklung an ein bestehendes System angeknüpft wird. Gemäss Zusatzbericht müsste der mittlere Arbeitsgebersatz um

rund 0,2 Prozentpunkte erhöht werden, damit die geschätzten Kosten von rund 637 Millionen Franken (für das Jahr 2025) finanziert werden könnten.

Der Regierungsrat bevorzugt zwar die Variante des Ständerats gegenüber derjenigen des Nationalrats und würde grundsätzlich auch eine weitere finanzielle Entlastung von Eltern bei der familienergänzenden Kinderbetreuung begrüssen. Er steht der Variante der WBK-S jedoch skeptisch gegenüber:

Eine Finanzierung über das System der Familienzulagen und damit über Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge verteuert über die Erhöhung der Abzüge die Arbeitskosten. Vor allem im Hinblick auf die KMU erscheint dies – im weiterhin für Schweizer Unternehmen herausfordernden wirtschaftlichen Umfeld – nicht opportun. Die Vorlage würde insgesamt dem Wirtschaftsstandort Schweiz schaden.

Die Vorlage widerspricht weiterhin den Bemühungen im Rahmen der Aufgabenteilung, die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen zu entflechten und zu schärfen sowie eine finanzielle Stabilität zwischen dem Bund und den Kantonen herzustellen – auch wenn zumindest gemäss der Mehrheit der Kommission nur die beabsichtigte «Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern der Kantone» mittels Programmvereinbarungen direkte finanzielle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt hätte. Der Aufbau bzw. die Weiterführung von zwei verschiedenen Subventionssystemen widerspricht indessen klar den Grundsätzen einer effizienten Verwaltung.

Der administrative Aufwand für Bund und Kantone ist bei einer Betreuungszulage – im Vergleich zur Vorlage des Nationalrates – zwar geringer, da an bestehende Prozesse und Abläufe angeknüpft und die Betreuungszulage damit direkt den Eltern ausbezahlt werden kann. Der administrative Aufwand für die Kantone darf aber trotzdem nicht unterschätzt werden: Die Zuständigkeit und Kompetenz zur Durchführung der Betreuungszulage liegt bei den Kantonen. Bei den Familienausgleichskassen ist mit einem Mehraufwand für die Durchführung der Betreuungszulage zu rechnen, zudem müssen diverse kantonale Erlasse im Bereich der Familienpolitik angepasst werden.

Weiter gibt der Regierungsrat Folgendes zu bedenken: Auch wenn die meisten in- und ausländischen Studien zum Schluss gelangen, dass sich höhere Subventionen für Drittbetreuungsangebote positiv auf die Erwerbstätigkeit von Müttern auswirken, gibt es dazu auch skeptische Stimmen in der Wissenschaft. Der Regierungsrat beantragt daher, dass der Bund die Thematik vertieft und eine Schweizer Studie zu den Effekten einer Reduktion der Kosten für die Kinderbetreuung in Auftrag gibt.

Insgesamt lehnt der Regierungsrat die Vorlage der WKB-S – wie bereits die Variante der WKB-N – ab und beantragt die Prüfung eines anderen Finanzierungsmodells (insb. über Bundesgelder). Das Modell müsste unter Respektierung der Entscheidungshoheit der Kantone erfolgen und die Kantone müssten (weiterhin) frei über den Umfang ihres Mitteleinsatzes und die Festlegung der Zielsetzungen, die mit der kantonalen Förderung der familien- und schulergänzenden Fremdbetreuung verfolgt werden, entscheiden können.

Sollte sich der vorlegte Entwurf der WBK-S in den weiteren parlamentarischen Beratungen jedoch durchsetzen, bittet der Regierungsrat um Berücksichtigung der nachfolgenden Anliegen und Bemerkungen:

2. Betreuungszulagen

2.1 Grundsätzliches

Die Betreuungszulagen kommen vollumfänglich und direkt den Eltern zugute. Sie sind kein Ersatz für allfällige Subventionen der Kantone und Gemeinden. Die Zuständigkeit und Kompetenz der Durchführung der Betreuungszulage liegt allerdings bei den Kantonen, wobei bei den ausführenden Familienausgleichskassen mit einem Mehraufwand zu rechnen ist. Dieser wird den Kantonen nicht abgegolten.

Mit der Einführung einer Betreuungszulage soll der administrative Aufwand für Bund und Kantone erheblich geringer ausfallen als im Vorschlag des Nationalrats, da an bestehende Prozesse und Abläufe angeknüpft wird und die Betreuungszulage damit direkt den Eltern ausbezahlt werden kann. Eine schlanke Abwicklung über bereits bestehende Strukturen, die sowohl für die Verwaltung als auch für die (antragsstellenden) Eltern möglichst wenig Aufwand generiert, ist grundsätzlich zu begrüssen.

Allerdings wird auch die Variante der WBK-S im Kanton Bern zu einer Doppelspurigkeit führen, da sowohl im Bereich der Betreuung in Kitas als auch im Bereich der schulergänzenden Betreuung bereits kantonale Finanzierungssysteme vorhanden sind. Eine ersatzlose Streichung der kantonalen Subventionen wäre im Kanton Bern aufgrund der anvisierten Förderungsziele nicht möglich, was eine grundsätzliche Weiterführung der kantonalen Subventionen bedingen wird. In der Folge müsste eine Reduktion oder Streichung der Subventionen für bestimmte Anspruchsgruppen geprüft werden. Deshalb sollten allfällige Finanzierungsbeiträge idealerweise ins kantonale System einfliessen und basierend auf den kantonalen Regelungen verteilt werden.

2.2 Geltungsbereich

Der Anspruch auf eine Betreuungszulage besteht gemäss Zusatzbericht grundsätzlich ab Geburt des anspruchsbegründenden Kindes und endet bei Vollendung des 7. Altersjahres des Kindes.

Die konkrete Ausgestaltung des Geltungsbereichs ist den Kantonen zu überlassen. Der Bund kann den Rahmen für den Geltungsbereich vorgeben. Dabei ist die vom Nationalrat vorgeschlagene Regelung beizubehalten und der Anspruch soll ab der Geburt bis zur Vollendung des 12. Altersjahrs bzw. bis zum Eintritt in die Oberstufe gelten. Das Ende der Altersgrenze sollte sich dabei auf die Schulstufe und nicht auf das Alter des Kindes beziehen. Nur so ist die Kohärenz mit dem Bildungssystem gewährleistet. Zudem hängt die Höhe des für die Eltern notwendigen Betreuungspensums in der schulergänzenden Betreuung mehr von der Anzahl Schullektionen und weniger vom Alter ab.

2.3 Anspruchsberechtigte

Die Betreuungszulage soll an jene Eltern ausgerichtet werden, die ihr Kind oder ihre Kinder institutionell familienergänzend betreuen lassen, um eine Erwerbstätigkeit auszuüben oder eine Ausbildung zu absolvieren.

Im bernischen Subventionssystem beispielsweise wird der Kreis der Personen, die Anspruch auf einen einkommensabhängigen Betreuungsgutschein haben, weiter gefasst. So haben nicht nur Personen Anspruch, die erwerbstätig sind oder einer Ausbildung nachgehen, sondern auch solche, die sich auf Stellensuche befinden, an einem qualifizierenden Integrations- oder Beschäftigungsprogramm teilnehmen oder aus gesundheitlichen Gründen auf die Fremdbetreuung eines

Kindes angewiesen sind. Auch für die Sprachförderung des Kindes oder bei einer sozialen Indikation werden Betreuungsgutscheine ausgerichtet. Zudem ist im Kanton Bern die finanzielle Situation der Eltern entscheidend, ob ein Betreuungsgutschein gesprochen wird oder nicht (die Obergrenze liegt aktuell bei 160'000 Franken). Im Bereich der schulergänzenden Betreuung (Tagesschule und Ferienbetreuung) bezahlen Eltern einen nach Einkommen abgestuften Tarif.

Die Betreuungszulage gemäss WBK-S wird – wie der Bundesbeitrag der WBK-N – losgelöst von der finanziellen Situation der Eltern gesprochen. Dass alle Eltern unabhängig von ihrer finanziellen Situation Anspruch auf Betreuungszulagen für jedes institutionell betreute Kind haben sollen, wird abgelehnt. Wie bereits erwähnt, sollten die Finanzierungsbeiträge ins kantonale System einfliessen und basierend auf der kantonalen Regelung verteilt werden.

In Bezug auf die Ausgestaltung der Betreuungszulage nach Betreuungstagen ist zu berücksichtigen, dass diese für den schulergänzenden Bereich differenzierter betrachtet werden muss. Befinden sich die Kinder im Schulalter, werden diese nicht während ganzen oder halben Tagen betreut.

2.4 Unterstützungsmassnahmen für Kinder mit Behinderungen

Auch bei einer Betreuungszulage gemäss Zusatzbericht der WBK-S ist die besondere Berücksichtigung von allfälligen Mehrkosten bei den Eltern von Kindern mit Behinderungen vorgesehen. Es wird auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abgestützt. Dabei ist entscheidend, wie stark der behinderungsbedingte Betreuungsaufwand erhöht ist. Die Betreuungszulage wird dann entsprechend um den Faktor 1.5 oder 2 erhöht.

Auch wenn die Berücksichtigung der besonderen Situation von Eltern mit Kindern mit Behinderungen grundsätzlich begrüsst wird, sollen auch bei dieser Personengruppe die Kantone und Gemeinden über Anspruch und Bedingungen bestimmen können. Denn wie im Zusatzbericht ausgeführt, sind in einigen Kantonen und Gemeinden entsprechende Subventionssysteme bereits eingeführt. Da einige Kantone und Gemeinden höhere Subventionen für diese Fälle kennen, soll den Kantonen und Gemeinden die Regelungskompetenz für die Ausrichtung der Betreuungszulage zugestanden werden und damit eine Übersteuerung durch bundesrechtliche Vorgaben vermieden werden.

Sollte diese Regelungskompetenz nicht den Kantonen zugestanden werden, beantragt der Regierungsrat, dass die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag entspricht, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands höher ausfallen. Aus anreizökonomischer Sicht macht ein Unterstützungssystem Sinn, bei dem über die Bundesgesetzgebung immer linear derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird (wie die Kommission selbst das auch zu Recht in Art. 5 Abs. 2bis FamZG für Kinder ohne Behinderungen vorschlägt). Gemäss Procap-Bericht[1] beträgt das Maximum der Kosten bei einem Kind mit einer schweren Behinderung Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderung. Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten sind solche Beiträge nicht zu stemmen und ein Kitabesuch wird verunmöglicht. Dies führt regelmässig dazu, dass ein Elternteil, meist die Mutter, die Erwerbsarbeit aufgibt oder sehr stark reduziert.

[1] https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung_Information/Politik/Downloads/KITA/20210629_Procap_Kitabericht_2_Auflage_DE_BF_Web.pdf, S.30

2.5 Kleinkinder unter 18 Monaten

Der Regierungsrat beantragt, dass die Betreuungszulage bei Kleinkindern unter 18 Monaten das Anderthalbfache betragen soll. Auch die Betreuung von Kleinkindern unter 18 Monaten kostet wegen des entwicklungspsychologisch wichtigen höheren Betreuungsschlüssels mehr, oft das 1,5-fache des Kindertarifs. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S hier keine lineare Betreuungszulage vorsieht.

2.6 Betreuung durch Drittpersonen

Den Minderheitsantrag (Stark, Friedli Esther) zur Ausweitung der Betreuungszulage auf die nicht institutionelle Kinderbetreuung durch Drittpersonen lehnt der Regierungsrat ab. Es ist nicht überprüfbar, ob die Grosseltern, Geschwister, Nachbarn usw. als Drittpersonen tatsächlich Kinder betreuen. Faktisch sind damit alle Formen der familienergänzenden Betreuung inkludiert. Eine nachprüfbare tatsächliche Entschädigung der Betreuungspersonen und damit eine AHV-Beitragspflicht wird zudem nicht vorausgesetzt.

2.7 Kriterien für die Anerkennung der Institutionen

Der Regierungsrat stimmt dem Ansatz zu, dass der Bundesrat die Kriterien für die Anerkennung der Institutionen festlegt (vgl. Art. 3 Abs. 1bis FamZG). Er fordert aber eine zusätzliche und ausdrückliche bundesgesetzliche Grundlage, welche die Kantone verpflichtet, gestützt auf diese bundesrätlichen Kriterien eine abschliessende Liste der anerkannten Institutionen in ihrem Kantonsgebiet festzulegen. Solche Listen sind relativ stabil, weshalb damit die Rechtssicherheit für die Kitas, die Eltern und die Familienausgleichskassen erhöht werden kann.

2.8 Bestätigung der Betreuung

Im Hinblick auf die Umsetzungsverordnung sind die Kitas monatlich zur nachträglichen Meldung der Betreuung an die Familienausgleichskasse zu verpflichten.

Dies ist deshalb nötig, weil Familienzulagen monatliche Leistungen sind. Aufgrund der Bestätigung der Kita für einen zurückgelegten Monat kann die tatsächliche Betreuung nachträglich festgestellt werden. Gestützt darauf kann die Familienausgleichskasse den konkreten Monatsbetrag festlegen und der Arbeitgeberin melden. Falls sich Änderungen ergeben, wird der Betrag angepasst. Dafür werden elektronische Kommunikationskanäle der Familienausgleichskassen zur Verfügung stehen. Solche Kommunikationskanäle der Familienausgleichskassen bestehen heute schon und müssten nur noch angepasst, nicht aber neu aufgebaut werden.

3. Programmvereinbarungen

Die WBK-S hält in ihrem Zusatzbericht am «Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern der Kantone» fest. Der Regierungsrat hat sich in seiner Stellungnahme zur Vorlage des Nationalrates dahingehend geäussert, dass eine bundesseitige Unterstützung einer Politik der frühen Förderung von Kindern nicht nötig sei. Die Kantone und Gemeinden seien mit sehr vielen Programmen und unterschiedlichen Angeboten bereits heute sehr aktiv. Im gesamten Erlass sei daher die «Politik der frühen Förderung von Kindern» zu streichen. Dieser Standpunkt gilt weiterhin.

Zudem nimmt der Regierungsrat zur Kenntnis, dass die Vorlage der WBK-S die Förderbereiche von vier auf drei reduziert und für diese Finanzmittel im Umfang von 128 anstelle von 224 Millionen Franken vorsieht. Es gilt dabei zu beachten, dass die Finanzmittel nicht starr auf einzelne Förderbereiche und einzelne Jahre festgelegt werden, sondern gemäss Bedarf zugeordnet werden können. Auf die Definition von Eckwerten für die Mittelzuteilung auf die einzelnen Förderbereiche ist demnach zu verzichten.

4. Nationale Kinderbetreuungsstatistik

Im Rahmen der Konzeptionierung der nationalen Kinderbetreuungsstatistik gilt es, die Informationsbedürfnisse der involvierten Akteure abzuklären. Auch soll grundsätzlich eine Fokussierung auf die zentralen Kennzahlen angestrebt werden, damit der Aufwand auf Seiten der kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden sowie Betreuungseinrichtungen möglichst geringgehalten werden kann. Die geplante Statistik im Bereich der Politik der frühen Förderung von Kindern lehnt der Regierungsrat weiterhin ab, da der Geltungsbereich des Gesetzes auf die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung beschränkt und die Politik der frühen Förderung von Kindern in der alleinigen Zuständigkeit der Kantone bleiben soll.

5. Finanzierung und Kostenfolgen

Die Vorlage sieht eine Finanzierung über das System der Familienzulagen und damit über Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge vor. Damit werden einseitig die Arbeitgeber- und Arbeitnehmer in die Verantwortung genommen. Die Arbeitskosten werden verteuert und dem Wirtschaftsstandort Schweiz wird geschadet. Eine Mitfinanzierung durch den Bund erachtet der Regierungsrat daher als unabdingbar. Nicht nur die Arbeitgebenden profitieren von einer erhöhten Erwerbstätigkeit, sondern auch der Bund, der sich einerseits die Verbesserung der Vereinbarkeit und die Mobilisierung von Fachkräften zum Ziel gesetzt hat, und andererseits erhöhte Steuereinnahmen erwarten und seine Standortattraktivität steigern kann. Zudem ist eine Mischfinanzierung volkswirtschaftlich deutlich effizienter, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der langfristige Nutzen der familienergänzenden Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden.

Da die Kinder- und Ausbildungszulagen an nichterwerbstätige Personen von den Kantonen finanziert werden, soll diese Regelung gemäss Vorlage der WBK-S auch für die Betreuungszulage gelten. Dies führt zu Mehrkosten für die Kantone. Der Regierungsrat lehnt diese Regelung ab und fordert, dass der Bund diese Kosten übernimmt.

Gemäss Zusatzbericht der WBK-S ist ihre Vorlage – vorbehältlich des Verpflichtungskredits für die Programmvereinbarungen – haushaltsneutral. Die Vorlage des Nationalrates führt hingegen ohne Gegenfinanzierung im Bereich der Bundesbeiträge an die Eltern zu Mehrkosten beim Bund im Umfang von mehr als CHF 700 Millionen pro Jahr. Die WBK-S teilt diesbezüglich die Haltung des Bundesrates, wonach in der Vorlage des Nationalrates eine Kompensation der Zusatzbelastung für den Bund durch die Kantone vorzusehen wäre. Eine solche Kompensation auf Kosten der Kantone lehnt der Regierungsrat ab.

6. Umsetzung in den Kantonen

Je nach Regelung wird sich auf kantonaler und kommunaler Ebene ein nicht zu unterschätzender Handlungsbedarf ergeben: Es sind diverse Erlasse im Bereich der Familienpolitik anzupassen, die aktuell noch darauf ausgelegt sind, dass es keine bundesrechtliche Regelung betreffend Betreuungszulagen gibt. Zudem fallen Zusatzaufwände für die Vollzugsstellen an, welche abzugelten sind. Ebenfalls muss die Abgrenzung der Kosten gegenüber den Aufwendungen für die bereits bestehenden Tätigkeiten der Ausgleichskassen im Rahmen der Familienzulagen transparent geregelt werden. Es ist den Kantonen und betroffenen Vollzugsstellen deshalb genügend Zeit für die Anpassung der kantonalen Bestimmungen einzuräumen.

Der Regierungsrat dankt für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Evi Allemann
Regierungspräsidentin

Christoph Auer
Staatsschreiber

Verteiler
- Bildungs- und Kulturdirektion
- Direktion für Inneres und Justiz
- Finanzdirektion
- Wirtschafts-, Energie- und Umweltdirektion
- Staatskanzlei

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 40
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

PAR COURRIEL

Conseil des Etats
Commission de la science, de l'éducation et de la culture
Madame Mathilde Crevoisier Crelier
Présidente
3003 Berne

Courriel : familienfragen@bsv.admin.ch

Fribourg, le 4 juin 2024

2024-445
21.403 n Iv. pa. CSEC-N. Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles - consultation

Madame la Présidente,

Dans l'affaire susmentionnée, nous nous référons à votre courrier d'ouverture de consultation du 1er mars 2024. Nous vous remercions de nous offrir l'opportunité de prendre position dans le cadre de la procédure de consultation relative au modèle de la CSEC-E pour la mise en œuvre de l'initiative 21.403 n CSEC-N « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles ». Il y est demandé que le financement de départ, limité dans le temps, soit remplacé par un soutien durable.

La présente prise de position se rallie aux éléments évoqués par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) ainsi que par l'Union des villes suisses. Par ailleurs, nous estimons que le projet présenté est une solution adéquate pour donner suite aux besoins légitimes exprimés dans le cadre de l'initiative populaire fédérale « Pour un accueil extrafamilial des enfants qui soit de qualité et abordable pour tous ».

Les enjeux majeurs de la future loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants (LSAcc) consistent à couvrir deux domaines principaux que sont la réduction des frais de garde à la charge des parents et le soutien financier aux cantons sur la base de conventions- programmes. En ce sens, le projet adopté par le Conseil nation en mars 2023 était abouti et soutenu par une grande majorité des partenaires dont le canton de Fribourg, la CDAS, la majorité des partis politiques, les associations économiques et les autres organisations intéressées.

La CSEC-E propose une alternative au Conseil national pour réduire les contributions parentales et octroyer une allocation de garde par le biais de la loi sur les allocations familiale plutôt que d'inscrire dans une nouvelle loi une participation proportionnelle de la Confédération, de limiter le champ d'application de cette allocation à l'âge de 7 ans révolus et d'en assurer le financement non par des fonds de la Confédération mais uniquement par l'économie.

En introduisant une allocation de garde qui, comme toutes les allocations familiales, est en principe indépendante du revenu et de la fortune de la personne exerçant une activité lucrative, la Confédération créerait un droit fondamental réglé par la législation fédérale. Les cantons et les communes pourraient toujours, par la suite, adapter leurs programmes et se concentrer sur le cofinancement des coûts pour les familles à faible revenu, soutenir le financement de l'objet (p. ex. financement direct de crèches ou d'écoles enfantines, etc.) ou proposer d'autres prestations spécifiques, ce qui demeure essentiel.

1. Allocation de garde

a) Système et condition d'octroi

L'Etat de Fribourg salue la volonté d'utiliser un système d'exécution connu (allocations familiales) et souligne l'importance de développer une solution simple sur le plan administratif. Soutenir les familles pour l'accueil extrafamilial des enfants est dans l'intérêt de la société, de l'économie et de l'État. Les allocations familiales – tâche commune à la Confédération et aux cantons – représentent, en tant qu'outil de politique sociale, une voie appropriée en termes d'efficacité et d'efficience pour le domaine de l'accueil des enfants.

Le Conseil d'Etat de Fribourg estime qu'elle doit être conditionnée au recours effectif à l'accueil institutionnel. Les parents qui n'ont pas de frais de garde ne doivent pas bénéficier d'un allégement. Non seulement la proposition minoritaire portant sur la garde informelle va à rebours de la logique du système, mais le fait que l'allocation de garde ne soit reconnue qu'en cas de garde institutionnelle permet aux caisses d'allocations familiales, d'un point de vue pratique et au niveau de l'instruction du droit à l'allocation de garde, de collaborer avec des structures connues et reconnues. De plus, si tous les parents reçoivent une allocation de garde et que le budget global reste le même, les parents qui assument effectivement des frais de garde recevront moins. L'incitation à exercer une activité professionnelle s'en trouverait donc affaiblie.

En outre, l'allégement doit profiter directement aux parents. L'allocation de garde répond à ces exigences dans la mesure où elle est versée directement aux parents qui ont recours à l'accueil institutionnel et où son montant est proportionnel à l'utilisation qu'ils en font. Le droit à une allocation de garde découlerait en principe de l'exercice d'une activité lucrative (formation et chômage inclus). La CSEC-E a toutefois décidé de s'abstenir d'exiger un taux d'occupation minimal. Le Conseil d'Etat de Fribourg considère lui aussi qu'utiliser le critère du taux d'activité comme condition entraînerait en pratique une complication administrative disproportionnée et est favorable à renoncer à un taux d'occupation minimal.

Nous craignons que l'art. 3, al. 1 let. c nLAFam ne pose des difficultés d'application. En effet, si l'art. 7 LAFam règle la question de l'ayant droit prioritaire, elle ne règle nullement la question des conditions du droit. Ainsi, le droit à une allocation de garde se justifie certainement lorsque les deux parents travaillent. Qu'en est-il si un seul des deux parents travaille ? Est-ce qu'il y a lieu de tenir compte du système de garde, exclusive ou alternée ? Qu'en est-il lorsqu'un parent travaille et que l'autre est en formation, à 50% ? Il ne nous paraîtrait en effet pas judicieux de reconnaître le droit à une allocation de garde pour un enfant dont un parent travaille et dont l'autre parent n'a aucune intention de se former ou d'exercer une activité lucrative et est ainsi pleinement disponible à la garde de son enfant. Compte tenu de ce qui précède, nous pensons qu'il serait indiqué d'additionner le taux d'activité ou de formation de chaque parent et de ne reconnaître le droit à l'allocation de garde que pour le nombre de jours correspondant au pourcentage d'activité global des deux parents.

Il est indispensable que le Conseil fédéral fixe les critères de reconnaissance des institutions (Art. 3, al. 1bis nLAFam). Nous demandons toutefois une base légale fédérale supplémentaire et expresse qui impose aux cantons à établir, sur la base des critères du Conseil fédéral, une liste exhaustive des institutions reconnues sur leur territoire cantonal.

Par rapport à l'art. 3a let. a et b nLAFam, l'exécution par les caisses d'allocations familiales nécessitera notamment la clarification de la question suivante : quels sont les systèmes de garde pour lesquels le droit à l'allocation de garde ne serait pas reconnu ?

Les allocations familiales sont des prestations versées mensuellement. La caisse d'allocations familiales détermine rétroactivement la prise en charge effective sur la base de l'attestation envoyée par la crèche pour le mois écoulé. Elle fixe ainsi le montant mensuel exact et le communique à l'employeur. Le montant est adapté en cas de changements. Les crèches doivent donc être tenues par la loi fédérale de faire une annonce à la caisse d'allocations familiales. À cet effet, les caisses d'allocations familiales proposeront aussi des voies de communication électroniques. Celles-ci devront uniquement être adaptées et non pas mises en place, vu que les caisses d'allocations familiales proposent déjà aujourd'hui de telles voies de communication. Nous proposons d'ancrer ce principe de fonctionnement à l'art. 5, al. 2bis nLAFam ou à un autre emplacement adéquat.

Le Conseil d'Etat rend également attentif au fait que l'allocation de garde étant conçue de manière fixe et non proportionnelle, la part parentale pourrait se voir augmentée au gré des conjonctures et de l'inflation sans que l'allocation ne soit adaptée en conséquence. Afin que les futures augmentations de coûts attendues ne soient pas supportées uniquement par les systèmes de subventions cantonaux et communaux, il faudrait au moins prévoir une indexation de l'allocation de garde.

b) **Champ d'application**

Nous regrettons la proposition de limitation du champ d'application de l'allocation de garde à 7 ans qui s'écarte nettement du modèle du conseil national, qui fixe le champ d'application de la naissance à la fin de l'école primaire soit la 8 HarmoS (5 ans de plus). C'est dans le domaine de la petite enfance que les contributions de la Confédération ont le plus d'effet, car c'est là que l'accueil coûte le plus cher aux parents et que chaque franc investi aura les répercussions les plus positives. Par conséquent, l'Etat de Fribourg peut entendre une focalisation sur la prise en charge d'enfants en âge préscolaire d'autant plus que l'Etat de Fribourg subventionne également les heures préscolaires jusqu'à la 2 HarmoS, le subventionnement de l'accueil de la tranche d'âge jusqu'à la 8 HarmoS étant à charge des communes. Pour une question de cohérence, il est préférable de se baser sur les degrés scolaires (HarmoS) et non pas sur l'âge des enfants pour définir le champ d'application.

Nous peinons à comprendre les raisons ayant conduit à retenir le droit à l'allocation de garde à partir du début de mois de la naissance de l'enfant. En effet, durant les premières semaines à partir de la naissance de l'enfant, la mère n'exerce pas d'activité lucrative et bénéficie de l'allocation de maternité. Cela génère non seulement un risque d'une surindemnisation avec l'allocation de maternité fédérale, mais également avec l'allocation de maternité cantonale.

Selon l'art. 19 al. 1^{quater} nLAFam, le Conseil fédéral précisera la notion de formation dans l'ordonnance. Il nous paraît néanmoins important de relever, à ce stade déjà, que la notion de formation au sens des art. 49bis et ^{ter} RAVS n'est pas toujours facile d'application, eu égard à l'évolution de la notion au fil des années et qu'elle est limitée à l'âge de 25 ans limite qui, à notre sens, ne devrait pas prévaloir en matière l'allocations de garde.

c) **Financement**

Tout comme la CDAS, la CDIP et l'Union des villes suisses, nous considérons que prévoir un financement uniquement par le biais de contributions des employeurs (et éventuellement des employés) n'est ni approprié ni susceptible de recueillir une majorité. Selon la Constitution fédérale (art. 67 al. 2 et art. 116 al. 1), la Confédération partage une part de responsabilité et tire aussi profit de l'existence d'une offre de qualité en matière d'accueil extrafamilial, car cela permet aux parents d'augmenter leur temps de travail et de générer davantage de recettes fiscales. La Confédération a donc également une responsabilité financière.

Sur le plan cantonal, les employeurs et les personnes exerçant une activité lucrative indépendante participent déjà par une contribution de 0,4 ‰ des salaires soumis à contribution pour les allocations familiales inscrite dans la loi cantonale sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (art. 10 LStE). Nous soutenons expressément l'introduction d'un soutien « minimum » de 100 francs à l'art. 5 al. 2bis AP-LAFam, ce qui donne une autonomie suffisante aux cantons qui souhaitent préserver une participation existante de ce genre ou en introduire une nouvelle. À noter qu'avec ce projet d'allocation, la Confédération, les cantons et les communes cofinanceraient également indirectement les allocations de garde à titre d'employeurs. Enfin, nous estimons que la Confédération porte également une part de responsabilité sur le plan financier. Partant, nous en appellons à la CSEC-E pour trouver une répartition des coûts équitable et susceptible de réunir une majorité politique. Par ailleurs, il y a lieu de prendre en compte le risque de désengagement des employeurs pour les cantons qui ont déjà des contributions d'employeurs, dans le projet tel que proposé.

d) **Considérations techniques**

D'un point de vue technique, la proposition innovante de la CSEC-E ne pose pas de défi majeur. Au contraire, régler l'allocation de garde par le biais des allocations familiales permet de garantir une mise en œuvre globale et rapide à l'échelle nationale. Ceci pour les raisons suivantes :

1. Il est possible de définir des formes de financement extrêmement flexibles, qui peuvent toutefois être très transparentes, peu coûteuses et au plus près des assurés. Il appartiendra aux législateurs fédéral et cantonal de déterminer qui a quelle responsabilité en matière de financement. Cependant, il est important que les mécanismes de financement (et non la responsabilité du financement) suivants soient possibles dans le cadre de la LAFam :

   - Cofinancement par les employeurs et les indépendants
   - Cofinancement par les salariés au niveau de la Confédération ou subsidiairement au niveau des cantons
   - Cofinancement par la Confédération
   - Cofinancement par les cantons (p. ex. pour les personnes sans activité lucrative)
   - Formes mixtes de toutes ces formes

2. Le droit de procédure selon la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA ; RS 830.1) est adapté au traitement en masse et a fait ses preuves. Il représente donc également un grand avantage. Il est par ailleurs parfaitement rodé et offre une grande sécurité juridique.

   Avec la LPGA, la procédure administrative est bien rodée au sein des PME. Les caisses d'allocations familiales proposent aux employeurs des plateformes numériques gratuites (p. ex. Connect ou AVSeasy) qui permettent une communication numérique transparente entre les employeurs et les caisses d'allocations familiales.

3. De même, la procédure de recours est régie de manière claire à l'échelle nationale.

4. Il existe également un registre national de toutes les formes d'allocations familiales qui peut servir au monitoring, à la statistique et à l'évaluation.

5. La procédure législative cantonale devrait rester assez légère : Il convient toutefois de noter qu'il faudra quand-même procéder à un examen détaillé de la législation cantonale après les votations finales aux Chambres fédérales.

La version du Conseil national n'offre pas tous ces avantages. En effet, cette dernière est une solution spéciale pour un traitement en masse qui demeure risquée en termes d'exécution, longue et potentiellement compliquée et coûteuse.

e) **Protection des données**

Nous demandons de régler les aspects relatifs à la protection des données au niveau fédéral. En effet, les crèches devront fournir des informations qui seront ensuite communiquées aux employeurs, éventuellement aux deux parents et aux caisses d'allocations familiales.

2. Conventions-programmes

En ce qui concerne les conventions-programmes, la CSEC-E souhaite engager moins de moyens que le Conseil national (trois domaines d'encouragement dans le modèle de la CSEC-E contre quatre dans le modèle du Conseil national, 128 millions de francs au lieu de 224 millions) et met l'accent sur d'autres priorités. À cet égard, l'Etat de Fribourg estime que la proposition initiale du Conseil national est davantage conforme aux objectifs. Les conventions-programmes dans le domaine de l'accueil extrafamilial doivent rester prioritaires. Outre les conventions-programmes visant à combler les lacunes de l'offre, il est nécessaire de maintenir des domaines d'encouragement relatifs à la promotion de la qualité et à la meilleure adéquation de l'accueil extrafamilial aux besoins des parents. La Confédération peut donner des impulsions importantes à ce niveau. La promotion de la qualité sert également l'objectif du développement harmonieux des enfants - objectif poursuivi par l'Ordonnance fédérale sur le placement de l'enfants (OPE). A cet égard, les recommandations sur la qualité et le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire élaborées par les conférences CDAS et CDIP sont une référence à prendre en considération.

Il est important que les cantons puissent négocier avec la Confédération les domaines qu'ils souhaitent inclure dans leur convention-programme en tenant compte des structures locales, sans être tenus de couvrir tous les domaines. Les aides financières doivent pouvoir être versées là où les cantons perçoivent le plus grand besoin. Avec des programmes efficaces, on peut supposer que certains besoins pourront être couverts et il y aura un changement de pondération au sein des domaines au fil du temps.

Enfin, l'Etat de Fribourg salue l'introduction d'un soutien spécifique pour les enfants en situation de handicap. Aujourd'hui déjà, le canton de Fribourg accorde un soutien aux structures d'accueil extrafamilial pour l'encadrement d'enfants à besoin particuliers. Cela doit permettre de pouvoir engager le personnel supplémentaire nécessaire à cette prise en charge particulière.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Au nom du Conseil d'Etat :

Jean-Pierre Siggen, Président

CONSEIL D'ETAT · CANTON DE FRIBOURG

Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

Copie

—

à la Direction de la santé et des affaires sociales, pour elle, le Service de l'enfance et de la jeunesse et l'ECAS ;
à la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle ;
à la Chancellerie d'Etat.

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

Genève, le 5 juin 2024

Le Conseil d'Etat

2444-2024

Conseil des Etats
Commission de la science, de
l'éducation et de la culture (CSEC-E)
Envoi par courriel :
familienfragen@bsv.admin.ch

Concerne : consultation sur la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403 : remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles

Madame la Présidente,

Le Conseil d'Etat a pris connaissance avec intérêt des propositions de votre commission relatives à la mise en œuvre de l'iv.pa 21.403 visant à instaurer un soutien durable pour l'accueil extrafamilial.

Le développement d'une offre d'accueil extrafamilial qui réponde aux besoins de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale des parents, favorise la promotion de l'égalité entre les sexes et l'égalité des chances pour les enfants en offrant un accueil de qualité constitue un investissement qui nous paraît essentiel.

Aussi, nous saluons la double ambition de votre projet qui, à l'instar de la proposition du Conseil national, prévoit d'une part de réduire les contributions versées par les parents pour l'accueil institutionnel des enfants et, d'autre part, de soutenir les cantons et les communes par des conventions programmes. En revanche, nous ne partageons pas pleinement les moyens proposés pour atteindre ces objectifs.

Si le modèle d'une l'allocation de garde pour réduire les coûts pour les parents semble a priori une solution relativement simple à mettre en œuvre, nous relevons que faire porter son financement sur les employeurs (éventuellement par les employés) nous paraît peu susceptible de recueillir l'adhésion des différentes parties concernées. Aussi, nous estimons que le modèle devrait être revu pour inclure une répartition plus équitable des coûts avec une participation de la Confédération et tenir compte notamment de la situation des cantons comme Genève dans lesquels les employeurs contribuent déjà à l'accueil extrafamilial.

Nous regrettons par ailleurs que les moyens accordés pour les conventions-programmes aient été réduits par rapport au projet initial et que certains domaines, comme la promotion de la qualité de l'offre d'accueil, ne soient plus considérés comme prioritaires.

En complément, vous trouverez dans la prise de position annexée à la présente nos commentaires.

Vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michèle Righetti-El Zayadi

La présidente :

Nathalie Fontanet

Annexe mentionnée

Annexe : Prise de position du canton de Genève sur la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403 CSEC-E

1. Allocation de garde

Base légale / exécution

La CSEC-E propose de retirer la réduction des contributions parentales de la loi fédérale sur le soutien à l'accueil extra-familial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc) et de l'inscrire plutôt dans la loi sur les allocations familiales (LAFam), car elle estime que la charge administrative serait moindre. Nous relevons que si ce modèle peut s'avérer plus simple sur le plan administratif, il ne sera pas toutefois neutre pour les caisses d'allocation familiale en charge de sa mise en œuvre.

Condition du droit à la prestation (recours à l'accueil institutionnel)

Pour que la subvention réduise de manière ciblée les contributions parentales à l'accueil extra-familial des enfants, elle doit être conditionnée au recours effectif à l'accueil institutionnel. Nous relevons que les critères de reconnaissance des institutions dont la fréquentation donne doit à une allocation devront être clairement définis. De notre point de vue, le droit à une allocation de garde doit en principe découler de l'exercice d'une activité lucrative, sans toutefois qu'un taux d'occupation minimal ne soit fixé, et comprendre également les personnes au chômage et en formation.

Champ d'application

Selon la proposition de la majorité de la CSEC-E, le droit à l'allocation de garde existera dès la naissance et jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de 7 ans. De notre point de vue, le champ d'application devrait soit s'étendre jusqu'à la fin du primaire (8P) pour inclure le recours à l'accueil parascolaire, soit se limiter jusqu'à l'entrée à l'école obligatoire à l'âge de 4 ans, afin d'alléger les coûts de l'accueil préscolaire pour les familles.

Montant de l'allocation de garde

Nous saluons le fait que la CSEC-E ait opté pour des montants de l'allocation considérablement similaire à ceux du projet du Conseil national. L'allocation de garde étant conçue de manière fixe et non proportionnelle, il nous paraîtrait justifié de prévoir une indexation afin que les futures augmentations de coûts ne doivent pas être supportées uniquement par les systèmes de subventions cantonaux et communaux.

Nous relevons par ailleurs qu'afin d'éviter une surindemnisation des parents, il sera nécessaire de laisser aux cantons et aux communes la possibilité d'adapter leurs systèmes de subventions et de tarifications.

Concernant l'allocation de garde plus élevée pour les enfants en situation de handicap ainsi que pour les enfants de moins de 18 mois, nous estimons qu'une solution devra être trouvée pour éviter que les cantons et les communes qui prennent déjà en charge ces surcoûts, par le biais de subventions, ne soient lésés.

Financement

Le modèle proposé prévoit que le financement des allocations de garde doit incomber aux employeurs pour les personnes actives professionnellement. Par ailleurs, qu'il soit assuré par les cantons pour les personnes en formation et par le fonds de l'assurance chômage pour les personnes au chômage.

Nous considérons que le modèle de financement proposé devrait être revu pour inclure une répartition plus équitable des coûts avec une participation de la Confédération et tenir compte notamment de la situation des cantons dans lesquels les employeurs contribuent déjà à l'accueil extrafamilial, comme Genève où une contribution de 0,07% est prélevée sur la masse salariale des employeurs pour subventionner les places d'accueil préscolaire.

2. Conventions-programmes

Comme mentionné dans notre courrier, nous estimons que davantage de moyens devraient être accordés pour soutenir le développement de l'accueil extrafamilial par les cantons et les communes.

Nous sommes aussi d'avis que les cantons doivent pouvoir négocier avec la Confédération les domaines qu'ils souhaitent inclure dans leur convention-programme en tenant compte du contexte local (et ne pas être tenus de couvrir tous les domaines). Les aides financières doivent pouvoir être versées là où les cantons perçoivent le plus grand besoin.

S'agissant des domaines d'encouragement, nous sommes favorables à ce qu'ils comprennent : 1) la création de davantage de places d'accueil institutionnel ou le comblement des lacunes de l'offre des cantons ; 2) une meilleure adéquation des offres d'accueil extrafamilial aux besoins des parents ; 3) une meilleure adéquation aux besoins des enfants en situation de handicap; 4) l'amélioration de la qualité pédagogique et opérationnelle des offres d'accueil extrafamilial.

3. Statistiques

Nous soutenons l'élaboration d'une statistique nationale sur l'accueil extrafamilial pour enfants, sur la base de données collectées de manière uniforme et permettant le contrôle de la qualité des données. En revanche, nous estimons qu'elle devrait se concentrer sur le domaine de l'accueil institutionnel pour enfants.

kanton glarus

Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

Telefon 055 646 60 11/12/15
E-Mail: staatskanzlei@gl.ch
www.gl.ch

Kommission für Wissenschaft,
Bildung und Kultur
3003 Bern

Glarus, 11. Juni 2024
Unsere Ref: 2024-275

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

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates gab uns in eingangs genannter Angelegenheit die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dafür bedanken wir uns und lassen uns wie folgt vernehmen:

Wir erachten die Gleichstellung von Mann und Frau sowie die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit als wichtig. Dennoch ist darauf hinzuweisen, dass die familienergänzende Kinderbetreuung in erster Linie in die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden fällt. Gerade unter dem Gesichtspunkt der Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen bezweifeln wir, ob es zielführend ist, das bestehende Impulsprogramm zur Förderung der Schaffung familienergänzender Betreuungsplätze durch eine stetige Unterstützung abzulösen.

Sollte die Anstossfinanzierung in eine dauernde Lösung überführt werden, ist von einer finanziellen Beteiligung der Kantone an der von diesen nicht verantworteten Vorlagen abzusehen. Namentlich lehnen wir es entschieden ab, dass der Anteil der Kantone an der direkten Bundessteuer gesenkt wird.

Hingegen scheint der Finanzierungsvorschlag Ihrer Kommission ein gangbarer Weg zu sein. Das vorgeschlagene Finanzierungssystem über Arbeitgeberbeiträge ist kein unbekanntes Modell, so haben früher beispielsweise einige Firmen eigene Kinderkrippen geführt, um ihre Arbeitnehmenden zu entlasten. Die Finanzierung direkt über die Familienzulagen abzugelten, erachten wir aus heutiger Sicht als vertretbar. Dienen diese doch dazu, die den Eltern entstehenden Kosten auf Grund ihrer Kinder auszugleichen.

Hinzuweisen bleibt darauf, dass im Kanton Glarus mit dem Kinderbetreuungsgesetz seit dem Jahr 2023 ein erweitertes und verstärktes Fördersystem mit einkommensabhängigen Kopfpauschalen gilt.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Freundliche Grüsse

Für den Regierungsrat

Kaspar Becker	Arpad Baranyi
Landammann	Ratsschreiber

E-Mail an (PDF- und Word-Version): familienfragen@bsv.admin.ch

Die Regierung
des Kantons Graubünden

La Regenza
dal chantun Grischun

Il Governo
del Cantone dei Grigioni

Sitzung vom	Mitgeteilt den	Protokoll Nr.
4. Juni 2024	5. Juni 2024	491/2024

Kommission für Wissenschaft, Bildung
und Kultur des Ständerates (WBK-SR)
3003 Bern

Per E-Mail an:
familienfragen@bsv.admin.ch

21.403 n Pa. Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung
Vernehmlassung zum Konzept WBK-SR

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 1. März 2024 in erwähnter Sache und bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme.

Die Regierung des Kantons Graubünden hat im Rahmen der Vernehmlassung der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-NR) zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung mit Schreiben vom 6. September 2022 Stellung genommen. Damals wie heute vertreten wir die Auffassung, dass dem Bund keine ständige Rolle im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung übertragen werden soll. Die familienergänzende Kinderbetreuung fällt in die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden und soll es auch

bleiben. Eine neue Finanz- und Kompetenzverflechtung lehnen wir vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips und des Grundsatzes der fiskalischen Äquivalenz ab.

An dieser Beurteilung ändert auch der neue Vorschlag der ständerätlichen WBK, welcher die Finanzierung über das System der Familienzulagen regeln will, nichts. Wir schätzen die Absicht der WBK-SR, die Finanzierung effizienter, mit weniger Fehlanreizen und möglichst tiefen Durchführungskosten für die Kantone auszugestalten. Dennoch halten wir an unserem Grundsatz fest, wonach die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung in der Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden verbleiben soll.

Einerseits verfügt der Kanton Graubünden seit 2003 über bewährte Mechanismen im Bereich der Finanzierung von familienergänzenden Betreuungsangeboten. Zusammen mit den Gemeinden wurde das Angebot im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung stetig ausgebaut. Im Zuge einer Totalrevision des kantonalen Gesetzes hat der Kanton das Engagement der öffentlichen Hand jüngst ausgebaut und den Anteil von Kanton und Gemeinden an den Betreuungskosten von durchschnittlich 40 Prozent auf eine Spannweite von mindestens 60 Prozent bis maximal 80 Prozent erhöht.

Im Weiteren gehen wir davon aus, dass der Mehraufwand für die zuständigen Familienausgleichskassen erheblich grösser sein wird, als im erläuternden Bericht der WBK-SR beschrieben (grosse Anzahl von jährlichen An- und Abmeldungen, Mutationsmeldungen etc.) und nicht mit den bestehenden Personalressourcen zu bewerkstelligen sein würde. Zudem müssten die Anbieter der familienergänzenden Kinderbetreuung an das System der Familienzulagen angeschlossen werden, was weiteren Mehraufwand bedeuten würde.

Wir begrüssen, dass nach Artikel 13 des Entwurfs des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) Programmvereinbarungen zwischen dem Bund und den Kantonen ermöglicht werden und dafür Mittel vorgesehen sind,

vergleichbar dem Artikel 26 des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes (KJFG, SR 446.1).

Das Programm der Kinder- und Jugendpolitik im Kanton Graubünden nach Artikel 26 KJFG ermöglichte es dem Kanton, das tragende Fundament für die Kinder- und Jugendpolitik zu legen. Über die Programmjahre konnten wichtige Grundsatzentscheide gefällt und aufeinander abgestimmte Angebote und Pilotprojekte entwickelt werden.

Zwecks Ausgestaltung einer ganzheitlichen Kinder- und Jugendpolitik beabsichtigt der Kanton die Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage in Graubünden. Für diesen Richtungsentscheid waren die Basisarbeiten rund um die Bundesvereinbarung von zentraler Bedeutung.

Aus diesen Gründen lehnen wir den Vorschlag der WBK-SR in Bezug auf familienergänzende Kinderbetreuung ab. Programmvereinbarungen, wie in Art. 13 UKibeG vorgesehen, begrüssen wir als wirksames Förderinstrument des Bundes im Bereich der Kinder- und Jugendpolitik gegenüber den Kantonen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Namens der Regierung

Der Präsident:	Der Kanzleidirektor:
Dr. Jon Domenic Parolini	Daniel Spadin

JURA CH RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA GOUVERNEMENT

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

PAR COURRIEL

Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-E)

Courriel : familienfragen@bsv.admin.ch

Delémont, le 28 mai 2024

Initiative parlementaire. Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles. Consultation sur le modèle de la CSEC-E

Madame la Présidente,

Le Gouvernement jurassien accuse réception de votre courrier du 1er mars dernier concernant l'objet cité en titre et vous remercie de le consulter à ce sujet.

De manière générale, le Gouvernement approuve la prise de position de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) dans la mesure où elle soutient le modèle de la CSEC-E (octroi d'une allocation de garde par le biais du système des allocations familiales) et non celui du Conseil national. Néanmoins, à son sens, quelques éléments méritent une attention particulière :

1. Le Gouvernement estime que, pour des raisons d'efficience administrative, la limitation du droit doit être évaluée en fonction de l'âge des enfants et non pas en fonction du degré scolaire. Les systèmes informatiques des caisses d'allocation familiale devraient être adaptés pour permettre cette possibilité supplémentaire, alors que le projet de base se voulait le plus simple possible. Dans la mesure où le degré scolaire est dans la majorité des cas liés à l'âge, les complications pratiques imposées par la proposition de la CDAS sont disproportionnées en regard du peu de cas où elle pourrait faire une différence.

2. Le Gouvernement salue la volonté d'octroyer des ressources supplémentaires pour l'encadrement d'enfants en situation de handicap. Il aimerait rendre la Commission attentive au fait que certains cantons ont déjà mis en place un système de soutien financier afin de favoriser l'inclusion des enfants avec des besoins particuliers (ex. handicap, langue, problème de comportement aigu, etc.) dans des structures ordinaires. Dans cette logique, il est important que le financement supplémentaire ne soit pas strictement et uniquement lié à une éventuelle mesure décidée par l'Office AI. Chaque canton doit ainsi pouvoir décider des conditions d'octroi des allocations de garde plus élevées.

3. Le Gouvernement aimerait encore relever que dans les cantons avec des salaires inférieurs à la moyenne suisse, le projet proposé par la Commission induira des taux de cotisations sur les salaires supérieurs à ceux qui sont pratiqués dans les cantons avec des salaires élevés. Ceci aura comme conséquence de péjorer l'attractivité desdits cantons, dont le Jura fait partie. A ce titre, il serait souhaitable qu'un système de compensation intercantonal soit prévu.

Le Gouvernement jurassien vous prie d'agréer, Madame la Présidente, ses salutations distinguées.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

Rosalie Beuret Siess
Présidente

Jean-Baptiste Maître
Chancelier d'État

KANTON
LUZERN

Gesundheits- und Sozialdepartement
Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern
Telefon +41 41 228 60 84
gesundheit.soziales@lu.ch
www.lu.ch

Per E-Mail an:
familienfragen@bsv.admin.ch

Luzern, 18. Juni 2024

Protokoll-Nr.:

Vernehmlassung der WBK-N zur pa. Iv 21.403 Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie die Kantonsregierungen in eingangs erwähnter Angelegenheit zur Stellungnahme eingeladen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates teile ich Ihnen mit, dass die Bedeutung der familienergänzenden Kinderbetreuung für Gesellschaft, Wirtschaft und Staat unbestritten ist. Vor diesem Hintergrund hat der Regierungsrat des Kantons Luzern im Jahr 2022 den 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 für Finanzhilfen für kantonale Programme im Bereich Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit positiv gewürdigt.

Im Auftrag und Namen des Regierungsrates des Kantons Luzern teile ich Ihnen mit, dass wir dennoch die Anträge der WBK-S zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) und zum Bundesbeschluss nicht umfänglich unterstützen. .

Obschon die Vorlage der WBK-S mit der neu einzuführenden und von den Unternehmen zu finanzierenden Betreuungszulage gegenüber der Vorlage der WBK-N haushaltsneutral wäre und so einen massgeblichen Beitrag zur Haushaltbereinigung in den Finanzplanjahren leisten würde, befürchtet unser Rat, dass ein finanzielles Engagement des Bundes im Rahmen des Verpflichtungskredits für die Programmvereinbarungen nicht ohne finanzielle Auswirkungen auf die Kantone bleiben würde. Dies zeigt sich insbesondere deutlich, indem die WBK-S die Haltung des Bundesrats teilt, wonach die Unterstützung von Familien für die externe Kinderbetreuung ein Anliegen ist, das in der Vorlage gemäss Beschluss Nationalrat eine Kompensation der Zusatzbelastung für den Bund durch die Kantone erforderlich macht.

Zu den einzelnen Bestimmungen betreffend das Familienzulagengesetz äussern wir uns wie folgt.

Art. 2 a Familienzulagengesetz
Variante der Minderheit: «durch Drittpersonen»
Diese Variante hat den Nachteil, dass die Betreuung durch eine Drittperson faktisch zu einer blossen Geltendmachung verkommt. Es ist nicht überprüfbar, ob die Grosseltern, Geschwister, Nachbarn, usw. wirklich als Drittpersonen tätig sind. Faktisch sind damit alle Formen der familienergänzenden Betreuung inkludiert. Eine nachprüfbare tatsächliche Entschädigung der Betreuungspersonen und damit eine AHV-Beitragspflicht ist ebenfalls nicht vorausgesetzt.

Art. 3 Abs. 1bis
Wir stimmen dem Ansatz zu, dass der Bundesrat die Kriterien für die Anerkennung der Institutionen festlegt. Im Sinne der Rechtsgleichheit fordern wir zudem eine Verpflichtung, dass die Kantone die Liste der anerkannten Institutionen in ihrem Kantonsgebiet veröffentlichen.

Art. 5 Abs. 2bis
Familienzulagen sind monatliche Leistungen. Um den effektiven Betrag zu berechnen, sind aktuelle Angaben der Kitas unerlässlich. Aus Sicht des Vollzugs müssen die Kitas daher bundesgesetzlich zur Meldung an die Familienausgleichskasse verpflichtet werden. Dazu können die Kommunikationskanäle der Familienausgleichskassen angepasst, müssen aber nicht neu aufgebaut werden.

Datenschutz
Weiter regen wir an, die Aspekte des Datenschutzes nochmals zu prüfen, da Angaben der Arbeitgebenden, der Eltern und der Familienausgleichskassen ausgetauscht werden.

Finanzierung
Abschliessend weisen wir noch einmal darauf hin, dass wir jegliche Senkung des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer zwecks Gegenfinanzierung des Subventionsausbaus im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung mit Nachdruck ablehnen.

Ich danke Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Michaela Tschuor
Regierungsrätin

LE CONSEIL D'ÉTAT
DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Envoi par courrier électronique

Commission de la science, de l'éducation et
de la culture du Conseil des États (CSEC-E)
3003 Berne

Consultation sur le modèle de la CSEC-E pour la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403 n CSEC-N « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles »

Madame la présidente,

Le gouvernement neuchâtelois vous remercie pour le projet et le rapport explicatif concernant la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403 et pour l'occasion de prendre position sur la proposition de mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403 n CSEC-N « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles » de la commission du Conseil des États (CSEC-E).

L'initiative parlementaire 21.403 demande de remplacer le financement de départ, limité dans le temps et prolongé à plusieurs reprises, par un soutien durable visant à réduire considérablement les contributions versées par les parents. Pour le Canton de Neuchâtel, cette exigence est essentielle afin d'améliorer l'équilibre entre vie familiale, vie privée et vie professionnelle.

En août 2022, le canton de Neuchâtel a soutenu le projet proposé par le Conseil national en émettant toutefois quelques réserves notamment en lien avec la lourdeur administrative pour les cantons et les communes et les conséquences financières induites.

La consultation porte sur les nouvelles propositions de la commission, à savoir les trois aspects primordiaux du projet :

- L'introduction d'une allocation de garde pour répondre à des objectifs économiques ;
- Le financement de l'allocation de garde par l'économie (cotisations des employeurs, et éventuellement des salariés) ;
- L'introduction d'une allocation de garde au moyen de la loi sur les allocations familiales (LaFam).

Le Conseil d'État de la République et du Canton de Neuchâtel salue la volonté de vouloir simplifier le projet par l'introduction d'une allocation de garde. La solution d'introduire une allocation de garde dans le régime des allocations familiales - dont le droit est lié aux

NE

d'octroi prévues par les dispositions de la législation déjà appliquée par les caisses d'allocations familiales - est une solution techniquement appropriée. Nous rejoignons également l'avis que le conditionnement du droit ne doit pas dépendre d'un taux d'occupation minimale.

Nous regrettons néanmoins que la CSEC-E ne se soit pas inspirée du modèle du Conseil national, qui prévoyait un financement par des contributions fédérales. Un tel financement serait plus efficace du point de vue économique car il ne pèserait pas sur le revenu du travail. Selon la Constitution fédérale, nous rappelons que la Confédération partage une part de responsabilité et tire aussi profit de l'existence d'une offre de qualité en matière d'accueil extrafamilial partant qu'elle permet la reprise d'une activité professionnelle ou d'augmenter le temps de travail et de générer davantage de recettes fiscales.

Nous déplorons par ailleurs la limitation de l'allocation aux enfants d'âge préscolaire et estimons que le besoin en places d'accueil extrafamilial est aussi important pour des enfants d'âge scolaire. Une approche globale est la condition pour permettre une meilleure conciliation entre vie familiale, vie privée et vie professionnelle.

Le projet proposé par la CSEC-E prévoit, pour un accueil de 5 jours par semaine, une allocation maximale de 500 francs par mois (correspondant à 25 francs par jour). Dans le canton de Neuchâtel, le montant journalier à charge des parents se situe, en fonction de leur capacité financière, entre 10 francs et 85 francs. L'allocation proposée dans le projet risque d'entrainer une sur-indemnisation de certains parents neuchâtelois.

Depuis 2012, le canton de Neuchâtel a mis en place un dispositif de financement des places d'accueil extrafamilial intégrant les employeurs aux côtés des partenaires déjà existants que sont le canton, les communes et les parents. Les employeurs neuchâtelois contribuent donc au financement du dispositif cantonal à hauteur de 0.18% de la masse salariale AVS. La contribution proposée par la CSEC-E, estimée à 0.2% supplémentaire, viendrait taxer doublement les employeurs du canton et déséquilibrer l'ensemble du dispositif financier neuchâtelois. Nous ne pouvons dès lors pas valider cette proposition qui risque de mettre en péril le partenariat instauré depuis plus de 10 ans avec les milieux économiques neuchâtelois.

En conclusion, vous comprendrez que malgré la simplification administrative du processus, les mesures mises en consultation par la CSEC-E sont inappropriées pour notre canton raison pour laquelle le Conseil d'État ne peut y adhérer.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame la présidente, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 5 juin 2024

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
F. NATER

La chancelière,
S. DESPLAND

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL * CONSEIL D'ÉTAT *

KANTON NIDWALDEN
LANDAMMANN UND REGIERUNGSRAT
Dorfplatz 2, Postfach 1246, 6371 Stans
Telefon 041 618 79 02, www.nw.ch

CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL
Kommission für Wissenschaft, Bildung
und Kultur des Ständerats
Frau Mathilde Crevoisier Crelier
Kommissionspräsidentin
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 11. Juni 2024

Vernehmlassung der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates betreffend die Parlamentarische Initiative 21.403 über die Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung. Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Mit Brief vom 1. März 2024 unterbreiteten Sie uns den Entwurf zur Vernehmlassung der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates betreffend die Parlamentarische Initiative 21.403 über die Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung mit der Bitte, bis zum 12. Juni 2024 eine Stellungnahme abzugeben.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit und nehmen wie folgt Stellung:

1 Allgemeine Bemerkungen

Die aktuelle Vernehmlassung wird durchgeführt, weil die ständerätliche Kommission WBK als Zweitrat eine Variante eingebracht hat betreffend des eingangs erwähnten Geschäfts. Diese Variante sieht vor, statt mit einem neuen Verfahren Bundesbeiträge via Kantone an die einzelnen Familien auszurichten, auf ein bestehendes System zurückzugreifen, nämlich die Gesetzgebung zu den Familienzulagen.

Die Familienausgleichskassen sind seit den 1960er Jahren die Durchführungsstellen für die Kinder- und Ausbildungszulagen, einem wichtigen Pfeiler der Familienpolitik in der Schweiz. Kinder- und Familienzulagen sind ein Massengeschäft, wie dies auch von den vorgeschlagenen Betreuungszulagen angenommen werden muss. Es erscheint uns daher als wichtig, dass in einem neuen familienpolitischen Geschäft auf bestehendes Know-how zurückgegriffen werden kann und für die Überführung der Anstossfinanzierung nicht neue Strukturen geschaffen werden.

Die Kita-Initiative wurde am 5. Juli 2023 auf Bundesstufe eingereicht. Sie hat zum Ziel, eine gute und bezahlbare familienergänzende Kinderbetreuung für alle zu schaffen. Dabei wird der Lead den Kantonen übertragen, die gemäss Vorschlag in der Initiative für ein ausreichendes und bedarfsgerechtes Angebot für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung zu sorgen haben. Der Bundesrat lehnte die Initiative ab, machte aber keinen eigenen Gegenvorschlag.

Im Jahr 2021 hatte die WBK-N ebenfalls eine parlamentarische Initiative eingereicht zum Thema der familienergänzenden Kinderbetreuung. Der Nationalrat hat dieses Geschäft als Erstrat beraten und das "Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG)" verabschiedet.

Der Ständerat resp. dessen Kommission (WBK-S) hingegen überprüfte die Entscheide des Nationalrates nochmals und schlug eine Alternative vor. Diese Alternative basiert auf dem Konzept für Familienzulagen und sieht neu eine Betreuungszulage vor. Die Kommission hat weiter entschieden, für Anträge zum UKibeG eine erneute Vernehmlassung durchzuführen.

Die Stärkung der familienergänzenden Kinderbetreuung ist aus volkswirtschaftlicher Sicht eine zentrale Massnahme, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Die Vorlage geht davon aus, dass durch wirksame Massnahmen in der familienergänzenden Kinderbetreuung der Wirtschaftsstandort Schweiz nachhaltig gestärkt wird. Berufstätige oder sich in Ausbildung befindende Eltern sollen entlastet werden, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie finanziell bewältigen zu können. Diese Haltung teilen wir grundsätzlich.

Es besteht vielerorts noch Handlungsbedarf in Bezug auf Angebot und Qualität der institutionellen familienexternen Kinderbetreuung in Abstimmung mit Eltern und der Arbeitswelt. Die Verbesserung der Qualität im Interesse des Kindes soll Bestandteil der Vorlage bleiben und nicht gestrichen werden. Massnahmen der frühen Förderung sollen nicht gestrichen werden. Begrüsst wird die Aufnahme der familienexternen Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen. Die Vorlage soll die institutionelle familienexterne Kinderbetreuung ab der Geburt bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe berücksichtigen.

Die Massnahmen sind wo immer möglich über bestehenden Strukturen zu lösen. Nur wo nötig sollen zusätzliche Massnahmen aufgebaut werden, die an bestehenden Strukturen andocken und diese weiterentwickeln. Umständliche administrative Subventionssysteme sind aus Sicht des Kantons Nidwalden zu verhindern. Zudem müssen die Massnahmen so weit greifen, dass Familien sich im Arbeitsmarkt interkantonal bewegen können und ihre Kinder qualitativ vergleichbar gut betreut werden.

Wenig gesagt wird über die Finanzierung der Vorlage. Je nach Modell ist mittel- bis langfristig mit hohen Kosten zu rechnen. Diese müssen im Verhältnis stehen mit dem Ertrag, der durch die Verbesserung der institutionellen familienexternen Kinderbetreuung generiert wird. Dazu fehlen aus unserer Sicht noch griffige Aussagen.

2 Version WBK-S: Familienzulagengesetz und Betreuungszulage als geeignetes Gefäss

Die Unterstützung von Familien für die externe Kinderbetreuung ist ein Anliegen, das im Interesse der Gesellschaft, der Wirtschaft und des Staates ist. Das Instrument der Familienzulagen ist als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen ein geeignetes sozialpolitisches Instrument, das auch im Bereich der Kinderbetreuung wirksam und effizient eingesetzt werden kann. Insbesondere kann über das Instrument der Familienzulagen eine umfassende und schweizweit schnelle Umsetzung sichergestellt werden. Dies aus folgenden Gründen:

- **Bereits bestehendes und massentaugliches Verfahren vorhanden:** Mit dem Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) ist seit längerer Zeit ein Verfahren vorhanden, welches für solche familienpolitischen Anliegen angewendet werden kann. Dies ist heute für die Familienzulagen schon der Fall, kann aber auch gut auf eine zukünftige Betreuungszulage ausgeweitet werden. Das ATSG bietet hohe Rechtssicherheit und ist gut eingespielt.

- **Administrative Entlastung der Arbeitgebenden**: Die Familienausgleichskassen bieten den Arbeitgebenden digitale Verfahren und zudem für die Arbeitgebenden kostenlose

Plattformen (z.B. Connect oder AHVeasy) an, mit denen eine transparente digitale Kommunikation erfolgen kann. Diese Portale könnten auch für die Betreuungszulagen und die Kommunikation mit den Arbeitgebenden genutzt werden.

- Auch das **Rechtsmittelverfahren** ist schweizweit bereits geregelt.

- Die Familienausgleichskassen verfügen als Durchführungsstellen für die Kinder- und Familienzulagen bereits über die **notwendigen Grunddaten**, die es für eine Betreuungszulage ebenfalls braucht. Es kann daran angeknüpft werden, statt dass eine neue Datensammlung eröffnet wird.

- Ein **nationales Register für Familienzulagen** ist bereits vorhanden und könnte mit der Betreuungszulage ergänzt werden. Dies dient dem Monitoring und der Statistik.

- Da in allen Kantonen bereits Einführungsgesetze zu den Familienzulagen vorhanden sind, braucht es wahrscheinlich in den meisten Kantonen **keine (zusätzlichen) Gesetzgebungsverfahren**. Dies jedoch unter dem Vorbehalt, dass die Kantone nicht zusätzlich eigene Regelungen vornehmen möchten. Dies betrifft insbesondere die Frage, ob die Arbeitnehmenden zur Finanzierung der Leistung beitragen müssten, was bei den Familienzulagen nicht der Fall ist.

- Der **administrative Aufwand** ist bei einer Betreuungszulage sowohl für den Bund wie auch die Kantone erheblich kleiner, da an bestehende Prozesse und Strukturen angeknüpft werden kann.

3 Version Nationalrat

Die Version Nationalrat sieht hingegen vor, Bundesbeiträge auszurichten an Eltern, welche die Kosten einer institutionellen familienergänzenden Betreuung tragen. Der Beitrag ist monatlich zu gewähren. Die Verantwortung für die Durchführung wird den Kantonen überlassen.

Es darf davon ausgegangen werden, dass eine hohe Zahl an Bezugsberechtigten vorhanden sein wird. Da es sich um eine neue Leistung handelt, werden die Kantone entsprechende Strukturen und Prozesse erst aufbauen müssen. Wir betrachten die Version des Nationalrates als eine durchführungstechnisch risikobehaftete und teure Sonderlösung in einem Massengeschäft. Anders gesagt: Die Umsetzung wird zu einem Bürokratiemonster mit 26 unterschiedlichen kantonalen Ausprägungen. So legt z.B. Art. 11 UKi-beG Abs. 3 fest: *"Die Kantone legen das Verfahren für die Gewährung der Bundesbeiträge fest und bestimmen die zuständige Stelle"*. Dies führt dazu, dass in jedem Kanton eine vollumfängliche Einführungsgesetzgebung erarbeitet werden muss, welche das Risiko von Referenden hat. Parallel dazu kann gemäss Art. 11 Abs. 5 UKibeG der Bundesrat jedoch wieder Vorgaben zum Verfahren machen. Die Komplexität ist somit verfahrenstechnisch schon vorprogrammiert.

4 Finanzierung

Aus Optik der Aufgabenteilung fällt die familienergänzende Kinderbetreuung in die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden. Die elementaren verfassungsrechtlichen Grundsätze zur Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Bund, d. h. die Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz, müssen beachtet werden. Eine Verstetigung des Bundesengagements in diesem Bereich würde diesen Prinzipien widersprechen. Sie würde eine neue Finanz- und Kompetenzverflechtung zwischen staatlichen Ebenen auf Kosten der Budget- und Entscheidungsautonomie der Kantone bedeuten. Aus diesem Grund lehnen wir es entschieden ab, dass dem Bund im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung eine ständige Rolle übertragen wird.

Sollte trotz allem an der Vorlage festgehalten werden, ist aus unserer Sicht ein direktes finanzielles Engagement des Bundes wie auch der Kantone auszuschliessen. Der momentanen Lage des Bundeshaushalts muss Rechnung getragen werden, da sie ein Risiko für die Finanzen der Kantone darstellt. Angesichts der angespannten Situation der Bundesfinanzen scheint ein finanzielles Engagement des Bundes im Rahmen dieser Vorlage ohne Beteiligung der Kantone illusorisch.

Dass die WBK-S die Haltung des Bundesrats teilt, wonach in der Vorlage gemäss Beschluss Nationalrat eine Kompensation der Zusatzbelastung für den Bund durch die Kantone vorzusehen wäre, zeigt dies deutlich. Für die kantonalen Haushalte ist eine Gegenfinanzierung durch eine Senkung des Anteils der Kantone an der direkten Bundessteuer aber unter keinen Umständen akzeptabel. Wir erachten deshalb das Konzept der WBK-S gemäss dem Mehrheitsvorschlag der Kommission als einzigen möglichen Weg. Mit der Einführung einer von der Wirtschaft finanzierten Betreuungszulage (anstelle des Bundesbeitrags) ist diese Lösung in mehr als einer Hinsicht vorteilhaft. Zunächst einmal schafft sie keine neuen Kofinanzierungen durch Bund und Kantone. Solche sind zu vermeiden, da sie die Leistungssteuerung einschränken und die Zuständigkeiten zwischen staatlichen Ebenen verwischen.

Zudem liesse sich das Engagement der Wirtschaft in der Finanzierung der Betreuungszulagen begründen. Die Betreuungszulage fördert die Erwerbsbeteiligung von Eltern und wirkt damit dem Arbeitskräftemangel entgegen, mit dem die Unternehmen konfrontiert sind. Das gilt auch für die öffentliche Hand, die als Arbeitgeber indirekt über die Lohnnebenkosten betroffen sein wird. Schliesslich weisen wir darauf hin, dass die Umsetzung des Konzepts der WBK-S dadurch erleichtert werden dürfte, dass es auf dem bestehenden Familienzulagensystem beruht. Dieses hat sich bewährt und ist sowohl bei Arbeitgebern als auch Arbeitnehmenden bekannt.

5 Auswirkungen auf die Kantone

Familienpolitik ist in der Schweiz eine Verbundaufgabe. Zum einen regelt der Bund bei den Familienzulagen einen Mindeststandard, zum anderen bestehen auf Stufe Bund und Kantone differenzierte Steuerabzüge für Familien. Parallel dazu bestehen kantonale und zum Teil kommunale Programme, welche die Fremdbetreuung von Kindern mitfinanzieren.

Durch die Einführung einer Betreuungszulage, die wie alle Familienzulagen grundsätzlich unabhängig vom Einkommen und Vermögen der Erwerbstätigen ist, schafft der Bund einen bundesrechtlich definierten Grundanspruch (Mindeststandard).

In der Folge können die Kantone und Gemeinden ihre Programme anpassen und sich beispielweise primär auf die Mitfinanzierung von Kosten bei den Familien mit geringen Einkommen fokussieren, objektfinanzierte Angebote (z.B. direkte Finanzierung von Kitas oder Kleinkinderschulen usw.) unterstützen oder weitere spezifische Leistungen anbieten.

6 Programmvereinbarungen

Dem Vorschlag, mittels Programmvereinbarungen mit den Kantonen die Massnahmen zum Schutz der Familien gemäss Bundesverfassung zu unterstützen, stehen wir grundsätzlich positiv gegenüber. Programme unterstützen die Kantone darin, Massnahmen zu entwickeln, die kantonal passend sind. In Zusammenarbeit mit Gemeinden, Dritten und Elternvertretungen sollen Massnahmen paritätisch definiert und umgesetzt werden. Mittels griffigen und messbaren Wirkungs- und Leistungszielen können in den Kantonen die Massnahmen der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung flexibel gefördert und der Standard überkantonal und gesamtschweizerisch vereinheitlicht werden. Dies ist relevant für Familien, die Arbeitsplatz und Kinderbetreuung optimal kombinieren und sich auf einen vergleichbaren Standard

verlassen wollen. Der administrative Aufwand für die Programmvereinbarungen muss in einem schlanken und machbaren Aufwand möglich sein.

7 Zu einzelnen Artikeln

Aus Durchführungssicht möchten wir zu einzelnen Artikeln folgende Anmerkungen machen und konkrete Vorschläge einbringen. Wir beschränken uns dabei auf die Ebene des Familienzulagengesetzes.

Familienzulagengesetz (Änderung anderer Erlasse, Seite 20 ff. Fahne)

Art. 2 a
Variante der Minderheit: „durch Drittpersonen"

Diese Variante hat den grossen Nachteil, dass die Betreuung durch eine Drittperson faktisch zu einer blossen Geltendmachung verkommt. Es ist in einem liberalen Staat nicht überprüfbar, ob die Grosseltern, Geschwister, Nachbarn usw. wirklich als Drittpersonen tätig sind. Faktisch sind damit alle Formen der familienergänzenden Betreuung inkludiert. Eine nachprüfbare tatsächliche Entschädigung der Betreuungspersonen und damit eine AHV-Beitragspflicht ist ebenfalls nicht vorausgesetzt.

Art. 3 Abs. 1bis

Wir stimmen dem Ansatz zu, dass der Bundesrat die Kriterien für die Anerkennung der Institutionen festlegt. Zusätzlich müssten aber unseres Erachtens die Kantone mittels einer bundesrechtlichen Grundlage verpflichtet werden, eine abschliessende Liste der anerkannten Institutionen in ihrem Kanton festzulegen. Eine solche Liste erhöht die Rechtssicherheit für die Kitas, die Eltern und die Familienausgleichskassen. Die Liste könnte periodisch überprüft werden.

Art. 3 lit. c (Behinderungen)

Wir begrüssen, dass Kinder mit Behinderungen in der institutionellen familienexternen Kinderbetreuung gestärkt werden. Der Schwerpunkt liegt auf den behinderungsbedingten Mehrkosten, die unterschiedlich ausfallen können. Diese Massnahme ermöglicht Eltern von Kindern mit spezifischem Betreuungsbedarf die Teilnahme am Arbeitsmarkt. Der Fokus auf die qualitativ gute Versorgung der Kinder mit besonderen Bedürfnissen muss erhalten bleiben.

Art. 5 Abs. 2bis

Familienzulagen sind monatliche Leistungen. Aufgrund der Bestätigung der Kitas für einen zurückgelegten Monat kann die tatsächliche Betreuung nachträglich festgestellt werden. Gestützt darauf kann die Familienausgleichskasse den konkreten Monatsbetrag festlegen und den Arbeitgebenden melden. Falls sich Änderungen ergeben, wird der Betrag angepasst. Es ist notwendig, dass die Kitas bundesgesetzlich zur Meldung an die Familienausgleichskasse verpflichtet werden. Diese Kommunikation kann digital über bereits bestehende Kanäle der Familienausgleichskassen erfolgen (Portale), um den Aufwand zu minimieren.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES

Michèle Blöchliger
Landammann

REGIERUNGSRAT · KANTON NIDWALDEN ·

lic. iur. Armin Eberli
Landschreiber

Geht an:
- familienfragen@bsv.admin.ch

Kanton
Obwalden

Der Vorsteher des Sicherheits- und Sozialdepartements SSD

CH-6060 Sarnen, Enetriederstrasse 1, SSD

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur

per Mail an:
familienfragen@bsv.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.4920
Unser Zeichen: nf

Sarnen, 10. Juni 2024

21.403 n Pa. Iv. WBK-Nr. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung; Stellungnahme.

Sehr geehrter Herr Kommissionpräsident

Für die Einladung zur Vernehmlassung zur parlamentarischen Initiative betreffend Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung danken wir Ihnen.

Der Kanton Obwalden begrüsst die Gewährung einer Betreuungszulage über das Familienzulagensystem, da damit eine grundlegende, umfassende und schweizweit schnelle Umsetzung einer Betreuungszulage erreicht werden kann.

Die Anbindung der Betreuungszulage an die effektive Inanspruchnahme institutioneller Kinderbetreuung und den Verzicht auf ein Mindestpensum wird unsererseits gutgeheissen. Eine Ausrichtung von Betreuungszulagen bei einer Kinderbetreuung durch Drittpersonen – wie von einer Minderheit gefordert – wird nicht befürwortet. Weiter wird der Höhe der Betreuungszulage und der Abstufung pro Betreuungstag pro Woche für den Frühbereich zugestimmt, wobei für den schulergänzenden Bereich unter Umständen differenzierte Betreuungszulagen benötigt werden. Betreffend die Einschränkung des Geltungsbereichs ist auszuführen, dass eine Festsetzung der Anspruchsgrenze geknüpft an die Schulstufen anstelle des Kindsalters wünschenswert gewesen wäre.

Dem Ansatz, dass der Bundesrat die Kriterien für die Anerkennung der Institutionen festlegt, wird zugestimmt. Zusätzlich wäre unseres Erachtens eine bundesgesetzliche Grundlage erstrebenswert, welche die Kantone verpflichten würde, gestützt auf diese Kriterien eine abschliessende Liste der

Sicherheits- und Sozialdepartement SSD
Enetriederstrasse 1, 6060 Sarnen
Tel. +41 41 666 62 19
ssd@ow.ch
www.ow.ch

anerkannten Institutionen in ihrem Kantonsgebiet festzusetzen. Solche Listen würden für die Kitas, die Eltern und die Familienausgleichskassen die Rechtssicherheit erhöhen.

Die Finanzierung ausschliesslich über Beiträge von Arbeitgebenden (und gegebenenfalls Arbeitnehmenden) wird kritisch gesehen, da dem Bund eine Mitverantwortung zukommt und er ebenfalls von einem guten Angebot in der familienergänzenden Kinderbetreuung profitiert. Der Bund soll daher einen substanziellen Teil der Kosten der Betreuungszulagen tragen. Weiter ist aus unserer Sicht der zu erwartende Mehraufwand bei den Arbeitslosenkassen nicht zu unterschätzen. Dieser Mehraufwand ist vom Bund ebenfalls entsprechend zu entschädigen.

In Bezug auf die Programmvereinbarungen wird der ursprüngliche Vorschlag des Nationalrates als zielführender erachtet.

Die Erstellung einer nationalen Kinderbetreuungsstatistik wird befürwortet. Hingegen wird die vorgesehene Statistik im Bereich der Politik der frühen Förderung von Kindern aufgrund des zum Nutzen unverhältnismässig hohen Aufwandes abgelehnt. Abschliessend regen wir dazu an, die Aspekte des Datenschutzes nochmals zu sichten und ein datenschutzrechtlich korrektes Meldeverfahren zwischen Kita und der Familienausgleichskasse zu schaffen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Rückmeldungen.

Freundliche Grüsse

Christoph Amstad
Regierungsrat

Kopie an:
- Kantonale Mitglieder der Bundesversammlung
- Sozialamt
- Staatskanzlei
- Volkswirtschaftsdepartement

Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
des Ständerates
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 89 42
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 12. Juni 2024

21.403 n Pa. Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung (neue Anträge und Zusatzbericht der WBK-SR); Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 laden Sie uns zur Vernehmlassung zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» (neue Anträge und Zusatzbericht der WBK-SR) ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung.

Grundsätzliche Ablehnung
Die Regierung des Kantons St.Gallen unterstützt das Anliegen der Förderung der institutionellen Kinderbetreuung, auf das sich sowohl die Vorlage des Nationalrates als auch der Vorentwurf der WBK-SR stützen. Beim Angebot sowie vor allem bei den hohen Kosten für die Eltern besteht nach wie vor Entwicklungspotenzial. Die vorliegende Lösung lehnt die Regierung allerdings ab. Eine Perpetuierung der ursprünglich als Anstossfinanzierung konzipierten Ausgaben ist nicht angezeigt, dies insbesondere aus föderalistischen Überlegungen. Die Regierung sieht bei der Förderung der institutionellen Kinderbetreuung insbesondere die politischen Gemeinden (mit Unterstützung des Kantons) in der Pflicht. Die laufenden Entwicklungen im Kanton St.Gallen sprechen klar gegen die Notwendigkeit einer langfristigen Mitfinanzierung der Kinderbetreuungsangebote durch den Bund. Per 1. Januar 2024 wurden die Beiträge des Kantons zur Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung von 5 auf 10 Mio. verdoppelt. Derzeit ist eine umfassende Gesetzesrevision im Gang, mit dem Ziel, das Fördersystem gerechter und effizienter zu gestalten. Die Regierung wird prüfen, ob das kantonale Engagement aufgrund des Wegfalls der Anstossfinanzierung auf Bundesebene weiter auszubauen ist – allenfalls unter Berücksichtigung der steuerlichen Mehreinnahmen aus der Einführung der 13. AHV-Rente.

Eventualanträge
Sollte der Bund an der Umsetzung der von der WBK-SR vorgeschlagenen Lösung festhalten, sind folgende Punkte zu berücksichtigen:

Mindestbeschäftigungsgrad als Voraussetzung
Die Möglichkeit einer institutionellen Kinderbetreuung begünstigt den Ausbau oder die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit der Eltern. Damit könnte das Arbeitskräftepotenzial besser ausgeschöpft und auch dem Fachkräftemangel entgegengewirkt werden. Die Betreuungszulage setzt Erwerbstätigkeit voraus, sieht allerdings von der Voraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads ab. Die Regierung des Kantons St.Gallen beantragt, dass auch bei der Betreuungszulage ein Mindestbeschäftigungsgrad vorausgesetzt wird. Damit würde die Betreuungszulage einen zusätzlichen Anreiz gegen äusserst tiefprozentige Beschäftigungsgrade bieten. Auch bei der zurzeit laufenden Weiterentwicklung des St.Galler Förder- und Finanzierungssystems ist ein Mindestbeschäftigungsgrad als Anspruchsvoraussetzung für Vergünstigungen vorgesehen.

Anspruchsberechtigung für eine Betreuungszulage bis zur Vollendung des 12. Altersjahrs
Die Anspruchsberechtigung für die Ausrichtung einer Betreuungszulage ist im Gegensatz zur Ausrichtung des Bundesbeitrags nicht bis zum Ende der Primarschule, sondern bis zur Vollendung des 7. Altersjahrs vorgesehen. Im Kanton St.Gallen besuchen Kinder, die das 7. Altersjahr vollendet haben, in der Regel die 1. oder 2. Klasse der Primarschule. Eine Altersgrenze zur Anspruchsberechtigung für die Betreuungszulage, die sich am Übergang von einem zum nächsten Schultyp orientiert, würde sich an dieser Stelle als sinnvoller erweisen. Aus diesem Grund begrüsst die Regierung des Kantons St.Gallen bei Art. 3 Abs. 1 Bst. c des Bundesgesetzes über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (SR 836.2) den Antrag der Minderheit II, der die vom Nationalrat verabschiedete Altersgrenze beibehalten und die Betreuungszulage bis zur Vollendung des 12. Altersjahrs einführen möchte. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass sich die Angebotspflicht im Kanton St.Gallen nach Art. 19ter Abs. 1 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1) ab dem 12. August 2024 bis zum Ende der Primarschule bezieht.

Statistik nur im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung
Für die Analyse und Steuerung im Bereich der institutionellen Kinderbetreuung sind harmonisierte Statistiken auf nationaler Ebene sinnvoll, weshalb der Aufbau einer nationalen Kinderbetreuungsstatistik zu unterstützen ist, sofern der entsprechende Aufwand für die Datenerhebung möglichst tief gehalten wird und eine Fokussierung auf die zentralen Kennzahlen erfolgt. Wie bereits bei der damaligen Vernehmlassung zu den Vorentwürfen der WBK-NR beantragt, lehnt die Regierung des Kantons St.Gallen hingegen eine Statistik im Bereich der Politik der frühen Förderung von Kindern ab, da der Nutzen einem unverhältnismässigen Aufwand für die Erhebung gegenübersteht.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung

Susanne Hartmann
Präsidentin

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
familienfragen@bsv.admin.ch

Kanton Schaffhausen
Regierungsrat
Beckenstube 7
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch

T +41 52 632 71 11
F +41 52 632 72 00
staatskanzlei@sh.ch

Regierungsrat

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S)

Per Mail (Word- und PDF-Datei):
familienfragen@bsv.admin.ch

Schaffhausen, 11. Juni 2024

Vernehmlassung zu neuen Anträgen der WBK-S betreffend die parlamentarische Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie uns eingeladen, an der Vernehmlassung zu den neuen Anträgen der ständerätlichen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-S) zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum entsprechenden Entwurf des Bundesbeschlusses teilzunehmen. Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Das alternative Konzept der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) zur Vorlage 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» sieht neu eine Betreuungszulage im Familienzulagengesetz vor, welche über Arbeitgeber- und allenfalls Arbeitnehmerbeiträge finanziert werden soll. Dies, um den Bundeshaushalt nicht übermässig mit einer stark gebundenen neuen Leistung zu belasten. Die Höhe der Betreuungszulage soll von der Anzahl Betreuungstage abhängen und soll bis zur Vollendung des siebten Altersjahres ausbezahlt werden. Weiter erachtet die Kommission Programmvereinbarungen als ein geeignetes Instrument seitens des Bundes, um die Kantone und Gemeinden im Aufgabengebiet der familienergänzenden Kinderbetreuung zu unterstützen. Für die Programmvereinbarungen möchte die Mehrheit der Kommission einen Verpflichtungskredit im Rahmen von 128 Millionen für vier Jahre sprechen.

Aus Sicht des Schaffhauser Regierungsrats gilt es zu beachten, dass die familienergänzende Kinderbetreuung eine Aufgabe ist, welche in die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden fällt und weiterhin fallen soll. Eine Verstetigung des Bundesengagements widerspricht den Prinzipien

der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz. Es wird damit eine neue Finanz- und Kompetenzverflechtung auf Kosten der Budget- und Entscheidungsautonomie der Kantone geschaffen, was abzulehnen ist.

Sollte trotz allem an einer Überführung der Anstossfinanzierung in eine feste Lösung festgehalten werden, ist ein direktes finanzielles Engagement des Bundes wie auch der Kantone auszuschliessen. Die angedachte Gegenfinanzierung durch eine Senkung des Anteils der Kantone an der direkten Bundessteuer ist unter keinen Umständen akzeptabel. Indes würde das nunmehr vorliegende Konzept der WBK-S keine neue Kofinanzierungen durch Bund und Kantone schaffen, weshalb es als Kompromiss gutgeheissen werden könnte. Das Engagement der Wirtschaft bei der Finanzierung der Betreuungszulagen ist zudem systemrichtig, da die Erwerbsbeteiligung von Eltern dem Arbeitskräftemangel entgegenwirkt. Schliesslich weisen wir darauf hin, dass die Umsetzung des Konzepts der WBK-S dadurch erleichtert werden dürfte. Zudem hat dieses Konzept den Vorteil, dass es auf dem bestehenden Familienzulagensystem beruht und kein neues System aufgebaut werden muss.

Zu den Anträgen der WBK-S äussert sich der Kanton Schaffhausen im Einzelnen wie folgt:

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

Der Schaffhauser Regierungsrat ist grundsätzlich gegen eine Mitfinanzierung des Bundes. Die familienergänzende Kinderbetreuung ist Sache der Kantone und der Gemeinden. Eine Beteiligung des Bundes verstösst gegen das fiskalische Äquivalenzprinzip und führt zu neuen Verflechtungen. Wenn der Bund trotzdem eine (Mit-) Finanzierung der familienergänzenden Betreuung beschliesst, dann nur in Form des Vorschlags des Ständerats. Für diesen Fall stimmt der Kanton Schaffhausen der ständerätlichen Mehrheit zu, welche sich für das Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) ausspricht.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1: Zweck

Abs. 2 Bst. a: Senkung der Betreuungskosten über einen Bundesbeitrag

Sollte an einer Überführung der Anstossfinanzierung in eine feste Lösung festgehalten werden, ist der Schaffhauser Regierungsrat offen für den ständerätlichen Umsetzungsvorschlag der Betreuungszulagen und stimmt somit der Streichung von Art. 1 Abs. 2 Bst. a sowie allen entsprechenden Streichungen im UKibeG zu.

Abs. 2 Bst. b: Familienergänzende vs. institutionelle Kinderbetreuung

Der Regierungsrat unterstützt den Anpassungsvorschlag der ständerätlichen Mehrheit von "familienergänzender" Kinderbetreuung (welche auch die kostenlose Betreuung durch Drittpersonen beinhalten würde) zu "institutioneller" Kinderbetreuung (welche sich ausschliesslich auf die kostenpflichtige Kinderbetreuung bezieht). Nur mit dieser Anpassung würde einerseits das Ziel des neuen Gesetzes verfolgt, den Fehlanreiz von zu hohen Kinderbetreuungskosten auf die Erwerbsarbeit zu reduzieren und Elternteile zu einer (höherprozentigen) Erwerbsarbeit anzure-

gen. Andererseits können die Betreuungszulagen durch die Verhinderung von Mitnahmeeffekten (Eltern mit einer kostenlosen Kinderbetreuung würden von den Betreuungszulagen profitieren, ohne von den negativen Erwerbsanreizen der kostenpflichtigen Kinderbetreuung betroffen zu sein) auf die richtige Zielgruppe beschränkt und die Ausgaben entsprechend eingedämmt werden. Des Weiteren kann bei der institutionellen Kinderbetreuung, welche einem Bewilligungs- und Aufsichtsverfahren des Kantons unterliegt, von einem deutlich höheren Mass an Qualität ausgegangen werden, welche in der Kinderbetreuung von zentraler Wichtigkeit ist. Nicht zuletzt wäre in der kostenlosen Kinderbetreuung die Betreuungsdauer nicht belegbar, welche für die Berechnung der Höhe der Betreuungszulagen nötig ist.

Unser Standpunkt inkl. Argumentation ("institutionell" anstatt "(institutionell) familienergänzend" und ohne "oder durch Drittpersonen") ist auch für alle folgenden Anpassungsvorschläge gültig:

- UKibeG: Art. 2 Bst. a, Art. 3 Bst. a und b, Art. 13 Abs. 1 und Abs. 1 Bst. a
- FamZG: Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c, Art. 5 Abs. 2bis

Abs. 2 Bst. c: Verbesserung der Qualität

Der Kanton Schaffhausen unterstützt den Mehrheitsantrag (Streichung) und lehnt den Minderheitsantrag (Graf, Crevoisier Crelier, Herzog) ab.

Abs. 2 Bst. c^{bis}: Schliessung von Angebotslücken … von Kindern mit Behinderungen

Der Kanton Schaffhausen unterstützt die bedarfsgerechte Subventionierung der Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen und stellt sich somit hinter den ständerätlichen Antrag zur Aufnahme des Buchstabens c^{bis}.

Abs. 2 Bst. d: Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung

Die positiven volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effekte der frühen Förderung (z.B. besserer Bildungsabschluss, höhere Bildungsrendite, weniger Gesundheits- und Sozialhilfekosten) sind vielfach belegt, weshalb der Kanton Schaffhausen viel in die Politik der frühen Kindheit investiert. Es ist ihm daher ein Anliegen, dass die Kantone bei der Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern unterstützt werden, weshalb er sich hinter den ständerätlichen Mehrheitsantrag stellt. Der Minderheitsantrag (Friedli Esther, Stark, Würth) wird abgelehnt.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung

Art. 8 Kürzung des Bundesbeitrages / Art. 9 Festlegung des Schwellenwertes

Die nationalrätliche Vorlage des UKibeG sieht mit Art. 8 und 9 vor, dass der Bundesbeitrag nach 4 Jahren gekürzt wird und dadurch die Kantone angeregt werden, ihre eigenen Investitionen in die institutionelle Kinderbetreuung ab diesem Zeitpunkt zu erhöhen. Einige andere Stellungnahmen, die uns bereits vorliegen, rufen die WBK-S nun dazu auf, dieses Anreizsystem für die Betreuungszulagen auch ins Familienzulagengesetz (FamZG) zu übertragen. Obwohl der Kanton Schaffhausen die Vorteile dieser Überlegungen anerkennt, überwiegen für uns dennoch die Nachteile. Einerseits wäre ein solches System sehr aufwändig, was dem Ziel der einfachen

Durchführungsstrukturen widerspricht. Andererseits würde das System für Familien in subventionsschwachen Kantonen einen bedeutenden Nachteil mit sich bringen, welcher sich negativ auf die angestrebte (erhöhte) Erwerbstätigkeit auswirken könnte. Von der Anregung zur Aufnahme äquivalenter Absätze zu Art. 8 und 9 im FamZG sehen wir daher ab.

Art. 10 Überentschädigung

Um eine Überentschädigung von Eltern durch Betreuungszulagen und kantonale oder kommunale Subventionen zu verhindern, regen wir dazu an, im FamZG einen äquivalenten Absatz zu Art. 10 zu ergänzen.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Der Schaffhauser Regierungsrat sieht die Programmvereinbarungen als wichtige Finanzhilfen im Bereich der Weiterentwicklung der institutionellen Kinderbetreuung an und hat entsprechend viel in die Politik der frühen Kindheit investiert. Er stellt sich daher hinter die ständerätliche Mehrheit und lehnt den Minderheitsantrag (Stark, Friedli Esther), die Programmvereinbarungen in Art. 13 - 16 zu streichen, ab.

Art. 13: Finanzhilfen an Kantone und Dritte / Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b: Massnahmen zur besseren Abstimmung der Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern

Der Mehrheitsantrag zur Streichung dieses Buchstabens wird unterstützt.

Abs. 1 Bst. c: Massnahmen zur Verbesserung der Qualität

Wir lehnen den ständerätlichen Minderheitsantrag (Graf, Crevoisier Crelier, Herzog) zum Erhalt der Programmvereinbarungen für Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Betreuungsangebote ab und stellen uns hinter den Mehrheitsantrag zur Streichung dieses Buchstabens.

Abs. 1 Bst. d: Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder mit Behinderungen

Der Regierungsrat unterstützt den ständerätlichen Antrag zur Aufnahme des Bst. d zur Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder mit Behinderungen. Die Senkung der Kosten für die Eltern sehen wir jedoch nicht im Rahmen der Programmvereinbarungen, sondern in den Betreuungszulagen (Art. 5 Abs. 2ter FamZG) umgesetzt, weshalb die Thematik der Kostensenkung hier gestrichen werden kann.

Art. 13a: Inhalt der Programmvereinbarungen

Die Finanzhilfen sollen dorthin fliessen können, wo die Kantone, Städte und Gemeinden den grössten Handlungsbedarf sehen. Dem Regierungsrat erscheint es daher ein wichtiger und zielführender Anpassungsvorschlag, dass die Kantone unter Rücksichtnahme der Strukturen vor Ort mit dem Bund aushandeln können, welche Förderbereiche sie in ihre Programmvereinbarung einschliessen wollen, und nicht verpflichtet sind, alle Bereiche abzudecken.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

Sollte an einer Überführung der Anstossfinanzierung in eine feste Lösung festgehalten werden, unterstützt der Regierungsrat die ständerätlichen Mehrheitsanträge und äussert sich zu den einzelnen Anpassungen im FamZG wie folgt:

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 3: Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c: Geltungsbereich

Der Kanton Schaffhausen unterstützt den ständerätlichen Mehrheitsantrag.

Art. 3a: Begriffe für die Betreuungszulage

Bst. b: Institutionelle Kinderbetreuung

Im Kanton Schaffhausen können Eltern Subventionen erhalten, wenn sie ihr Kind bei einer Tagesfamilie betreuen lassen, die zwar keiner Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit angeschlossen ist, dafür aber eigenständig arbeitet und dabei den kantonalen Melde- und Aufsichtspflichten nachkommt. Um auch bei diesen Eltern die erhoffte Wirkung der zu beurteilenden Gesetzesvorlagen zu erzielen, stimmt der Schaffhauser Regierungsrat der Aufnahme der Begriffsdefinition der institutionellen Kinderbetreuung unter der Voraussetzung zu, dass die kantonalen Begebenheiten zur Anerkennung von Tagesfamilien berücksichtigt werden.

Bst. c: Behinderungen

Der Regierungsrat stellt sich hinter den Antrag zur Aufnahme des Buchstabens c.

Art. 5: Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis: Höhe der Betreuungszulagen

Der Regierungsrat stellt sich hinter den Antrag zur Aufnahme des Buchstabens 2bis.

Abs. 2ter: Höhe der Betreuungszulagen bei Kindern mit Behinderungen

Der Schaffhauser Regierungsrat stellt sich hinter den Antrag zur Aufnahme des Buchstabens 2ter. Ihm erscheint dabei eine Lösung wichtig, die Kantone, Städte und Gemeinden, welche sich an den Mehrkosten für die Kinderbetreuung von Kindern mit Behinderungen bereits beteiligen, nicht benachteiligt.

Abs. 2^{quater}: Höhe der Betreuungszulagen bei Kleinkindern unter 18 Monaten

Der Kanton Schaffhausen lehnt den Antrag der ständerätlichen Minderheit (Herzog, Crevoisier Crelier, Graf, Maret) zur Aufnahme des Absatzes 2^{quater} ab.

3. Kapitel: Familienzulagenordnungen

1. Abschnitt: Erwerbstätige in nichtlandwirtschaftlichen Berufen

Art. 16: Finanzierung

Abs. 5: Mitfinanzierung der Familienzulagen über Arbeitnehmende / Abs. 6 Bundesanteil

Der Kanton Schaffhausen spricht sich für eine Finanzierung der Betreuungszulagen über die Arbeitgeber aus und lehnt entsprechend die Minderheitsanträge zur Aufnahme der Absätze 5 und 6 ab.

3. Abschnitt: Nichterwerbstätige

Art. 19: Anspruch auf Familienzulagen

Abs. 1 / Abs. 1^{quater}: Anspruchsberechtigung

Der Schaffhauser Regierungsrat unterstützt die ständerätliche Mehrheitsmeinung zu den Absätzen 1 und 1^{quater}.

4. Kapitel: Rechtspflege, Strafbestimmungen und Statistik

Art. 23a: Statistik

Für eine evidenzbasierte Analyse und Steuerung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung fehlen aktuell einheitlich erhobene Daten auf nationaler Ebene. Aufgrund des zu erwartenden grossen Aufwands für die kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden wie auch für die Betreuungseinrichtungen lehnen wir die Aufnahme des Artikels jedoch ab.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22: Höhe des Taggeldes

Abs. 4: Zuschlag

Der Kanton Schaffhausen unterstützt die ständerätliche Mehrheit zur Aufnahme des Absatzes 4 und lehnt den Minderheitsantrag zur Streichung (Gmür-Schönenberger, Michel, Mühlemann, Stark) ab.

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

Falls an einer Überführung der Anstossfinanzierung in eine feste Lösung festgehalten werden sollte, stimmt der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen der ständerätlichen Mehrheit zu, welche sich für den Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern ausspricht.

Art. 1

Abs. 1: Höhe des Verpflichtungskredits

Innerhalb der ständerätlichen Kommission sprechen wir uns für den Mehrheitsantrag in Höhe von 128 Millionen Franken aus.

In Anlehnung an unseren Flexibilisierungsvorschlag (vgl. Kommentar zu Art. 13a UKibeG auf S. 4 dieser Stellungnahme) sollte der Verpflichtungskredit nicht starr auf die verschiedenen Förderbereiche und einzelnen Jahre festgelegt, sondern gemäss Bedarf im jeweiligen Kanton und den Strukturen vor Ort zugeordnet werden können. Auf die Definition von Eckwerten für die Mittelzuteilung auf die einzelnen Förderbereiche ist demnach zu verzichten.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Patrick Strasser

Der Staatsschreiber-Stv.:

Christian Ritzmann

Regierungsrat des Kantons Schwyz

VERSENDET AM 11. JUNI 2024

kantonschwyz

6431 Schwyz, Postfach 1260

per E-Mail
Kommission für Wissenschaft,
Bildung und Kultur des Nationalrates

familienfragen@bsv.admin.ch

Schwyz, 4. Juni 2024

21.403 n Parlamentarische Initiative. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung
Vernehmlassung des Kantons Schwyz

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Mit Schreiben vom 1. März 2024 unterbreitete die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) den Kantonsregierungen die Unterlagen zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» (21.403) zur Vernehmlassung bis 12. Juni 2024.

Der Regierungsrat nimmt wie folgt Stellung:

Im Kanton Schwyz ist das Kinderbetreuungsgesetz vom 27. April 2022 (KiBeG, SRSZ 370.300) am 1. Juni 2024 in Kraft getreten. Ziel des KiBeG ist, Schwyzer Eltern die Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit zu erleichtern und so auch dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Die Höhe der Beiträge richtet sich im Kanton Schwyz nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern. Jedoch sollen auch gut ausgebildete und gutverdienende Eltern vom Anreiz der Beiträge profitieren und Familie und Erwerbstätigkeit vereinbaren können, entsprechend wird bis zu einer relativ hohen Einkommensschwelle eine substantielle Kostenentlastung der Eltern angestrebt. Um ein Giesskannenprinzip zu vermeiden, wurde auf Verordnungsstufe eine Einkommensobergrenze festgelegt. Insgesamt verfügt der Kanton Schwyz über eine moderne Gesetzgebung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Die Zuständigkeit im Bereich der familien- und schulergänzende Kinderbetreuung liegt bei den Kantonen und Gemeinden. Die Verstetigung des Bundesengagements gemäss den beiden Vorlagen verletzt die elementaren verfassungsrechtlichen Grundsätze zur Aufgabenteilung zwischen Kanton und Bund (Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz). Die Folge wäre eine Finanz- und

Kompetenzverflechtung zwischen den staatlichen Ebenen auf Kosten der Budget- und Entscheidungsautonomie der Kantone. Der Regierungsrat lehnt daher beide Vorlagen ab. Sollte trotz allem an einer Vorlage festgehalten werden, ist aus Sicht des Regierungsrates ein direktes finanzielles Engagement des Bundes wie auch der Kantone auszuschliessen. Der angespannten Situation der Bundesfinanzen muss Rechnung getragen werden, da sie auch ein Risiko für die Finanzen der Kantone darstellt.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Sie, Frau Kommissionspräsidentin, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates:

André Rüegsegger
Landammann

Regierungsrat Kanton Schwyz

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

Kopie an:
- die Schwyzer Mitglieder der Bundesversammlung.

Regierungsrat

Rathaus
Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK)
Parlamentsdienste
3003 Bern

11. Juni 2024

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

Sehr geehrte Frau Crevoisier Crelier
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 1. März 2024 eingeladen, zur parlamentarischen Initiative 21.403 n Pa. Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung. Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen uns zu den gestellten Fragen wie folgt vernehmen:

1. Ablehnung der Vorlage

Die Verstetigung der Bundesfinanzierung für die familienergänzende Kinderbetreuung erachten wir nicht nur für die Volkswirtschaft, sondern auch hinsichtlich der Chancengleichheit sowie der frühen Förderung als wichtig und notwendig. Die Gesetzesvorlage der WBK-S geht jedoch in eine falsche Richtung. Sie belastet und gefährdet die laufenden Diskussionen und Gesetzgebungsprojekte der Kantone; auch jenes des Kantons Solothurn.

a) Keine Mitfinanzierung durch den Bund

Der Vorschlag der WBK-S sieht keine systematische finanzielle Beteiligung des Bundes an den Betreuungskosten der Erziehungsberechtigten vor. Das ist unverständlich. Wir erinnern daran, dass alle Staatsebenen von einer ausgebauten Kinderbetreuung profitieren. Die Forderung nach einer Verstetigung der Bundesfinanzierung bzw. einer zeitgemässen Lösung lässt sich nicht dahingehend interpretieren, die notwendige staatliche Mitfinanzierung den Kantonen und ihren Gemeinden zu überlassen bzw. auf die Arbeitgebenden abzuwälzen.

Die Kantone stehen in der Pflicht, die staatliche Mitfinanzierung um- und durchzusetzen, immer nach Massgabe der jeweils vorherrschenden Strukturen. Dieser Verantwortung sind sich die Kantone bewusst. Das zeigen die zahlreichen abgeschlossenen und laufenden Gesetzgebungsprojekte zu diesem Thema in den Kantonen. Sollte der Bund eine Mitfinanzierung ablehnen, ist das ein gesellschaftspolitisch betrachtet bedenkliches Zeichen. Der Bund würde sich aus der Verantwortung dieser Verbundsaufgabe lösen. Er würde dazu beitragen, dass das Angebot nicht genügend gefördert und (diskriminierende) Ungleichheiten für die betroffenen Familien zwischen den Kantonen geschaffen werden.

Der Kanton Solothurn ist mit der aktuellen Teilrevision des Sozialgesetzes daran, die Finanzierung der familienexternen Kinderbetreuung gemeinsam mit den Gemeinden deutlich auszubauen. Die bisherigen Diskussionen haben deutlich gezeigt, dass eine ergänzende Unterstützung durch den Bund erwartet wird, um die finanzielle Belastung von Erziehungsberechtigen zu senken.

Insofern ist es notwendig, dass der Bund seine bisherige Finanzierung in mindestens dem gleichen Volumen weiterführt.

b) Konzeptionelle Mängel

Die Vorlage wird die positive Wirkung der vorgeschlagenen Betreuungszulage für die Kinder, die Erziehungsberechtigten und die Volkswirtschaft aufgrund von zwei vorgenommenen Einschränkungen über Gebühr mindern. Erstens ist es nicht sinnvoll, dass die Mitfinanzierung der familienexternen Kinderbetreuung mit dem siebten Geburtstag der Kinder endet. Kinder im Primarschulalter sind in ihrer Entwicklung zu wenig weit fortgeschritten, um systematisch nicht betreut zu werden. Wenn die Erziehungsberechtigten zu diesem Zeitpunkt neue Lösungen suchen müssen, mindert dies die Wirkung der getätigten Investitionen im Vorschulbereich. Die familienexterne Betreuung sollte mindestens bis zum Ende der Primarschule mitfinanziert werden. Zweitens besteht der Bedarf nach Kinderbetreuung nicht nur bei Ausübung einer Erwerbsarbeit oder beim Besuch einer Aus- oder Weiterbildung und trägt nicht nur zu der Vereinbarkeit, sondern auch zur Chancengleichheit bei. Eine Mitfinanzierung (durch den Bund) sollte weitere Lebenslagen berücksichtigen, insbesondere wenn Erziehungsberechtigte auf eine subventionierte Betreuung angewiesen sind, weil sie krank oder in Beschäftigungsprogrammen tätig sind oder bei Kindern mit einer sozialen oder sprachlichen Indikation.

c) Fazit

Die vorstehenden Kritikpunkte zeigen, dass die Vorlage der WBK-S zu undifferenziert ist. Es lassen sich weitere Mängel anfügen. Insbesondere ist unverständlich, dass mit den Kosten für die Betreuungszulagen für nichterwerbstätige Personen in Aus- und Weiterbildung zusätzliche finanzielle Verpflichtungen für die Kantone eingeplant werden. Eine solche Mehrbelastung für die Kantone ist nicht vertretbar. Ausserdem muss in der Umsetzung des Konzepts der WBK-S von einem zusätzlichen Vollzugs- und Rechtsetzungsaufwand für die Kantone ausgegangen werden, welchen wir ablehnen.

Wir verstehen die finanzpolitischen Erwägungen der WBK-S. Sie dürfen jedoch die anderen arbeitsmarkt-, sozial- und familienpolitischen sowie auch ordnungspolitischen Aspekte nicht übersteuern. Nur ein ausgewogenes, austariertes Modell sollte ein gesetzliches Kleid erhalten.

Der Regierungsrat des Kantons Solothurn lehnt die von der WBK-S vorgeschlagene Gesetzesvorlage bzw. das ihr zugrundeliegende Modell ab.

2. Eventualanträge

Für den Fall, dass das von der WBK-S vorgeschlagene Modell weiterverfolgt werden sollte, fordern wir folgende Anpassungen:

Art. 3 Abs. 1 Bst. c E-FamZG
Damit die Erwerbstätigkeit tatsächlich möglich ist und die Vorlage entsprechende Wirkung entfaltet, muss die familienexterne Kinderbetreuung von Kindern von der Geburt bis mindestens zum Ende der Primarschulzeit erfasst werden.

Art. 5 Abs. 2bis E-FamZG
Der Kanton Solothurn sieht gemäss seiner sich bis Mitte Juni 2024 in Vernehmlassung befindenden Gesetzesvorlage vor, die behinderungsbedingten Mehrkosten in der familienergänzenden Kinderbetreuung zu übernehmen. In diesem Zusammenhang scheint uns wichtig, Wege zu finden, die eine Benachteiligung derjenigen Kantone, Städte und Gemeinden, die aktuell diese Mehrkosten übernehmen, ausschliessen. Auf eine Übernahme der Mehrkosten über die Betreuungszulage könnte verzichtet werden, wenn die geforderten Anpassungen punkto Alter der Kinder und Nichterwerbstätigkeit, von welchen auch Erziehungsberechtigte von Kindern mit Behin-

derungen profitieren würden, vorgenommen werden. Die Kantone können sodann über Programmvereinbarungen bei der Mitfinanzierung von behinderungsbedingten Mehrkosten unterstützt werden.

Art. 5 Abs. 2ter E-FamZG
Die Betreuungszulagen für die schulergänzende Betreuung sind tiefer anzusetzen und an den Modulcharakter dieser Angebote anzupassen.

Art. 5 Abs. 2^{quarter} E-FamZG
Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung kostet aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwands für Kinder unter 18 Monaten deutlich mehr. Die Betreuungszulage für Kinder unter 18 Monaten soll daher dem anderthalbfachen Betrag des Mindestansatzes entsprechen, wenn die Kosten tatsächlich höher ausfallen.

Art. 16 Abs. 6 E-FamZG
Der Bund hat einen substanziellen Teil der Kosten der Betreuungszulagen zu tragen. Ihm kommt gemäss Art. 67 Abs. 2 und Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung eine Mitverantwortung zu und er profitiert mittel- und langfristig von der frühen Förderung und von einer erhöhten Erwerbstätigkeit von Erziehungsberechtigten.

Art. 19 Abs. 1 E-FamZG
Der Anspruch von nichterwerbstätigen Personen auf Betreuungzulagen ist dem Anspruch auf Familienzulagen anzupassen. Die familienexterne Kinderbetreuung dient nicht nur der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung; sie ist daher nicht auf diese einzuschränken.

Die Finanzierung der Betreuungszulagen für Nichterwerbstätige ist durch den Bund zu tragen. Von einer zusätzlichen finanziellen Verpflichtung der Kantone in diesem Bereich ist abzusehen.

Art. 1 E-UKibeG
Die Programmvereinbarungen zur besseren Abstimmung der familienergänzenden Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Erziehungsberechtigten und zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind zusätzlich notwendig und sind entsprechend dem Vorschlag des Nationalrates wiederaufzunehmen.

Art. 13 Abs. 4 E-UKibeG
Unterstützung des Minderheitenantrags Graf, Crevoisier Crelier, Herzog
Die Gewährung von Finanzhilfen für Programme und Projekte von Kantonen und Dritten von nationaler oder sprachregionaler Bedeutung sollte analog der Lösung, wie sie vom Nationalrat beschlossen wurde, beibehalten werden. Damit soll die Schaffung von national koordinierten Lösungen unterstützt werden.

Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern
Für die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern sind analog der Lösung des Nationalrates 224 Millionen Franken vorzusehen.

Für die Möglichkeit, eine Stellungnahme abgeben zu dürfen, bedanken wir uns bestens.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.	sig.
Peter Hodel	Andreas Eng
Landammann	Staatsschreiber

Numero			Bellinzona
2653	sl	0	29 maggio 2024

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura
3003 Berna

familienfragen@bsv.admin.ch
(anche in formato Word)

21.403 n Iv. Pa. CSEC-N. Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna

Gentili signore e signori,

in riferimento alla consultazione in oggetto vi trasmettiamo il parere del Consiglio di Stato del Cantone Ticino, ringraziandovi parimenti per il coinvolgimento.

Il Cantone Ticino si è già espresso in termini positivi, pur con qualche richiesta di ulteriore potenziamento, sulla proposta di legge approvata il 1° marzo 2023 dal Consiglio nazionale concernente il sostegno alla custodia di bambini complementare alla famiglia e ai Cantoni nella loro politica di sostegno alla prima infanzia. Di fatto, il Cantone Ticino ritiene più efficace e funzionale allo sviluppo del settore dell'accoglienza extra familiare la proposta approvata dal Consiglio nazionale rispetto a quella formulata dalla Commissione della scienza, dell'educazione e della cultura del Consiglio degli Stati (CSEC-S) oggetto della presente consultazione. Di seguito vi trasmettiamo le argomentazioni di tale scelta.

La posizione del Cantone Ticino è in linea con quella espressa dalla Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali, che rileva nella proposta in consultazione alcuni aspetti positivi e nel contempo evidenzia diversi punti critici che andrebbero comunque corretti.

Il Cantone Ticino accoglie favorevolmente la proposta di riduzione delle rette a carico delle famiglie e lo sviluppo di strutture di accoglienza per l'infanzia in risposta al bisogno di conciliabilità famiglia e lavoro.

Il Cantone Ticino ha compiuto degli sforzi finanziari importanti nello sviluppo del settore della custodia istituzionale dei bambini: l'investimento finanziario in questo settore è passato da un contributo a strutture e famiglie di 13.1 mio. nel 2018 a 38.6 mio. nel 2023 (con una maggiore spesa di ben 25.5 mio. in soli sei anni). In tal senso, pur

rispettando la precipua competenza di cantoni e comuni, ritiene che sia lecito attendersi un importante investimento duraturo (e non solo di impulso) anche da parte della Confederazione.

La CSEC-S per sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna propone l'introduzione di un assegno di custodia finanziato attraverso la legge sugli assegni familiari (di seguito LAFam) al fine di non sovraccaricare il bilancio della Confederazione con una nuova prestazione vincolata. Viene quindi proposto un sistema di finanziamento attraverso un ulteriore prelievo sui contributi salariali versati dai datori di lavoro. Con questa proposta si vogliono ridurre da una parte i contributi a carico delle famiglie, dall'altra promuovere lo sviluppo dell'offerta a livello cantonale tramite degli accordi di programma.

Alcuni aspetti positivi riscontrati sono:
- un carico burocratico ridotto per i cantoni e i comuni grazie all'opportunità di sfruttare un meccanismo finanziario già esistente che andrebbe ampliato modificando puntualmente la LAFam;
- la concessione di un assegno di custodia proporzionale alla frequenza a chi effettivamente ricorre all'affidamento istituzionale;
- l'abolizione di un grado di occupazione minima per poter ricevere l'assegno di custodia;
- l'estensione dell'assegno di custodia a genitori che affidano i propri figli a strutture di custodia istituzionale formale complementari alla famiglia per poter svolgere una formazione (quindi non solo per chi svolge un'attività lucrativa) o per coloro che si trovano in disoccupazione;
- l'aiuto supplementare per i genitori con bambini con disabilità.

La proposta in consultazione presenta tuttavia i seguenti aspetti critici:
- a differenza del Consiglio nazionale, la CSEC-S propone di limitare il campo di applicazione a 7 anni. Per il Cantone Ticino è opportuno estendere il campo di applicazione per tutto il periodo della scuola dell'obbligo. Se ciò non fosse possibile sarebbe opportuno non limitarlo all'età (fine del mese in cui il figlio compie il 7° anno di età), quanto piuttosto estenderlo sino al termine del ciclo di scuola primaria;
- gli assegni versati alle famiglie, da soli, non permettono un controllo delle rette, ma rischiano anzi di farle aumentare ulteriormente. In tal senso, il sistema di aiuti deve essere correlato con delle normative volte a contenere l'aumento o impedire l'aumento indiscriminato delle rette;
- l'assegno di custodia proposto ammonta a 50.- franchi al mese per mezza giornata a settimana di frequenza e aumenta di 50.- franchi ogni mezza giornata aggiuntiva, arrivando quindi a un rimborso massimo di 500.- franchi mensili per una frequenza di 5 giorni a tempo pieno a settimana. Questa modalità non è proporzionale alla progressione delle rette praticate dalla maggioranza delle strutture e rischia di penalizzare le persone che fanno capo alle stesse a tempo parziale;
- segnaliamo che in Ticino il mondo economico finanzia già le misure di politica familiare. Il nostro Parlamento con l'approvazione del Messaggio 7417 del 15 settembre 2017 Riforma cantonale fiscale e sociale ha voluto sostenere le famiglie e le aziende nella promozione di una migliore conciliabilità tra lavoro e famiglia per far fronte alle sfide future. Le otto misure sociali introdotte nel 2019 dalla Riforma

cantonale fiscale e sociale hanno permesso di implementare misure di politica familiare tramite il sostegno diretto alle famiglie e tramite misure di politica aziendale a favore delle aziende per promuovere la conciliabilità tra famiglia e lavoro. In accordo con le Associazioni economiche, si è optato per un finanziamento vincolato di tipo contributivo assunto dai datori di lavoro: le prestazioni e le misure di politica familiare sono finanziate tramite il prelievo di un contributo (attualmente lo 0.15%) sulla massa salariale dei datori di lavoro affiliati alla Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari e alle Casse professionali e interprofessionali di compensazione per gli assegni familiari. La proposta in consultazione prevede un ulteriore aumento dell'aliquota contributiva dei datori di lavoro per gli assegni familiari di mediamente 0.2 punti percentuali. In Ticino ciò significa un'aliquota contributiva a carico dei datori di lavoro dell'1.9% invece dell'attuale 1.7%. La modalità di finanziamento proposta dalla CSEC-S andrebbe a sovrapporsi al modello di co-partecipazione già in vigore nel nostro Cantone rischiando di mettere in discussione gli accordi già in essere con il mondo dell'economia ticinese.

- gli accordi di programma proposti prevedono la sola promozione della creazione di posti per colmare le lacune accantonando invece gli aspetti più qualitativi delle prestazioni, ambiti decisamente importanti per lo sviluppo del settore. La proposta della CSEC-S, a differenza della proposta votata dal Consiglio nazionale, non ha quindi alcun impatto positivo sul miglioramento della qualità dell'accoglienza. Inoltre i mezzi finanziari previsti sono molto più limitati rispetto al modello del Consiglio nazionale (128 milioni al posto di 224 milioni);
- a livello nazionale manca al momento una raccolta di dati statistici uniformi e la CSEC-S propone una modifica intesa a raccogliere dati in due ambiti: la custodia di bambini complementare alla famiglia e la politica di sostegno alla prima infanzia. La raccolta dei dati nell'ambito della prima infanzia crea delle importanti difficoltà per le autorità cantonali e per le strutture, pertanto si suggerisce di stralciare tale ambito mantenendo unicamente quello della custodia complementare alla famiglia;
- l'investimento della Confederazione è invero modesto a fronte di un cambiamento socio-culturale necessario al fine di garantire la manodopera alle imprese, sostenere le famiglie, promuovere il benessere del bambino e favorire la natalità.

In conclusione, lo scrivente Consiglio rinnova il suo appoggio alla proposta già approvata dal Consiglio nazionale mentre ritiene che la proposta della CSEC-S contenga troppe criticità e vada quindi respinta.

Ringraziamo nuovamente per averci consultato, restiamo a disposizione per ulteriori precisazioni e porgiamo, gentili signore e signori, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente
Christian Vitta

Il Cancelliere
Arnoldo Coduri

Copia a:
- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch)
- Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport (decs-dir@ti.ch)
- Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (dss-dasf@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazionieesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in internet

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau

Thurgau

Staatskanzlei, Regierungskanzlei, 8510 Frauenfeld

Kommission für Wissenschaft, Bildung
und Kultur des Ständerats (WBK-S)
Frau Mathilde Crevoisier Crelier
Kommissionspräsidentin
3003 Bern

Frauenfeld, 4. Juni 2024
Nr. 416

21.403 n Pa. Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme zur Vorlage.

1. Vorbemerkung

Nach wie vor hegen wir Zweifel an der verfassungsmässigen Grundlage am Vorhaben des Bundes, die familien- und schulergänzende Betreuung (FSEB) flächendeckend zu subventionieren. Zumindest sollte die Unterstützung aus unserer Sicht auf den vorschulischen Bereich beschränkt werden. Auf diese Vorbehalte hat der Kanton Thurgau bereits in seiner Vernehmlassungsantwort vom 30. August 2022 hingewiesen. Weiter bezweifeln wir die im Zusatzbericht unter Ziff. 3 getätigten Ausführungen, wonach mit zusätzlichen Beiträgen an die FSEB automatisch der Fachkräftemängel bekämpft werde. De facto ist noch nicht einmal nachgewiesen, dass eine verstärkte staatliche Subventionierung überhaupt zu einer Erhöhung der Erwerbsquote führt. Dementsprechend enthält die in Ziff. 3.1 des Zusatzberichts referenzierte Untersuchung auch nur ein hypothetisches Kosten-Nutzen-Verhältnis. Auch diese Unklarheiten sprechen für eine parlamentarische Zurückhaltung. Die massiven finanziellen Verpflichtungen der öffentlichen Hand sollten verantwortungsvoll und gestützt auf solide Entscheidungsgrundlagen beschlossen werden. Das ist aktuell nicht der Fall.

Obige Bedenken werden durch die neu vorgeschlagene Finanzierungsweise stark akzentuiert. Die Vorlage überlässt gemäss dem Bericht (Ziff. 3.7) die Finanzierung der Beiträge komplett den Kantonen, die hierzu nach eigenem Gutdünken auf die Arbeitgeber zurückgreifen sollen. Der Bund trägt die Vollzugskosten von rund 1 Mio. Franken, die für die eigentlichen Beiträge vorgesehenen Zahlungen für das Jahr 2025 von geschätzten 637 Mio. Franken will er aber auf andere Stellen abwälzen. Dies ist nicht akzeptabel. Wenn der Bund schon seinen verfassungsrechtlichen Kompetenzrahmen

Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld
T +41 58 345 53 10
www.tg.ch

überdehnt und weitgehend in den kantonalen Regelungsbereich eingreift, hat er dafür im Mindesten auch die finanzpolitische Verantwortung zu übernehmen. Die vorgelegte Lösung kommt diesem Gebot in keiner Art und Weise nach und ist daher integral abzulehnen.

Sollte trotz obigem Antrag die Vorlage weiterverfolgt werden, sind folgende Anmerkungen anzubringen.

2. Zur vorgeschlagenen Lösung

2.1 Generelle Haltung

Der Bundesrat hat im bisherigen Verlauf staats- und finanzpolitisches Verantwortungsbewusstsein gezeigt. In sämtlichen Differenzen unterstützt der Kanton Thurgau daher grundsätzlich die Haltung des Bundesrates, sofern sich aus den nachstehenden Anmerkungen nichts anderes ergibt.

2.2 Ausrichtung über das Familienzulagengesetz

Eine Ausrichtung der Betreuungszulage über das Familienzulagengesetz (FamZG; SR 836.2) und damit eine Ausrichtung über ein etabliertes System dürfte in der Umsetzung effizienter sein als die Schaffung eines neuen Systems. Die Voraussetzung, dass nur Betreuungszulagen zu sprechen sind, sofern das Kind oder die Kinder institutionell betreut werden, wird die Anspruchsprüfung einfach halten und das Missbrauchspotenzial reduzieren. Damit kann der administrative Aufwand für die Kantone reduziert werden. Dennoch muss den Familienausgleichskassen genügend Vorbereitungszeit bis zur Einführung der Betreuungszulage zugestanden werden. Der Aufwand für eine reibungslose Gesetzesumsetzung ist in Anbetracht der notwendigen Anpassungen der IT-Systeme und der Arbeitsabläufe nicht zu unterschätzen. Der Bund müsste zudem bis zur Einführung einer Betreuungszulage noch in einigen Konstellationen für klare Verhältnisse sorgen. Zu denken ist insbesondere an die Frage der Zulagenberechtigung in unterschiedlichen Familienzusammensetzungen (verheiratet, Konkubinat, getrennt lebend, Patchwork u.a.). Weiter gilt es zu bedenken, dass nebst dem Wohnort und dem Betreuungsort neu auch der Arbeitsort in die Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung eingebunden wird. Hierbei können bis zu drei Kantone involviert sein. Zu berücksichtigen ist gar ein internationaler Kontext, wenn der Wohnort, Arbeitsort oder Betreuungsort der Eltern oder eines Elternteils im Ausland liegt.

Altersgrenze

Nach wie vor sollen die bundesrechtlichen Beiträge auf das Vorschulalter beschränkt werden.

Programmvereinbarungen

Der Minderheit folgend, soll der 3. Abschnitt (Art. 13 bis Art. 16) gestrichen werden. Kommt es tatsächlich zum vorgesehenen massiven bundesrechtlichen Ausbau der Subventionierung der FSEB, sind weitere Massnahmen wie die Programmvereinbarungen einzustellen.

Geltungsbereich

Der Geltungsbereich soll sich auf die institutionelle Kinderbetreuung (inkl. Tagesfamilienorganisationen) beschränken. Für den Vollzug und insbesondere hinsichtlich der Anerkennungskriterien ist es wichtig, dass nur professionelle Betreuungsangebote berücksichtigt werden.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber

DER REGIERUNGSRAT · DES KANTONS THURGAU ·

Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)
Effingerstrasse 20
3003 Bern

21.403 n Pa. Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne stellen wir Ihnen die Vernehmlassungsantwort mit folgenden Überlegungen zu:

Für die WBK-S stehen, wie sie im Zusatzbericht schreibt, insbesondere drei Aspekte der Vorlage im Vordergrund:

- Sie will zum einen insbesondere wirtschaftliche Ziele über die Einführung einer Betreuungszulage erreichen.
- So steht aus Sicht der Kommission die vermehrte Integration beider Elternteile in die Arbeitswelt insbesondere unter dem Aspekt des Fachkräftemangels im Zentrum, weshalb sie Wert auf eine explizite Anbindung der möglichen Entlastung der Eltern an die Erwerbstätigkeit legt.
- Es ist der Kommission ausserdem ein Anliegen, den Bundeshaushalt nicht übermässig mit einer stark gebundenen neuen Leistung zu belasten.

Das von der WBK-S vorgeschlagene Finanzierungssystem über Arbeitgeber- und allenfalls Arbeitnehmerbeiträge erachtet sie als mit dem Ziel, dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken, vereinbar. Die Kommission hat zudem erhebliche Bedenken in Bezug auf mögliche Mitnahmeeffekte eines Bundesbeitrags, wie der Nationalrat ihn vorsieht. Ausserdem kamen im Verlauf der Beratungen grosse Bedenken in Bezug auf die Durchführbarkeit der nationalrätlichen Vorlage auf.

Die von der WBK-S präsentierte Lösung trägt ihrer Befürchtung Rechnung, wonach in den Kantonen

sehr aufwändige Durchführungsstrukturen aufgebaut werden müssten, sollte ein Bundesbeitrag eingeführt werden. Schliesslich bestehen Bedenken, ob eine neue Sozialzulage des Bundes an die Eltern verfassungsmässig ist.

Der Regierungsrat des Kantons Uri teilt diese Einschätzung der WBK-S nur teilweise und dies mit folgenden Begründungen:

- Wir gehen davon aus, dass der administrative Aufwand für Kantone, die wie der Kanton Uri schon mit Objekt- und Subjektfinanzierung (Unterstützungspauschalen und Betreuungsgutscheine) arbeiten, eher zunehmen würde. Es müsste gar ein Systemwechsel beim Kanton und bei den Gemeinden vollzogen werden.
- Bei einer Betreuungszulage, die an bestehende Abläufe und Prozesse im Rahmen des Bundesgesetzes über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz [FamZG]; SR 836.2) anknüpft, kämen grössere Aufwände für administrativen Arbeiten für Anmeldung für die Zulage, Kontrolle der Legitimation und Abschluss der Unterstützung hinzu.
- Die vollständige Finanzierung über Arbeitgeberbeiträge sehen wir nicht als geeignetes Mittel. Die Vorlage hat einen Investitionscharakter, die langfristig höhere Steuereinnahmen verspricht und nicht nur den Arbeitskräftemangel mindern soll. Im Sinne der fiskalischen Äquivalenz ist ein Bundesbeitrag gerechtfertigt.
- Die institutionelle Kinderbetreuung ist grundsätzlich Sache der Kantone. Im Gegensatz zum Vorschlag der WBK-S enthält die Vorlage des Nationalrats mit den Bundesbeiträgen ein Anreizsystem und Steuerungsmittel.

Dies und die vorangehenden Überlegungen sprechen für die Ablehnung des vorliegenden Entwurfs der WBK-S.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme.

Altdorf, 31. Mai 2024

Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann	Der Kanzleidirektor
Urs Janett	Roman Balli

canton de vaud
LIBERTÉ ET PATRIE

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Commission de la science de l'éducation
et de la culture
du Conseil des Etats (CSEC-E)
3003 Berne

Réf. : 24_COU_3175

Lausanne, le 5 juin 2024

Consultation sur la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403 CSEC-N « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles »

Madame la Présidente,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud a l'honneur de vous adresser sa prise de position en réponse à la consultation citée en exergue. Il a soumis le projet pour avis aux autorités et milieux concernés par la thématique considérée, en vue de la rédaction du présent courrier.

Le Conseil d'Etat, dans un courrier du 31 août 2022, avait déjà pris position sur le projet mis en consultation par la CSEC-N en 2022. Il partageait la volonté de prioriser, à l'avenir, l'aide financière fédérale dans un objectif de favoriser l'accessibilité financière des prestations d'accueil pour les parents. Il soulignait l'importance que le dispositif retenu veille à être compatible avec les modalités d'organisation de cette politique publique dans le Canton de Vaud, dans laquelle les communes et les employeurs, aux côtés de l'Etat, ont déployé d'importants efforts, en particulier depuis l'adoption de la loi cantonale sur l'accueil de jour des enfants en 2006, ainsi qu'à la suite de sa révision en 2018.

Le Conseil d'Etat relevait déjà deux écueils :

- Le texte soumis à consultation ne tenait pas compte du risque réel que des exploitants d'institutions neutralisent progressivement l'effet du soutien financier en modifiant à la hausse leurs tarifs consécutivement à l'instauration du dispositif.

- Les politiques tarifaires (prix de la prestation) ne relèvent de la compétence ni de la Confédération, ni des cantons, mais bien des exploitants des lieux d'accueil, qui peuvent être des entreprises à but lucratif. On ne peut exclure que ces exploitants répercutent une hausse des tarifs dans une mesure comparable aux allocations qui seraient octroyées.

Remarques sur différents aspects du projet de LSAcc dans la version soumise par la CSEC-E

Allocation de garde

Terminologie
La notion de « garde » utilisée dans le projet n'est pas heureuse et présente de manière réductrice les missions et l'action des institutions qui accueillent des enfants. On peut se référer à la loi vaudoise sur l'accueil de jour des enfants qui, outre la garde, prévoit que ces institutions remplissent aussi un rôle éducatif, social et préventif.

Buts et périmètre
Le Conseil d'Etat est favorable au principe d'un soutien aux frais à la charge des parents. Il considère toutefois qu'il convient de modifier le projet en prévoyant une participation inconditionnelle à ces frais. En effet, faire dépendre cette participation de l'activité lucrative ou de la formation des parents, voire d'un taux d'activité, est problématique. De nombreux cantons et communes subventionnent l'accueil institutionnel des enfants aussi pour des raisons liées à l'encouragement précoce et au bon développement de l'enfant, même si les parents ne dépendent pas du placement pour exercer leur activité lucrative ou suivre leur formation. Cela peut par exemple être le cas afin que les enfants issus de familles défavorisées puissent profiter d'un accompagnement précoce et bénéficier de meilleures chances pour un parcours scolaire réussi, ou pour favoriser l'apprentissage précoce de la langue pour les enfants issus de familles allophones. Dans d'autres situations, les parents ont besoin d'un système d'accueil subventionné parce qu'ils sont malades, en recherche d'emploi ou actifs dans des programmes d'occupation. En outre, l'accueil institutionnel des enfants peut également revêtir une fonction d'allègement, par exemple pour les parents d'enfants présentant un handicap ou dans le contexte de mesures de protection de l'enfance.

Il faut relever que, dans une écrasante majorité des situations, le motif de l'accueil est, dans les faits, l'exercice d'une activité lucrative ou la poursuite d'une formation.

Le projet entend par ailleurs limiter le droit à l'allocation de garde pour les enfants jusqu'à 7 ans. Or, il est fondamental que le dispositif retenu apporte son soutien autant à l'accueil préscolaire qu'à l'accueil parascolaire, au-delà l'âge de 7 ans. En effet, les besoins des parents ne diminuent nullement lorsque les enfants atteignent cet âge. Le soutien à l'accueil parascolaire est essentiel à l'objectif de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

Le Conseil d'Etat propose ainsi que le champ d'application soit aligné sur l'ordonnance fédérale sur le placement d'enfants sur laquelle se fonde le régime d'autorisation et de surveillance des lieux d'accueil, et qui concerne les enfants de la naissance jusqu'à 12 ans soit le niveau scolaire 8 Harmos. L'immense majorité des partenaires à la consultation interne au Canton de Vaud se sont également exprimés dans ce sens.

Modalités et montant de l'allocation
Le Conseil d'Etat soutient le principe de se fonder sur le système des allocations familiales pour la gestion et le versement d'une allocation de garde. Cette manière de procéder présente l'avantage d'une mise en œuvre globale et rapide à l'échelle nationale, même si elle demandera des ressources supplémentaires non chiffrées en l'état pour les caisses d'allocations familiales.

Le système a été en grande majorité accepté dans son principe par les organismes consultés, les réserves ayant trait au modèle de financement par les seuls employeurs, éventuellement par les salariés. La crainte de l'impact des allocations de garde sur le mécanisme vaudois de subventionnement a également été exprimée. En effet, le Canton de Vaud connaît déjà un financement de l'accueil de jour des enfants par les employeurs, avec un système de cotisations sur les salaires qui alimentent un fonds servant à subventionner les institutions d'accueil de jour. Un prélèvement supplémentaire pour les allocations de garde impliquerait de devoir repenser les mécanismes de subventions existant dans le canton. Un des organismes consultés rejette le mécanisme proposé au motif qu'il risque de mettre en péril le système existant dans le canton de Vaud. L'articulation entre le système de l'allocation de garde et les systèmes existant dans les cantons mérite de faire l'objet d'une réflexion plus aboutie.

S'agissant du montant de l'allocation, il n'a pas globalement suscité de commentaires, certains la jugeant toutefois trop basse. Il a en revanche été relevé que dans le système en vigueur dans le Canton de Vaud, le montant de l'allocation de garde pourrait dans certains cas être supérieur aux frais facturés aux parents pour l'accueil d'enfants dans des institutions subventionnées. En effet, pour ces institutions, les tarifs sont fixés en fonction du revenu des parents.

Financement
La question du financement par le bais des seules cotisations par les employeurs est délicate. Ce point a soulevé de nombreuses oppositions dans le cadre de la consultation interne. Ces oppositions sont liées en grande partie au fait que le projet mis en consultation ne prévoit aucun financement fédéral.

Le Conseil d'Etat considère qu'il n'est pas acceptable que la Confédération, dans le domaine de l'accueil de jour, impose aux cantons et aux employeurs des modalités de financement sans qu'elle-même y participe d'une quelconque manière. Ce n'est ainsi qu'à la condition que la Confédération participe de manière substantielle au financement de l'allocation de garde que le Conseil d'Etat peut soutenir le projet mis en consultation.

La prise en charge de l'allocation de garde par la Confédération serait par ailleurs un signal clair en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes et le renforcement de son rôle dans ce domaine. Cela permettrait également de réaliser les objectifs fixés par la Confédération dans le cadre de sa stratégie 2030, notamment la mesure 3 du champ d'action « *Vie professionnelle et publique* » visant à accroître l'intégration des femmes dans le marché du travail. La prise en charge par la Confédération de cette allocation de garde devrait intervenir sans contrepartie des cantons, soit sans prévoir de réduction de la part des cantons à l'impôt fédéral direct (comme cela est prévu au chiffre 5.1 du rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Arslan 20.4327 du 30 octobre 2020).

Comme cela a déjà été relevé plus haut, le Canton de Vaud connaît déjà un financement des institutions d'accueil par le biais de cotisations employeurs prélevées sur les salaires. Une augmentation de ce prélèvement se heurte à une opposition de la part des instances consultées. Le Conseil d'Etat partage ce souci.

Conventions programmes

Le projet du Conseil national prévoyait le soutien aux objectifs suivants :

- création de places d'accueil extrafamilial pour enfants d'âge préscolaire et scolaire ainsi que pour des enfants en situation de handicap d'âge préscolaire ;
- mesures visant une adéquation des offres d'accueil aux besoins des parents ;
- mesures visant l'amélioration de la qualité des offres d'accueil ;
- développement de la politique d'encouragement de la petite enfance.

Le Conseil d'Etat avait affirmé son soutien à ces objectifs.

La CSEC-N propose de biffer le deuxième et le troisième objectif et d'étendre le soutien à la création de places d'accueil pour les enfants en situation de handicap à l'âge scolaire.

L'élargissement du soutien à la création de places d'accueil pour les enfants en situation de handicap est plébiscitée par les organismes consultés. Une grande majorité regrette l'abandon de deux des objectifs retenus initialement par la Conseil national.

Les organismes consultés approuvent dans leur grande majorité le maintien de convention-programmes. Ils regrettent l'abandon de deux objectifs.

Le Conseil d'Etat partage ces positions. Toutefois, comme les organismes consultés, il considère que le financement prévu est insuffisant pour contribuer à atteindre les objectifs fixés. A l'occasion de la consultation sur le projet de la CSEC-N, le Conseil d'Etat avait déjà relevé que « les montants prévus paraissent (…) très bas, surtout s'ils sont mis en regard de la lourdeur administrative liée à la négociation, à la mise en œuvre et au contrôles des conventions-programmes ». Or, le projet de la CSEC-E, au motif que le nombre d'objectifs a été réduit, propose un montant encore inférieur.

Pour le surplus, les positions exprimées dans la réponse faite par le Conseil d'Etat dans sa prise de position du 31 août 2022 restent pertinentes.

Réitérant son soutien au principe d'une contribution financière fédérale pour réduire les coûts à charge des parents en lien avec la prise en charge extrafamiliale des enfants, le Conseil d'Etat vous remercie par avance de prendre en compte les considérations exprimées dans la présente prise de position.

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE	LE CHANCELIER.
Christelle Luisier Brodard	Michel Staffoni

Copies

- par courriel : familienfragen@bsv.admin.ch (format Word et PDF)
- OAJE
- OAE

Conseil d'Etat
Staatsrat
CP 670, 1950 Sion

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

2024.02193

P.P. CH-1951 Sion

Poste CH SA

Conseil des Etats
Madame Mathilde Crevoisier Crelier
Présidente de la Commission de la
science, de l'éducation et de la culture
3003 Berne

Notre réf. CN

Date 29 mai 2024

21.403 n Iv. pa. CSEC-N. Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles - Consultation

Madame la Présidente,

Par lettre du 1er mars 2024, vous nous avez invités à prendre position sur les propositions faites par la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-E) concernant la loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc), ainsi que l'arrêté fédéral correspondant, et nous vous en remercions. Le Canton du Valais salue cet engagement à mettre en œuvre une solution adaptée et harmonisée aux besoins actuels en matière d'accueil extrafamilial.

La consultation porte sur les nouvelles propositions de la Commission, à savoir les axes suivants :

- l'introduction d'une allocation de garde pour répondre à des objectifs économiques ;
- le financement de l'allocation de garde par l'économie (cotisations des employeurs, et éventuellement des salariés) ;
- l'introduction d'une allocation de garde au moyen de la loi sur les allocations familiales ;
- les conventions-programmes.

L'objectif visant à introduire une allocation de garde pour réduire uniquement les contributions parentales ne nous semble pas complètement adéquat pour le Canton du Valais. Depuis la création de la loi en faveur de la jeunesse en 2000, le Valais a inscrit sa volonté de garantir à chaque parent un accès équitable à un réseau d'accueil à la journée, différencié et à la portée de tous les usagers. Des efforts significatifs sont faits par les collectivités, et continuent de l'être, notamment en proposant aux parents des tarifs basés sur le revenu, abordables et favorisant la reprise d'une activité professionnelle. L'implication des communes et du Canton s'étend à l'accueil institutionnel, parents d'accueil à domicile compris, jusqu'à l'atteinte des 12 ans de l'enfant. Ainsi, la proposition de verser des aides directement aux parents est, dans notre situation, peu pertinente. Pour illustrer ces propos, l'accueil extrafamilial en Valais représente un budget de 170 millions, dont 110 sont couverts par les collectivités publiques et 60 par les parents.

Persuadé de l'importance d'appeler l'économie à participer au financement de l'accueil extrafamilial, le Canton du Valais a déjà mené quelques réflexions dans ce sens. Nous estimons toutefois que la part financée par l'économie doit principalement servir à soutenir l'effort conséquent fait par les collectivités, viser à contenir l'accroissement constant des coûts de l'accueil extra-familial, et tendre à développer l'offre afin de faire face aux nouveaux besoins en matière d'accueil.

L'hétérogénéité des pratiques au sein des cantons nous montre combien il est important de tenir compte de la réalité de chacun. Pour les cantons dont l'économie est déjà un partenaire financier, tout particulièrement en Suisse romande, il s'agira d'apprécier ce qui existe déjà, pour ne pas fragiliser le système en place.

Le système prévu pour la perception d'une retenue salariale supplémentaire, au travers du canal des allocations familiales, est une solution éprouvée et simple administrativement dans sa mise en œuvre. Ce mode de perception peut être soutenu par notre Canton. En revanche, pour la détermination du calcul de l'allocation de garde en vue de son versement, le système s'avère compliqué pour les structures d'accueil et les employeurs. Il pourrait même nécessiter un changement important au niveau de la gestion de la facturation pour que les structures puissent offrir le niveau de détails indispensable à la détermination de l'allocation de garde. Ce principe demanderait à être affiné, s'il devait être mis en place. Le Canton du Valais soutient l'utilisation du canal des allocations familiales pour la perception d'une retenue auprès de l'économie, mais réfute le versement d'un montant directement aux parents. Il recommande plutôt la création d'un fonds cantonal pour gérer la participation de l'économie, ainsi que la fixation d'objectifs financiers pour chacun des partenaires (parents, commune, Canton et employeurs) en vue de répondre de manière adaptée aux réalités très spécifiques du terrain. Cette proposition aurait l'avantage notamment :

- de diminuer la pression financière là où elle est la plus importante, à savoir auprès des communes notamment pour ce qui est du Valais ;
- de s'adapter à l'étendue de la politique familiale mise en œuvre dans chaque région ;
- de répondre à l'objectif premier de l'initiative, en diminuant la charge parentale directement au travers de tarifs abordables et en favorisant l'activité professionnelle. Ce principe aurait le mérite de diminuer drastiquement le travail administratif en lien avec la gestion d'une allocation de garde.

En ce qui concerne les conventions-programmes, nous considérons les propositions de la CSEC-E comme prioritaires. Elles représentent un bon instrument de la Confédération pour soutenir les cantons et les communes. Outre les mesures pour le développement de l'offre en matière d'accueil extrafamilial, le Canton du Valais préconise également comme domaine d'encouragement le maintien de la promotion de la qualité ainsi que l'adéquation de l'offre aux besoins des parents. En effet, les structures actuelles ne peuvent ou n'aspirent pas toujours à répondre aux nouvelles demandes, notamment celles émanant de parents travaillant dans les secteurs sujets à des horaires élargis ou des plannings irréguliers (p. ex. : tourisme, santé, hôtellerie, restauration, ou industrie). De plus, il nous paraît primordial de soutenir l'introduction du domaine d'encouragement pour les enfants en situation de handicap, de manière à ce que les coûts additionnels occasionnés par un taux d'encadrement différencié ne soient pas supportés entièrement par les collectivités publiques, comme c'est le cas en Valais. Au regard de l'évolution constante des besoins et des priorités, les aides financières pourraient être allouées là où les cantons et les communes estiment qu'il est le plus nécessaire de prendre des mesures. Nous préconisons une certaine souplesse au niveau des conventions-programmes.

Vous trouvez ci-dessous des remarques plus détaillées sur les nouvelles propositions faites par la CSEC-E.

Remarques détaillées sur les propositions de la CSEC-E

1. Introduction d'une allocation de garde et modalités de financement

Le projet proposé par CSEC-E prévoit une allocation de 25 fr. par jour d'accueil. En Valais, il n'est pas rare que les parents, avec de faibles revenus fiscaux, paient moins que ce montant. Pour ceux-ci, l'accueil extrafamilial s'avèrerait entièrement gratuit. Ainsi, soit en raison de la générosité du montant de l'allocation de garde, soit en raison de l'absence de lien entre l'allocation de garde et le taux d'activité professionnel, le risque est important pour les collectivités publiques d'être confrontées à de nombreuses nouvelles demandes de placement pour des raisons financières ou de « confort ». Ce résultat est dès lors en opposition avec les mesures d'encouragement visant la création de nouvelles places d'accueil répondant à un besoin réel, sans compter l'explosion des coûts que devraient supporter les communes et le Canton.

Le versement d'une allocation de garde aux parents pourrait également encourager les collectivités publiques fortement engagées financièrement, à revoir leur tarif à la hausse dans le but de profiter de l'entier de l'allocation journalière (limitée aux coûts facturés).

Il nous semble que l'introduction d'une allocation de garde, qui plus est un montant forfaitaire, va vraisemblablement poser des problèmes aux communes en raison des disparités des pratiques en vigueur. Le mécanisme proposé est une solution difficilement applicable dans les cantons où les communes se sont fortement impliquées et où l'économie y est déjà intégrée, notamment en Suisse romande.

Ainsi, la question du financement et de ses ayant-droits nécessite de nouvelles réflexions conjointes plus approfondies pour garantir l'adhésion d'une majorité au modèle choisi.

Nous recommandons la création d'un fonds cantonal, financé par l'économie, et géré de manière autonome par chaque canton. La décision sur la détermination des montants et la définition des ayant-droits pourraient appartenir aux cantons, tout en garantissant une part minimum de chaque partenaire aux coûts de l'accueil extrafamilial, ainsi qu'un accès équitable et abordable aux places d'accueil en tenant compte du revenu de chaque parent.

2. Champ d'application de l'allocation de garde

Au sujet de la **limitation du champ d'application** de l'allocation de garde, la proposition répond aux objectifs initiaux de l'initiative en agissant immédiatement après le congé maternité, permettant ainsi aux parents la reprise rapide d'une activité professionnelle. On peut considérer que l'entrée à l'école des enfants ne devrait pas avoir d'incidence négative sur le temps dédié à l'activité professionnelle, même sans incitation financière.

En Valais, la garde institutionnelle est subventionnée de la même manière par les collectivités **jusqu'à l'âge de 12 ans**. Les parents paient les présences en principe sur la base d'un tarif horaire dès l'entrée à l'école, et sur la base d'un forfait journalier (ou demi-jour) pour les présences en crèche. De ce fait, nous recommandons que le soutien soit étendu jusqu'aux 12 ans de l'enfant (ou fin 8e Harmos), et limité au taux d'activité professionnelle des parents.

3. Etendue des prestations subventionnées par l'allocation de garde

En Valais, le subventionnement est limité à l'accueil institutionnel (structure ou parent d'accueil). Il est calculé sur la charge salariale des structures et impacte indirectement l'échelle tarifaire. Il prévaut pour tous les placements, qu'ils aient lieu pour des raisons professionnelles, pour des besoins de socialisation ou pour l'encadrement d'enfants en situation de handicap. L'accès à la socialisation est en principe accordée sous réserve de places disponibles au sein de chaque structure. Les parents avec une activité professionnelle ont la priorité, et le placement se limite en principe à leur taux d'activité professionnelle respectif.

4. Le montant de l'allocation de garde

Le montant de l'allocation de garde demanderait d'être différencié pour l'accueil préscolaire et parascolaire. En effet, le système de tarification s'avère différent en crèche (forfait demi-jour ou journée) et en unité d'accueil pour écoliers (tarif horaire ou en bloc de 2-3 heures). Les frais à charge des parents sont en principe plus conséquents en période préscolaire.

Financer un pourcentage des frais de garde paraît plus adapté à la réalité du terrain et plus équitable. Ce principe aurait également l'avantage de s'adapter automatiquement à l'éventuel surplus de coûts engendré par les situations particulières, telles que la garde d'enfants de moins de 18 mois, la garde d'enfants en situation de handicap, ou encore la garde d'enfants allophones. Il pourrait ainsi s'appliquer directement sur la tabelle tarifaire des structures, diminuant le travail administratif en lien avec la perception de nouvelles cotisations et le versement d'une allocation de garde.

5. Harmonisation des statistiques

Une collecte uniforme et harmonisée des données au niveau national, en collaboration avec les cantons, est essentielle pour avoir une vision globale et réaliste du domaine de l'accueil extrafamilial. Il convient toutefois d'aller à l'essentiel pour ne pas surcharger les autorités d'exécution cantonales et communales. La limitation des données à l'accueil extrafamilial suffit.

Conclusion

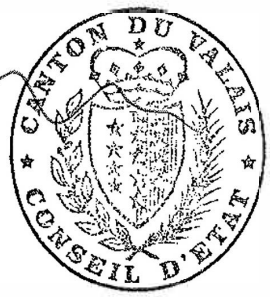
En raison des arguments évoqués ci-dessus, le Canton du Valais soutient le principe de perception d'une retenue auprès de l'économie. Il combat en revanche le versement direct d'une allocation de garde aux parents et privilégie la création d'un fonds cantonal offrant davantage de flexibilité et permettant à chaque canton de diminuer la pression financière là où il y a lieu de le faire. En finalité, il est tout à fait possible de faire coïncider l'objectif initial de l'initiative parlementaire, qui est de réduire la part à charge des parents pour favoriser l'activité professionnelle, tout en permettant une gestion différenciée des montants perçus qui prendrait en compte le degré d'implication des collectivités publiques et des diversités cantonales.

Nous vous remercions de nous avoir donné l'opportunité de nous prononcer sur ce sujet, et vous prions de croire, Madame la Présidente, à l'expression de notre considération distinguée.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président

Franz Ruppen



La chancelière

Monique Albrecht

Copie à familienfragen@bsv.admin.ch

Regierungsrat, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail
Kommission für Wissenschaft, Bildung
und Kultur des Ständerats WBK-S
3003 Bern

Zug, 4. Juni 2024 sa

Vernehmlassung zu n Pa. Iv. 21.403 WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Kommissionsmitglieder

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie uns in oben genannter Angelegenheit zur Vernehmlassung mit Frist bis am 12. Juni 2024 eingeladen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zur Pa. Iv. 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» Stellung nehmen zu können.

Anträge

1. Die Unterstützung der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern mittels Programmvereinbarungen gemäss dem Entwurf der WBK-N sei abzulehnen.

2. Das von der WBK-S vorgeschlagene Finanzierungssystem, eine Betreuungszulage einzuführen, die an das Bundesgesetz über die Familienzulagen und die Finanzhilfen an Familienorganisationen (FamZG) angebunden ist, sei abzulehnen.

Begründung

Zu Antrag 1:

In der Vernehmlassung zu 21.403 n Pa. Iv. WBK-N hat der Regierungsrat des Kantons Zug am 23. August 2022 die finanzielle Unterstützung des Bundes für Kantone zur Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern abgelehnt. Der Regierungsrat des Kantons Zug vertritt weiterhin die Haltung, dass die geltende Kompetenzordnung durch den Bund übersteuert wird, wenn er die Voraussetzungen für die Gewährung von finanziellen Unterstützungsleistungen bestimmt. Es muss darum gehen, die Entflechtung der Verbundaufgaben zwischen Bund und Kantonen zu fördern und nicht neue Verbundaufgaben zu kreieren. Auch sind aufgrund der Sparpläne die Bundesmittel stark zu priorisieren. Bei Aufgaben, die nicht in den Kernbereich des Bundes gehören, sind daher keine zusätzlichen Ausgaben zu tätigen.

Zu Antrag 2:

Auch der ständerätliche Vorschlag, eine gesamtschweizerische Betreuungszulage (ergänzend zu den bestehenden und bewährten Familienzulagen) einzuführen, die an die Erwerbstätigkeit gekoppelt und grundsätzlich über Arbeitgeber- und allenfalls Arbeitnehmerbeiträge geregelt wird, widerspricht der verfassungsmässig definierten Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Der Regierungsrat des Kantons Zug ist der Ansicht, dass die Kinderbetreuung zum Aufgabenbereich der Kantone gehört. Der Bund soll sich an die ihm gemäss der Verfassung zugesprochenen Aufgaben halten und auf einen weiteren Ausbau der Bundeszuständigkeit verzichten. Vorrang kommt der Entflechtung der Aufgaben zwischen den föderalen Ebenen zu.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anträge.

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug

Silvia Thalmann-Gut
Frau Landammann

Tobias Moser
Landschreiber

Mitteilung per E-Mail an:
- Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur WBK-S (familienfragen@bsv.admin.ch; PDF und Word-Version)
- Zuger Mitglieder der Bundesversammlung
- Staatskanzlei (info.staatskanzlei@zg.ch)
- Direktion für Bildung und Kultur (info.dbk@zg.ch)
- Volkswirtschaftsdirektion (info.vds@zg.ch)
  Gesundheitsdirektion (info.gd@zg.ch)
- Direktion des Innern (info.dis@zg.ch)
- Ausgleichskasse (info@akzug.ch)
- Kantonales Sozialamt (sozialamt@zg.ch)

Kanton Zürich
Regierungsrat
staatskanzlei@sk.zh.ch
Tel. +41 43 259 20 02
Neumühlequai 10
8090 Zürich
zh.ch

Elektronisch an familienfragen@bsv.admin.ch

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
des Ständerates
3003 Bern

29. Mai 2024 (RRB Nr. 578/2024)

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

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Frauen Ständerätinnen und Herren Ständeräte

Mit Schreiben vom 6. März 2024 haben Sie uns eingeladen, zu Ihren Anträgen zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern und zum Bundesbeschluss für Finanzhilfen für kantonale Programme im Bereich Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit Stellung zu nehmen. Wir danken für diese Gelegenheit und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen grundsätzlich Massnahmen zur langfristigen Bekämpfung des Fachkräftemangels und zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Zur Erreichung dieser Zielsetzungen erachten wir die Einführung einer gesamtschweizerischen Betreuungszulage über das Familienzulagengesetz (SR 836.2) zusammen mit Massnahmen im Rahmen von Programmvereinbarungen für sinnvoll. Für die Durchführung der Betreuungszulage soll an das bestehende System des Familienzulagengesetzes angeknüpft werden. In den Kantonen müssten damit keine aufwendigen Durchführungsstrukturen aufgebaut werden, was wir ebenfalls begrüssen. Da die Bekämpfung des Fachkräftemangels auch in der Verantwortung der Arbeitgebenden liegt, erachten wir die Finanzierung der Betreuungszulagen über Arbeitgeberbeiträge für angezeigt.

Im Übrigen gibt die Vorlage zu folgender Bemerkung Anlass:

– Für den Kanton Zürich wird die Umsetzung der Programmvereinbarungen entscheidend sein. Mit den für die geplanten Programme vorgesehenen Bundesmitteln könnten kantonale Angebote voraussichtlich abgelöst werden. Um sicherzustellen, dass die für derartige Angebote zur Verfügung gestellten Bundesmittel auch tatsächlich abgeholt und koordiniert eingesetzt werden, ist es wichtig, dass der Kanton Zürich in die Ausgestaltung der Programme einbezogen wird.

Obwohl die Auswirkungen der Vorlage noch nicht abschliessend beurteilt werden können, ist mit Mehrausgaben für die Kantone zu rechnen. Dies lehnen wir entschieden ab.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatsschreiberin:

Natalie Rickli Dr. Kathrin Arioli

Frau Ständerätin
Mathilde Crevoisier Crelier
Kommissionspräsidentin WBK

Per Mail:
familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 8. Juli 2024

Vernehmlassungsantwort zur Pa. Iv. 21.403 Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, an diesem Vernehmlassungsverfahren teilzunehmen und unterbreiten Ihnen die folgende Stellungnahme. Zur Vorlage der WBK-N hat sich die EVP schon in ihrer Vernehmlassungsantwort vom 13. September 2022 ausführlich geäussert und möchte hier nur noch ergänzend Stellung beziehen.

Auf Bundesebene gibt es Handlungspotenzial für starke Familien
Starke Familien sind für die EVP zentral. Dazu gehört, dass jedes Kind sein Potential möglichst gut ausschöpfen kann, egal ob es aus einer bildungsfernen oder finanzschwachen Familie stammt. Die EVP unterstützt die Gleichberechtigung der Familienmodelle. In der Schweiz ist es nachweislich schwierig, das Erwerbsleben und das Familienleben zu vereinbaren. Entsprechend setzt sie sich für eine schweizweit qualitativ hochwertige und finanziell tragbare familienergänzende Kinderbetreuung ein. Die EVP ist überzeugt, dass der gezielte Ausbau von Betreuungsangeboten ein Schlüssel sein kann, um die **Chancengerechtigkeit** für Kinder, die **Gleichstellung** der Geschlechter sowie die **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** in der Schweiz voranzutreiben.

Finanzierung über Arbeitgeberbeiträge wird grundsätzlich begrüsst
Die WBK-S möchte im Vergleich zur nationalrätlichen Version grundsätzlich die Finanzierung über Arbeitgeberbeiträge sicherstellen und nicht via Bundesbeiträge. Die Handhabung wird damit vereinfacht. Dies kann die EVP nachvollziehen. Zudem profitiert die Wirtschaft insbesondere von den Fachkräften, somit ist ihre Beteiligung sicherlich sinnvoll. Es gilt jedoch zu verhindern, dass diese zusätzliche finanzielle Belastung für die Arbeitgeber zu Diskriminierungen bspw. bei Personalrekrutierungsverfahren führt. Zudem geben wir zu bedenken, dass der nationalrätliche Gesetzesentwurf die Kantone, die im Grundsatz für die familienergänzende Kinderbetreuung zuständig sind, stärker in die Verantwortung nehmen wollte. Dieser Aspekt wird beim Entwurf der WBK-S nicht ersichtlich. Die EVP fordert deshalb eine präzise Definition der Zuständigkeitsbereiche der Kantone sowie mögliche «Sanktionierungsmechanismen» seitens des Bundes, wie ursprünglich vom Nationalrat vorgesehen (vgl. Art. 8 E-UKibeG).

Anspruchsberechtigung auch für Menschen in einer Aus- oder Weiterbildungen
Für uns als EVP ist wichtig, dass bei den Betreuungszulagen auch Eltern, die sich in einer Aus- oder Weiterbildung befinden, berücksichtigt werden, ebenso wie Personen, die einen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung gemäss AVIG haben. Auch zu berücksichtigen sind Personen, die nicht in der Lage sind, sich vollzeitlich um ihr Kind zu kümmern, bspw. aufgrund einer gesundheitlichen Beeinträchtigung. So sollten auch Eltern, die eine IV-Rente beziehen, berücksichtigt werden.

Die EVP begrüsst es zudem ausdrücklich, dass auch die Anerkennung allfälliger Mehrkosten bei den Eltern von Kindern mit Behinderungen vorgesehen ist. Wir plädieren allerdings erneut dafür, anstelle des Begriffs **«Behinderungen»** den umfassenderen Begriff der **«besonderen Bedürfnisse»** zu verwenden. Dadurch wären zusätzlich zu den Kindern mit Behinderungen bspw. auch solche mit einer sozialen Indikation miteingeschlossen.

Keine Kompensation bei Familienzulagen
Die Einführung einer Betreuungszulage stellt eine wichtige Ergänzung zu den Familienzulagen dar, welche unabhängig vom Familienmodell allen Familien zugutekommen. Die Mindestansätze der Familienzulagen müssten nach Ansicht der EVP jedoch dringend nach oben angepasst werden (vgl. Pa. Iv. 23.406) und angemessener auf die Teuerung reagieren (vgl. Mo. 23.4523). Für die EVP ist denn auch klar: Die Einführung der Betreuungszulage darf auf keinen Fall zu einer Kompensation bei den Familienzulagen führen.

Keine Abstriche bei der Qualitätsförderung und -sicherung
Der Streichung der Förderbereiche zu Massnahmen der Qualitätsförderung und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Bedürfnisse der Eltern (vgl. Art. 13 Abs. 1 lit. b und c) stehen wir kritisch gegenüber. Die Qualitätssicherung ist essenziell für die Erreichung der mit der Politik der frühen Förderung angestrebten Ziele. Dabei spielen sowohl die Qualifikation und Kompetenzen der Fachpersonen als auch weitere Faktoren wie bspw. bei Betreuungsangeboten u.a. die Gruppengrösse, die Anzahl Betreuungspersonen pro Kind sowie die Grösse und Ausstattung der Räume eine zentrale Rolle. Der aktuell akute Fachkräftemangel reduziert die Anzahl Betreuungsplätze und hat gravierende Auswirkungen auf die pädagogische Qualität in den Einrichtungen. Günstigere Tarife für Betreuungsangebote allein sind wirkungslos, wenn mangels Fachpersonen gar keine Betreuungsangebote vorhanden sind. Wir beantragen auch deshalb eine substanzielle Erhöhung der Bundesbeteiligung an der Sockelfinanzierung des Betreuungsangebots.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vorschläge und Anliegen. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

L. Studer

Lilian Studer
Präsidentin EVP Schweiz

A. Würzer

Alexander Würzer
Generalsekretär EVP Schweiz

Evangelische Volkspartei der Schweiz
Nägeligasse 9 | Postfach | 3001 Bern | 031 351 71 71 | info@evppev.ch | evppev.ch

FDP
Die Liberalen
Frauen

FDP.Die Liberalen Frauen
Neuengasse 20
Postfach
CH-3001 Bern

+41 (0)78 915 66 13
www.fdp-frauen.ch
info@fdp.ch/ aebli@fdp.ch
fdp.dieliberalenfrauen
@FDPFrauenCH

FDP.Die Liberalen Frauen, Postfach, 3001 Bern

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
z.H. Mathilde Crevoisier Crelier, Kommissionspräsidentin

Bern, 12. Juni 2024

Elektronischer Versand: wbk.csec@parl.admin.ch, familienfragen@bsv.admin.ch

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

Vernehmlassungsantwort der FDP.Die Liberalen Frauen

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung der oben genannten Vorlage. Gerne nehmen die FDP.Die Liberalen Frauen nachfolgend Stellung.

Grundsätzliches

Die Bedürfnisse der Schweizer Familien sind so divers, wie die Modelle selbst. Unser System trägt dem aber momentan nicht ausreichend Rechnung und ist noch immer auf das traditionelle Familienbild ausgerichtet. Mütter sind heute besser ausgebildet und wollen auch nach der Geburt eines Kindes wieder zurück in die Arbeitswelt. Väter übernehmen eine aktivere Rolle bei der Betreuung der Kinder. Nebst den Familien, die sich die Betreuung und Arbeit teilen möchten, muss man auch denjenigen Personen Rechnung tragen, die arbeiten müssen, da der Unterhalt durch ein einziges Einkommen nicht gewährleistet ist, oder wo alleinerziehende Elternteile zwingend einer Erwerbstätigkeit nachgehen müssen.

Viele Kantone, Gemeinden sowie Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen haben bereits reagiert und selbst Lösungen für Betreuungsplätze gefunden, um ihren Standort oder ihre Unternehmung für Familien attraktiv zu gestalten. Doch durch geografische und demografische Unterschiede zwischen den Regionen und Kantonen variiert die Angebotsdichte und der finanzielle Aufwand für die Eltern enorm. In dicht besiedelten Zonen lohnt sich ein Angebot mehr als in Tälern mit kinderschwachen Gemeinden. Die Lösungen müssen deshalb massgeschneidert sein. Die hohe Nachfrage in Regionen mit einem hohen Angebot und die tiefe Nachfrage in Randregionen führen zum selben Problem. Die Kosten sind hoch und die Wartelisten sind lang, was zu einer grossen Belastung für viele Familien führt.

FDP
Die Liberalen
Frauen

FDP.Die Liberalen Frauen
Generalsekretariat
Neuengasse 20
Postfach
CH-3001 Bern

+41 (0)31 320 35 36
www.fdp-frauen.ch
info@fdp-frauen.ch
/fdp.dieliberalenfrauen
@FDPFrauenCH

Für die FDP.Die Liberalen Frauen ist es wichtig, Hürden für berufstätige Mütter und Väter abzubauen. Deshalb unterstützen wir grundsätzlich, dass auch auf nationaler Ebene Lösungen gesucht werden, um Unterschiede zwischen den Regionen auszugleichen. Dabei müssen aber Grundsätze wie der Föderalismus, die Gemeindeautonomie und die Schuldenbremse beachtet werden. Eine blosse Ausschüttung von Bundesgeldern ist dabei weder zielführend noch nachhaltig. Die Finanzhilfe des Bundes hat in den vergangenen Jahren zwar schweizweit zu einem Anstieg an neuen Betreuungsplätzen geführt, doch führt diese Anstossfinanzierung nur zur Etablierung einer besseren Struktur, lässt die finanzielle Belastung der Eltern jedoch ausser Acht. Es müssen längerfristig nachhaltige Strukturen und bedarfsgerechte Finanzierungsmodell auf allen Ebenen (Bund, Kantone und Gemeinden) geschaffen werden.

Es liegt im Interesse der Schweizer Volkswirtschaft und der Familien, dass Erwerbsanreize geschaffen werden. Familien sind heute durch steuerliche Benachteiligungen (Heiratsstrafe) und hohe Fremdbetreuungskosten stark belastet. In der Wirtschaft mangelt es an Fachkräften, während es sich für viele Mütter finanziell nicht lohnt, nach der Geburt wieder einer Arbeit nachzugehen. Diese Rahmenbedingungen hemmen das wirtschaftliche Potenzial der Frauen und schaden der Wirtschaft. Investitionen in die familienexterne Kinderbetreuung sind deshalb insofern lohnenswert, als dass sie positive Erwerbsanreize schaffen, zu höheren Steuereinnahmen führen und einen langfristigen gesamtwirtschaftlichen Nutzen generieren. Die FDP.Die Liberalen Frauen haben daher das ursprüngliche Konzept der WAK-N zur Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung dem Grundsatz nach unterstützt, um bestehende Fehlanreize zu beheben.

Zur Vorlage der WAK-S

Studien zeigen, dass sich eine staatliche Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung über höhere Steuereinnahmen auch volkswirtschaftlich rechnet. Die FDP.Die Liberalen Frauen Schweiz sind vor diesem Hintergrund erstaunt, dass die WBK-S eine neue Sozialversicherung zur Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung auf nationaler Ebene einzuführen will. Wir erinnern daran, dass gemäss Bundesverfassung der Bund diejenigen Aufgaben übernimmt, welche die Kraft der Kantone übersteigt oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedarf (Art. 43d Abs. 1 BV). Zuständig für die familienergänzende Kinderbetreuung sind nun aber die Kantone. Zum Teil haben sie diese Aufgabe an die Gemeinden übertragen. Aus Sicht der FDP.Die Liberalen Frauen Schweiz ist das Subsidiaritätsprinzip zwischen Bund und Kantonen/Gemeinden zwingend zu respektieren. In der damaligen Vernehmlassungsvorlage der WBK-N ging es darum, seitens des Bundes eine Anreizfinanzierung für die Kantone einzuführen. Eine solche Anreizfinanzierung hätten wir begrüsst, sofern sie zwingend an die Erwerbstätigkeit geknüpft wird und im Vergleich zur Vorlage der WBK-N auch finanziell stark abgespeckt würde.

Dass die WBK-S nun eine Aufgabe, bei welcher die Kantone in der Verantwortung stehen, quasi an den Bund überträgt und aufgrund der finanziellen Herausforderungen über die Einführung einer neuen Sozialversicherung einen anderen Finanzgeber – die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber – wählt, erstaunt die FDP.Die Liberalen Frauen Schweiz. Wir lehnen die Einführung einer neuen Sozialversicherung und damit die Einführung einer Betreuungszulage ab.

FDP
Die Liberalen
Frauen

FDP.Die Liberalen Frauen
Generalsekretariat
Neuengasse 20
Postfach
CH-3001 Bern

+41 (0)31 320 35 36
www.fdp-frauen.ch
info@fdp-frauen.ch
/fdp.dieliberalenfrauen
@FDPFrauenCH

Eine solche Zulage verteuert die Lohnnebenkosten insbesondere für mittelständische KMU gerade in einer Zeit, in welcher grosser Druck auf allen Lohnnebenkosten besteht. So ist die 13. AHV-Rente noch nicht finanziert – sie soll gemäss Bundesrat über eine Erhöhung der Lohnbeiträge erfolgen – und auch bei der Erwerbsersatzordnung (EO) sind weitere Vorlagen zur Erhöhung der Ausgaben im politischen Prozess. Wir vertreten die Meinung, dass nicht noch mehr Aufgaben über die Lohn- und Lohnnebenkosten finanziert werden dürfen, denn je enger der finanzielle Spielraum für die Unternehmen in der Schweiz wird, desto enger werden auch die Möglichkeiten, höhere Löhne zu bezahlen. Diese Effekte fehlen in den Analysen der WBK-S. Auch sind die Unternehmen in den Kantonen unterschiedlich für die familienergänzende Kinderbetreuung engagiert, sei dies mit eigenen finanzierten und aufgebauten Kitas, mit einer finanziellen Beteiligung an Vereinen, die Kita-Plätze anbieten oder – wie in gewissen Westschweizer Kantonen – über eine kantonale Finanzierung. Die Unternehmen leisten ihren Beitrag. Sie sollen nicht über die Einführung einer weiteren Sozialversicherung belastet werden.

Gleichzeitig ist der durch eine neue Betreuungszulage vorgesehene Betrag für die Eltern zu klein, als dass er einen wirklichen Entlastungseffekt erzielen könnte. Das Kosten-Nutzen-Verhältnis zwischen der Administration der Umsetzung und dem, was bei den Eltern ankommt, stellen wir entgegen den Aussagen der WBK-S in Frage. Wir beurteilen den administrativen Aufwand als nicht gerechtfertigt. Für die FDP.Die Liberalen Frauen Schweiz ist sodann der Beschäftigungsanreiz bei einem finanziellen Engagement auf Bundesebene für die Familienergänzende Kinderbetreuung absolut zentral. Die WBK-S hat in ihrem Vorschlag hingegen auf einen Mindestbeschäftigungsgrad verzichtet. Ohne einen Mindestbeschäftigungsgrad wird jedoch keine Massnahme auf Bundesebene dazu führen, dass insbesondere mehr Frauen in die Arbeitswelt einsteigen respektive ihr Pensum erhöhen. Im Gegenteil muss befürchtet werden, dass sich heutige Strukturen verfestigen, die Familien zwar entlastet werden, aber keine Bewegung hin zu mehr Erwerbsarbeit stattfindet.

Fazit

Die FDP.Die Liberalen Frauen Schweiz lehnen aus den dargelegten Gründen den Vorschlag der WBK-S ab. Dabei verkennen wir nicht, dass das Anliegen nach einer weiteren Erhöhung bezahlbarer Krippenplätze berechtigt ist. Wir favorisieren dabei folgende Lösungsansätze:

- Weiterführung der Anreizfinanzierung des Bundes für bedarfsgerechte Betreuungsangebote im bisherigen finanziellen Rahmen (nötigenfalls auch über 2026 hinaus). Dies versehen mit einer «Sunset-Klausel». Die Unterstützung des Bundes fällt dahin, wenn - schweizweit – ausreichend Angebote vorhanden sind.

- Weiterentwicklung des Elements der Programmvereinbarungen gemäss ursprünglichem Vorschlag der WBK-N und Überführung ins weitergeführte System der Anstossfinanzierung. Es sollen insbesondere diejenigen Regionen berücksichtigt werden, wo das Angebot an Kinderbetreuungsstrukturen nach wie vor ungenügend ist. So kann längerfristig auch das heutige Ungleichgewicht zwischen Stadt und Land verbessert werden.

FDP
Die Liberalen
Frauen

FDP.Die Liberalen Frauen
Generalsekretariat
Neuengasse 20
Postfach
CH-3001 Bern

+41 (0)31 320 35 36
www.fdp-frauen.ch
info@fdp-frauen.ch
/fdp.dieliberalenfrauen
@FDPFrauenCH

Weiter setzen wir uns seitens der FDP.Die Liberalen Frauen Schweiz in den Kantonen dafür ein, dass diese ihre Verantwortung in der familienergänzenden Kinderbetreuung wahrnehmen und es sich für Eltern rasch lohnt, in höheren Pensen zu arbeiten. Insbesondere fordern wir auch, dass alle Kantone zeitnah die Steuerabzüge für die familienergänzende Kinderbetreuung auf CHF 25'000 (gemäss Bundessteuer) erhöhen oder auf kantonaler Ebene gar höhere Abzüge zulassen. Die maximale Höhe des Steuerabzuges kann von den weiteren vom Kanton und seinen Gemeinden eingeführten Massnahmen abhängig gemacht werden.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anregungen.

Freundliche Grüsse
FDP.Die Liberalen Frauen

Die Präsidentin

Susanne Vincenz-Stauffacher
Nationalrätin

PLR.Les Libéraux-Radicaux, case postale, 3001 Berne

Commission de la science, de l'éducation et de la culture
CH-3003 Berne

Berne, 11 juin 2024 / DR
VL/ 21.403

Expédition électronique : familienfragen@bsv.admin.ch

21.403 n Iv. pa. CSEC-N. Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles.

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de nous exprimer dans le cadre de la consultation de l'objet mentionné ci-dessus. Vous trouverez ci-dessous notre position.

Commentaire général

Nous apprécions les efforts déployés pour trouver des solutions adaptées aux défis actuels. Cependant, le PLR a des réserves importantes sur le projet proposé. Notre objectif est de décharger les charges financières des parents, mais nous craignons que ce projet puisse, paradoxalement, augmenter indirectement les charges financières des familles, produisant ainsi un effet contreproductif. L'initiative parlementaire 21.403 vise à moderniser le financement de l'accueil extrafamilial pour enfants en Suisse. La proposition initiale de la CSEC-N avait pour objectif de remplacer le programme d'impulsion par un soutien durable aux structures d'accueil, financé par des contributions de la Confédération et des cantons. La CSEC-E, en revanche, propose un financement principalement assuré par les employeurs, ce qui soulève plusieurs préoccupations majeures du point de vue des employeurs et de la viabilité économique à long terme.

Défis Financiers du Budget Fédéral

Compte tenu des défis financiers colossaux auxquels fait face le budget fédéral, sans oublier l'adoption de l'initiative populaire « 13e AVS », le PLR estime que ce paquet de mesures est insoutenable. Les dépenses fédérales prévues par ce projet risquent de creuser davantage le déficit budgétaire, ce qui n'est pas une solution viable à long terme. La situation financière actuelle exige des politiques de dépenses prudentes et bien ciblées, et ce projet ne répond pas à ces critères.

Financement par les Cotisations Salariales

Nous sommes opposés à l'idée de financer les nouvelles allocations de garde d'enfants par des cotisations salariales additionnelles imposées aux employeurs. Les charges fiscales et parafiscales sur les salaires sont déjà à un niveau très élevé, augmentant le coût de la main-d'œuvre en Suisse et diminuant ainsi la compétitivité des entreprises suisses sur le marché mondial. Cette augmentation des coûts salariaux aura des répercussions négatives directes sur l'emploi et sur le niveau des salaires nets, accentuant ainsi la pression économique sur les employeurs et les employés. De plus, les employeurs suisses ont déjà consenti des investissements significatifs dans des solutions d'accueil pour enfants, telles que la création

de crèches et d'autres structures de garde. Exiger des employeurs qu'ils doublent ces contributions sans prendre en compte leurs efforts actuels est non seulement injuste mais également économiquement intenable, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME) qui ne peuvent pas supporter une nouvelle augmentation des coûts salariaux.

Efficacité Administrative

Le financement par les cotisations salariales engendrerait des coûts administratifs élevés, diminuant l'efficience du système proposé. Bien que les caisses de compensation familiale aient fourni des conseils techniques à la CSEC-S, elles ont indiqué que la mise en place de telles solutions entraînerait une bureaucratie lourde, détournant une partie substantielle des recettes des allocations vers des frais administratifs au lieu de bénéficier directement aux familles.

Meilleure répartition des compétence

Le PLR maintient qu'une meilleure répartitions des tâches entre les différents acteurs étatiques est nécessaire. Les cantons sont les mieux placés pour gérer la conciliation entre la vie familiale et professionnelle ainsi que pour promouvoir la garde d'enfants externe. Cette approche est non seulement conforme au principe de subsidiarité mais elle est également plus efficace, car elle permet aux solutions d'être adaptées aux réalités locales et spécifiques des différents cantons. il est du ressort des cantons d'améliorer le soutien de l'État aux institutions de garde d'enfants et aux parents. Le PLR continuera à travailler en conséquence au niveau cantonal pour soutenir les familles de manière ciblée et efficace.

Compatibilité Famille-Carrière et Responsabilité Parentale

Le PLR reconnaît l'importance de la compatibilité entre la famille et la carrière. Cependant, nous croyons fermement que la responsabilité éducative et économique principale des enfants doit rester entre les mains des parents. L'État ne peut et ne doit pas se substituer aux parents dans ces responsabilités. Il est essentiel de créer des conditions-cadres appropriées à différents niveaux – par les employeurs et par l'État – pour soutenir les familles, mais sans empiéter sur les responsabilités parentales fondamentales.

Incitations au Travail et Égalité des Chances

L'une des motivations de l'initiative est d'encourager davantage de femmes à rejoindre le marché du travail. Si cet objectif est louable, le moyen proposé est contestable. Plutôt que d'alourdir les charges des employeurs, il serait plus judicieux de financer les allocations de garde par les recettes fiscales générées par l'augmentation du taux d'emploi des femmes, comme l'ont démontré diverses études économiques. Cette approche garantirait non seulement une plus grande efficacité économique mais également une équité dans la répartition des charges .

Limites Constitutionnelles et Rôle de la Confédération

En ce qui concerne le cadre de l'État, il est essentiel de respecter les niveaux de gouvernement et la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. La Confédération n'a qu'un rôle subsidiaire très limité dans le domaine de la garde d'enfants en dehors de la famille, selon la constitution.

Conclusion

Pour conclure, bien que nous comprenions et partageons les objectifs de soutenir les familles et d'améliorer la compatibilité entre la vie professionnelle et familiale, nous croyons que le projet actuel présente des risques financiers et constitutionnels majeurs. Nous encourageons

une approche qui respecte la répartition des compétences et des responsabilités financières entre la Confédération et les cantons et qui soit financièrement soutenable à long terme.

Nous vous remercions de votre attention et espérons que nos préoccupations seront prises en compte dans la décision finale.

PLR.Les Libéraux-Radicaux

Le Président

Thierry Burkart
Conseiller aux Etats

Le Secrétaire général

Jon Fanzun

Grünliberale Partei Schweiz
Monbijoustrasse 30, 3011 Bern

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
3003 Bern

Per E-Mail an: familienfragen@bsv.admin.ch

12. Juni 2024
Ihr Kontakt: Noëmi Emmenegger, Geschäftsführerin der Bundeshausfraktion, Tel. +41 31 311 33 03,
E-Mail: schweiz@grunliberale.ch

Stellungnahme der Grünliberalen zur 21.403 Pa. Iv. WBK-N. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung, Konzept der WBK-S

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Angesichts des demografischen Wandels und des zunehmenden Arbeitskräftemangels in der Schweiz ist die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf von zentraler Bedeutung. Derzeit schaffen die hohen Kosten für die Kinderbetreuung und das oft unzureichende Betreuungsangebot negative Erwerbsanreize. Viele Eltern, insbesondere Frauen, reduzieren ihre berufliche Tätigkeit oder geben sie ganz auf. Dies hat nicht nur individuelle Konsequenzen, sondern auch negative volkswirtschaftliche Auswirkungen, da dem Arbeitsmarkt wertvolle Arbeitskräfte verloren gehen.

Die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung hat zahlreiche Vorteile. Erstens führt sie zu einer Erhöhung der Erwerbstätigkeit, insbesondere bei Frauen. Dies steigert die Anzahl der geleisteten Arbeitsstunden und erhöht die Einnahmen der Sozialwerke und des Staates durch zusätzliche Abgaben und Steuern.

Zweitens ermöglicht eine verbesserte Betreuungsinfrastruktur beiden Elternteilen, finanziell unabhängig zu bleiben und ihre berufliche Karriere fortzusetzen. Dies trägt wesentlich zur finanziellen Absicherung im Alter bei, da längere Erwerbsunterbrüche und die Arbeit in tiefen Pensen oft zu Lücken in der Altersvorsorge führen.

Drittens trägt eine gut ausgebaute familienergänzende Kinderbetreuung massgeblich zur Gleichstellung der Geschlechter bei und fördert die Chancengleichheit von Kindern, insbesondere aus sozial benachteiligten Familien.

Darüber hinaus ist die Investition in die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung eine Investition in unsere Infrastruktur und somit in den Wirtschaftsstandort Schweiz. Ein gut ausgebautes Betreuungsangebot steigert die Attraktivität der Schweiz für Unternehmen und Fachkräfte, was langfristig zu einer stärkeren wirtschaftlichen Entwicklung beiträgt.

Zur Vorlage
Wir Grünliberalen begrüssen diese neue Vernehmlassungsvorlage zur Parlamentarischen Initiative 21.403, die die Überführung der Anstossfinanzierung in der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung in eine zeitgemässe Lösung vorsieht. Die notwendige, langfristige Finanzierungslösung ist mit diesem Vorschlag gegeben und gut umsetzbar. Eine Finanzierung über Bundesbeiträge wäre jedoch volkswirtschaftlich effizienter und würde die Erwerbseinkommen nicht zusätzlich belasten. Wir bedauern daher, dass die Vorlage nicht auf dem Modell des Nationalrats basiert, sind aber dennoch überzeugt, dass auch diese Finanzierungslösung einen grossen Mehrwert für die Schweizer Gesellschaft und die Wirtschaft bietet.

Änderungsvorschläge

1. Anreize für die Kantone
Ein wesentliches Element der Vorlage des Nationalrats war die Schaffung von Anreizen für die Kantone. Die vorgesehenen Bundesbeiträge als Betreuungszulagen allein sind nicht ausreichend, um die gewünschten Effekte zur Bekämpfung des Arbeitskräftemangels und zur Verbesserung der Vereinbarkeit vollständig zu erzielen. Es ist entscheidend, dass die Kantone ebenfalls ihren finanziellen Beitrag leisten. Wir fordern daher ein entsprechendes Anreizsystem für die Kantone. Ansonsten besteht die Gefahr, dass einige Kantone ihre eigenen Unterstützungsbeiträge verringern, was letztlich die Wirkung der Massnahme abschwächen würde.

2. Lösung für alle Kinder und Tarife
Die Kinderbetreuung ist besonders für Kinder unter 18 Monaten sowie für Kinder mit Behinderungen mit einem deutlich höheren Betreuungsaufwand und damit höheren Kosten für Institutionen und Eltern verbunden. Wir beantragen, dass die Betreuungszulage bei höheren Tarifen entsprechend erhöht wird, um diesen Mehraufwand zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

Jürg Grossen
Parteipräsident

Noëmi Emmenegger
Geschäftsführerin der Bundeshausfraktion

Les VERT-E-S suisses
Bettina Beer
Waisenhausplatz 21
3011 Berne

bettina.beer@gruene.ch
031 511 93 21

Conseil des Etats
Commission de la science,
de l'éducation et de la culture
3003 Berne

par e-mail à : wbk.csec@parl.admin.ch

Berne, le 12 juin 2024

21.403 n Iv. pa. CSEC-N. Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles

Mesdames, Messieurs,

Les VERT-E-S vous remercient d'avoir été sollicité-e-s pour la consultation sur les propositions de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États (CSEC-E) concernant l'initative parlementaire de sa commission sœur du Conseil national (CSEC-N) sur le remplacement du financement de départ pour l'accueil extrafamilial.

Bien que le courrier accompagnant les documents de consultation spécifie que « la consultation ne porte que sur les nouvelles propositions » de la CSEC-E, **les VERT-E-S tiennent à souligner leur claire préférence pour le projet adopté par le Conseil national. L'objectif des VERT-E-S est d'établir une offre complète d'accueil extrafamilial pour tous les enfants dans le cadre du service public et en tant que partie intégrante du système éducatif. Le modèle du Conseil national se rapproche de cette idée. Les VERT-E-S estiment en outre qu'il est primordial que la Confédération participe davantage au financement des frais de garde.**

Soutien financier par la Confédération

Le projet de la CSEC-E prévoit un soutien financier par le biais du système des allocations familiales. Cette solution pourrait certes présenter un avantage d'un point de vue administratif (ce qui reste à prouver), mais il ajouterait une charge financière supplémentaire pour les employeurs, voir les employé-e-s, selon les cantons. Certes, les employeurs ont un intérêt à ce que leur personnel ne soit pas forcé de baisser son temps de travail outre mesure, voire même de quitter son emploi après la naissance d'un enfant, et ce en particulier en temps de pénurie de main d'œuvre qualifiée. Néanmoins, un taux d'occupation plus élevé, en particulier des mères de jeunes enfants, profite également à l'État, par le biais de recettes fiscales plus élevées ainsi que d'un risque de pauvreté réduit à la retraite, risque qui guette avant tout les femmes, à cause des contributions lacunaires à la prévoyance vieillesse dues à la maternité. **Les VERT-E-S demandent donc que le soutien financier à l'accueil extrafamilial soit assumé par la Confédération**, selon le principe de subsidiarité et les modalités prévues par le projet du Conseil national.

Maintien d'un système de bonus-malus pour les cantons

Ce modèle a l'avantage, comme prévu dans le projet du Conseil national, de générer un effet incitatif pour les cantons. Pour obtenir l'effet souhaité en matière d'emploi, d'égalité des chances et d'éducation de la petite enfance, il faut, en plus de l'allocation de garde envisagée, le soutien des cantons. Sans modèle incitatif, certains cantons risquent même de réduire leur soutien. **Les VERT-E-S demandent donc le maintien d'un système de bonus-malus pour les cantons** selon la logique du projet du Conseil national.

Soutien financier jusqu'à 12 ans

Le projet du Conseil national prévoit un soutien financier pour les enfants en accueil extrafamilial jusqu'à la fin de l'école primaire, soit jusqu'à 12 ans. La CSEC-E aimerait abaisser ce seuil à 6 ans, laissant sous-entendre que dès cet âge, les enfants n'auraient plus besoin d'accueil extrafamilial. Au contraire : le système scolaire suisse, sans horaires blocs, sans accueil garanti sur la pause de midi et après les cours, et avec une prise en charge lacunaire des vacances, n'est pas suffisamment adapté aux besoins des parents qui travaillent. Il faut donc élargir l'offre de structures d'accueil parascolaire et disposer d'un personnel qualifié en nombre suffisant et d'un financement en conséquence. L'égalité des chances, un des objectifs poursuivis par l'accueil extrafamilial, doit être améliorée pour tous les enfants et pas seulement pour ceux en âge préscolaire, ce qui passe notamment par une offre de structures de jour parascolaires à bas seuil. **Les VERT-E-S demandent donc que le soutien financier supplémentaire soit octroyé jusqu'à l'âge de 12 ans**, comme prévu dans le projet du Conseil national.

Une convention-programme pour l'amélioration de la qualité

Le projet de la CSEC-E ne comprend que trois des quatre conventions-programmes avec les cantons prévus dans le projet du Conseil national. La commission considère que l'encouragement de la promotion de la qualité et de la meilleure adéquation de l'accueil extrafamilial pour enfants aux besoins des parents devrait être du ressort non pas de la Confédération, mais des cantons et des communes. Or, il est avéré que les jeunes parents n'augmenteront leur taux d'activité que si, premièrement, les frais de garde sont réduits et, deuxièmement, la qualité de la garde est améliorée. Pour garantir l'efficacité du projet et l'accès effectif de tous les enfants à une place d'accueil, la qualité revêt une grande importance. **Les VERT-E-S demandent donc que l'amélioration de la qualité reste une partie intégrante des conventions-programmes avec les cantons**.

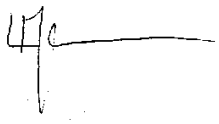
Un crédit d'engagement de 600 millions sur quatre ans

Pour ces conventions-programmes, la CSEC-E prévoit un montant annuel de 32 millions, soit un crédit d'engagement de 128 millions sur quatre ans. La Conseil national demande quant à lui un crédit d'engagement de 224 millions. Pour les VERT-E-S, ces deux montants sont clairement insuffisants. **Ils demandent, comme exprimé lors de la phase de consultation du projet de la CSEC-N, un crédit d'engagement de 600 millions sur quatre ans**, soit un montant de 150 millions par année.

Les VERT-E-S saluent néanmoins l'introduction d'une convention-programme dédiée spécifiquement à l'offre de garde institutionnelle d'enfants en situation de handicap, comprenant également une réduction des frais occasionnés à la charge des parents. Cela renforce le soutien et l'égalité des chances pour les enfants ayant des besoins de garde spécifiques.

Nous vous remercions d'avance de bien vouloir prendre en compte notre prise de position.

Meilleures salutations



Lisa Mazzone
Présidente

Bettina Beer
Secrétaire politique

Die Junge Mitte | Jeunes du Centre | il Giuven Center | Giovani del Centro

Commission de la science, de l'éducation et de la culture CSEC-E
à l'attention de Mme Mathilde Crevoisier Crelier, présidente de la commission

Par courriel à : familienfragen@bsv.admin.ch

Berne, le 22 mai 2024

Réponse à la consultation sur les nouvelles propositions de la CSEC-E sur l'initiative parlementaire 21.403 Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles

Madame la Présidente de la Commission,
Mesdames et Messieurs les membres de la CSEC-E,
Mesdames et Messieurs,

Les Jeunes du Centre Suisse vous remercient de l'opportunité de prendre position sur les propositions de la CSEC-E au sujet de l'initiative parlementaire 21.403 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles ». À l'image de l'approche de la CSEC-E dans son rapport complémentaire de février 2024, cette prise de position se limite aux nouvelles propositions de la commission, en particulier celles en lien avec la création d'une allocation de garde. Pour le surplus, les Jeunes du Centre Suisse renvoient à leur prise de position de septembre 2022 en réponse à la consultation de la CSEC-N sur le même objet.

Pour les Jeunes du Centre, l'accueil extrafamilial revêt une importance centrale sur le plan économique et social. Une offre de qualité et en suffisance permet de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle et donc de réduire les périodes d'interruption de travail des parents. Par ailleurs, la garde institutionnelle permet de favoriser l'égalité des chances pour les enfants, car les institutions concernées contribuent activement au développement de tous les enfants dès les premières années. Pour ces raisons, les Jeunes du Centre soutiennent avec conviction les efforts visant à développer et à pérenniser les offres d'accueil extrafamilial, ainsi qu'à les rendre financièrement accessibles à tous les parents.

Dans ce sens, les Jeunes du Centre ont soutenu la P-LSAcc adoptée par le Conseil national lors de la session de printemps 2023. Néanmoins, au vu de la situation budgétaire actuelle de la Confédération, les Jeunes du Centre sont conscients que l'introduction d'une nouvelle prestation fédérale fortement liée, d'un montant estimé à 729 millions de francs pour la première année, représente un défi important. Ils saluent ainsi les efforts de la CSEC-E pour chercher des alternatives de financement, afin de prendre à la fois en compte les critiques du Conseil fédéral et celles au sujet de la mise en place fastidieuse du projet du Conseil national.

Ainsi, dans les grandes lignes, les Jeunes du Centre soutiennent le projet de la CSEC-E visant à introduire une allocation de garde dans le droit des allocations familiales. À quelques exceptions près mentionnées ci-après, ils soutiennent les propositions de la majorité de la commission dans le projet mis en consultation. En ce qui concerne les conventions-programmes en revanche, les Jeunes du Centre demandent de ne pas supprimer les domaines d'encouragement retenus par le Conseil national.

Sur l'allocation de garde
Les Jeunes du Centre partagent l'objectif principal du projet, à savoir faciliter l'intégration des parents dans le monde du travail grâce à prise en charge d'une partie des frais de garde extrafamiliale. Ils relèvent en particulier les avantages comparatifs suivants liés à l'introduction d'une allocation de garde dans la LAFam par rapport au projet du Conseil national :

- En se reposant sur un système existant, l'infrastructure administrative nécessaire pour la mise en place de cette solution est moindre, les cantons et les bénéficiaires étant habitués au fonctionnement du système actuel des allocations familiales (même si le projet nécessiterait au total 11,5 EPT au niveau de la Confédération) ;
- Le financement via des prélèvements sur le salaire, a priori via des contributions des employeurs, permet de ne pas créer une nouvelle dépense liée pour la Confédération et une contribution des employeurs se justifie par l'objectif de lutte contre la pénurie de main d'œuvre qualifiée ;
- Un grand nombre de questions techniques telles que les conditions et les procédures de reconnaissance de droit, la clé éventuelle de répartition entre employés et employeurs ainsi que la gestion des caisses de compensation peuvent être résolues en se basant sur la LAFam ;
- Un financement par les cotisations salariales est plus tangible et permet de responsabiliser les employeurs.

De plus, le droit des allocations familiales permet de préserver l'autonomie cantonale en fixant des montants minimaux qui peuvent être revus à la hausse par les cantons. Ces derniers peuvent en outre décider de la prise en charge du financement en appelant également les employés à contribution, par exemple pour financer des allocations plus élevées en fonction de considérations économiques et sociales. Si ce projet devait aboutir, les Jeunes du Centre invitent les cantons à user de cette prérogative. Un soutien financier uniforme à l'échelon suisse ne refléterait en effet pas les variations significatives des frais de garde entre les cantons.

Au niveau du financement, la différence centrale entre les propositions de la CSEC-N et de la CESC-E réside dans la source de financement : solliciter le budget fédéral ou augmenter le coût du travail. En allant au devant d'années difficiles sur le plan budgétaire, la première option semble risquée. Avec un coût de la main-d'œuvre déjà élevé en Suisse et un contexte économique qui se resserre en Europe, les entreprises souhaitent naturellement éviter la seconde. Les Jeunes du Centre proposent une solution qui tienne compte de la réforme de la prévoyance professionnelle, qui sera soumise en votation cette année. Celle-ci prévoit une diminution des bonifications de vieillesse pour les classes d'âge de 35-65 ans, soit une réduction des cotisations allant de 1% pour les 35-44 ans à 4% pour les 55-65 ans. En cas d'acceptation de la réforme de la LPP, les Jeunes du Centre proposent de financer cette nouvelle allocation de garde par une augmentation des cotisations salariales progressive avec l'âge, qui se justifie par la baisse des cotisations LPP prévue pour les travailleurs plus âgés. Cette proposition originale, qui lie deux objets a priori distincts, a le mérite d'alléger au maximum le coût du travail des jeunes parents et ainsi d'ôter un frein à leur entrée, retour ou maintien sur le marché du travail. De plus, le symbole est fort pour la solidarité intergénérationnelle. Finalement, il sera possible de créer une nouvelle allocation de garde sans que le coût du travail individuel n'augmente de manière significative : pour les 25-34 ans, il augmenterait très légèrement et pour les autres classes d'âge, il diminuerait simplement moins que prévu par la réforme de la LPP.

Sur certaines propositions de minorité en lien avec l'allocation de garde (P-LAFam)

Art. 2 al. 3 (et autres propositions liées) : rejet de la *minorité Stark* (garde non institutionnelle)

Pour les Jeunes du Centre, l'allocation de garde doit être versée uniquement pour les enfants pris en charge dans le cadre institutionnel. Une extension à la garde hors institution engendrerait des coûts non négligeables, présenterait des effets d'aubaine importants et s'éloignerait des objectifs de l'initiative parlementaire, à savoir renforcer l'offre d'accueil institutionnel afin d'améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.

Art. 3 al. 1 let. c : soutien de la *minorité I Gmür-Schönenberger* (soutien jusqu'à l'âge de 8 ans)

Avec une limitation à 7 ans, certains enfants en fin de cycle élémentaire (4P Harmos) ne donneraient déjà plus droit à une allocation de garde. Les Jeunes du Centre soutiennent la *minorité I Gmür-Schönenberger* qui permettrait d'éviter cela et de fixer un âge en cohérence avec le cursus scolaire harmonisé. En raison du coût important (301 millions de francs), les Jeunes du Centre

rejettent en revanche la *minorité II Herzog Eva* qui vise à porter l'âge limite à 12 ans. En termes de conciliation, l'accent doit être mis sur les enfants les plus jeunes.
Par ailleurs, les Jeunes du Centre se demandent s'il ne serait pas envisageable de prévoir un soutien « jusqu'à ce que l'enfant termine le cycle élémentaire » plutôt que de fixer un âge dans la loi. En effet, ce n'est pas tant l'âge qui est ici déterminant, mais le fait de savoir à quel niveau l'enfant est scolarisé.

Art. 5 al. 2 quater : soutien de la minorité Herzog Eva (allocation majorée pour les enfants en bas âge)
Les frais de garde varient selon l'âge de l'enfant. Ils sont généralement bien plus élevés pour les enfants en bas âge. Or, c'est bien à ce moment que l'offre extrafamiliale est le plus nécessaire, puisque c'est souvent peu après la naissance d'un enfant que le modèle d'organisation familiale se met en place. Comme un des objectifs fondamentaux du projet est d'éviter qu'un membre du couple décide, pour des raisons financières uniquement, de ne pas réintégrer le marché du travail, il semble justifié de prévoir une allocation de garde plus élevée pour les enfants de moins de 18 mois.

Art. 16 al. 5 et 6 : rejet de la minorité Herzog Eva (répartition des contributions)
Les Jeunes du Centre soutiennent l'introduction d'une allocation de garde dans le cadre du système éprouvé des allocations familiales. Les règles pour cette nouvelle allocation doivent être aussi proches que possibles de celles pour l'allocation pour enfant et de formation. Dès lors, les Jeunes du Centre s'opposent aux propositions qui visent à limiter la marge de manœuvre des cantons (al. 5) ou à instaurer une contribution de la Confédération (al. 6).

Sur les conventions-programmes
Si les Jeunes du Centre se montrent dans l'ensemble satisfaits des propositions de la commission en lien avec l'introduction d'une allocation de garde, ils s'opposent à la diminution du champ d'application des conventions-programmes souhaitée par la majorité de la CSEC-E.

Avec le projet de la commission, les finances de la Confédération seront ménagées puisque celle-ci ne participera pas directement à la prise en charge des frais de garde. Dès lors, un effort au niveau des conventions-programmes semble approprié, ce d'autant plus que ce soutien est limité dans le temps. Pourtant, pour la première période de quatre ans, la commission propose un crédit d'engagement réduit de près de 100 millions de francs par rapport à la version adoptée par le Conseil national.

Verser des allocations de garde sans s'assurer qu'une offre suffisante, de qualité et répondant aux besoins des parents soit disponible n'est pas pertinent. Dans ce sens, les Jeunes du Centre estiment que l'argument selon lequel l'accueil extrafamilial est avant tout une tâche de compétence des cantons et des communes ne saurait justifier une réduction des domaines couverts. Selon la Constitution, la Confédération peut soutenir les cantons et les communes dans ce domaine et les conventions-programmes sont les instruments idéaux pour donner les impulsions nécessaires. Les Jeunes du Centre s'engagent en particulier pour une amélioration de la qualité de l'offre d'accueil extrafamilial. État donné qu'il n'existe aujourd'hui pas de critères de contrôle uniformes en Suisse, la qualité des crèches n'est pas garantie dans tout le pays. Les conventions-programmes sont donc justement l'occasion de faire un pas dans la bonne direction en octroyant des contributions visant à améliorer non seulement la quantité, mais également la qualité de l'offre.

Par conséquent, les Jeunes du Centre se prononcent en faveur de la *minorité Graf Maya* à l'art. 1 P-LSAcc afin d'explicitement maintenir l'objectif d'améliorer la qualité de l'offre d'accueil extrafamilial pour enfant dans les buts de la loi. De plus, ils soutiennent les propositions de la *minorité Graf Maya* à l'art. 13 P-LSAcc :

- Al. 1 let. b – maintien de la meilleure adéquation entre les offres d'accueil et les besoins des parents comme domaine d'encouragement ;
- Al. 1. let. c – maintien de l'amélioration de la qualité de l'accueil comme domaine d'encouragement ;

- Al. 4 – maintien de la possibilité d'accorder des aides financières aux cantons ou à des tiers pour des programmes et des projets d'envergure nationale ou portant sur toute une région linguistique.

Si les domaines d'encouragement supprimés par la CSEC-E devaient être réintégrés, les Jeunes du Centre demandent que l'arrêté fédéral soit modifié en conséquence, afin d'augmenter le crédit d'engagement et de s'aligner sur la position du Conseil national.

Les Jeunes du Centre vous remercient sincèrement pour votre travail et l'attention que vous porterez à leur prise de position. Ils sont reconnaissants que la CSEC-C se penche sur ce sujet important en essayant d'élaborer une proposition susceptible de réunir une majorité.

Avec nos meilleures salutations,

Marc Rüdisüli
Président des Jeunes du Centre Suisse

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
z.H. Mathilde Crevoisier Crelier, Kommissionspräsidentin

Per E-Mail an: mathilde.crevoisier@parl.ch

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

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 (Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung) und die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Umsetzungsvorschlag der ständerätlichen Kommission.

Die Mitte Frauen Schweiz unterstützt grundsätzlich die Vernehmlassungsantwort von Alliance F zur parlamentarischen Initiative 21.403, die die Finanzierung der ausserfamiliären Kinderbetreuung betrifft.

Es ist äusserst bedauerlich, dass der Ständerat die fortschrittlichen Lösungen des Nationalrats nicht unterstützt. Die vorgeschlagene Finanzierung durch Bundesbeiträge wäre wirtschaftlich effizienter und würde das Erwerbseinkommen nicht zusätzlich belasten. Es ist für uns unverständlich, dass die Bedeutung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für den Arbeitsmarkt und den Wohlstand unseres Landes noch immer nicht für alle offensichtlich ist.

Wir begrüssen die Familienzulagen, da sie dazu beitragen können, verschiedene Betreuungsformen zu unterstützen. Dies ist ein wichtiger Schritt, um die finanzielle Belastung von Familien zu verringern und ihnen mehr Flexibilität bei der Wahl der Betreuungsangebote zu ermöglichen.

Allerdings müssen die Zulagen höher ausfallen, um tatsächlich eine spürbare Wirkung zu erzielen. Nur so können sie einen substanziellen Beitrag zur Entlastung der Familien leisten. Es ist essenziell, dass die Unterstützung ausreicht, um die Bedürfnisse der Familien in unserer Gesellschaft angemessen zu decken.

Ebenfalls möchten wir auf die nachfolgenden Änderungsvorschläge, vor allem Punkte 1-2 und 4, verweisen.

Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung ist als essenzielle Infrastruktur von entscheidender Bedeutung für die Schweizer Volkswirtschaft. Sie erlaubt es Eltern – viele davon hoch qualifiziert –, auch nach der Geburt von Kindern langfristig erwerbstätig zu bleiben. Schweizer Unternehmen sind heute auf das berufliche Engagement dieser Fachkräfte dringend angewiesen – ebenso wie die Sozialversicherungen.

Gleichzeitig zwingt die heutige Rechtspraxis bezüglich Scheidungen, Unterhalt sowie voraussichtlich auch bezüglich Witwen- bzw. Witwerrenten Männer wie Frauen dazu, grundsätzlich auch im Fall einer Elternschaft im Beruf zu bleiben, um im Fall eines entsprechenden Lebensereignisses nicht in finanzielle Not zu geraten. **Es ist die Aufgabe des Staates, diesem von seinen Institutionen derart manifestierten Rollenverständnis auch mit der entsprechenden Infrastruktur gerecht zu werden** – also die finanzielle Existenzsicherung beider Geschlechter überhaupt erst möglich zu machen**.**

Nicht zuletzt leistet die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung **einen fundamentalen Beitrag zur Frühförderung von Kindern**, zur Chancengleichheit in Gesellschaft und Wirtschaft und zu Bildung und Stabilität der nächsten Generation.

Der Bund leistete mit der einst befristeten und mehrfach verlängerten Anstossfinanzierung für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung einen wertvollen Beitrag zur Etablierung einer entsprechenden Vereinbarkeitsinfrastruktur in der Schweiz. Doch dieses Impulsprogramm eignet sich nicht als dauerhafte Lösung. Bis heute sind die Kosten für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung insbesondere für die Mittelschicht mit rund 35 Prozent eines Einkommens[1] derart hoch, dass sie einen massiven Fehlanreiz gegen die Erwerbsarbeit schaffen. Beim Erwerbsentscheid addieren sich diese sehr substanziellen Betreuungskosten oft noch zusätzlich mit höheren Steuern und tieferen bzw. wegfallenden Prämienverbilligungen.

Kurz: Zusätzliche Erwerbsarbeit lohnt sich für viele Familien insbesondere der Mittelschicht kaum.

Wir begrüssen darum sehr, dass mit dieser Vorlage der entsprechende Fehlanreiz korrigiert und erwerbstätige Eltern in der Schweiz entsprechend entlastet werden. Somit lehnen wir die Minderheit Stark (Nichteintreten) ab.

Wir bedauern jedoch, dass sich die Ständeratskommission nicht am Modell des Nationalrats orientiert hat, das eine Finanzierung über Bundesbeiträge vorgesehen hat. **Eine solche Finanzierung wäre volkswirtschaftlich effizienter, da sie ohne jedwelche Belastung von Erwerbseinkommen auskäme.** Angesichts der aktuellen Diskussionen um die Bundesfinanzen sowie der klaren Mehrheitsverhältnisse in der Ständeratskommission zu Gunsten einer Finanzierung über eine Betreuungszulage zeigen wir uns hier kompromissbereit.

Dies, sofern die Vorlage einige nachfolgend ausgeführte Änderungen erfährt, die wir für unabdingbar halten.

<u>Änderungsvorschläge:</u>

1. **Anreizwirkung für die Kantone**
Ein wesentliches und für die volkswirtschaftliche Effektivität essenzielles Element der nationalrätlichen Vorlage war die **Anreizwirkung für die Kantone**. Dies, weil der ursprünglich angedachte Bundesbeitrag, bzw. die jetzt vorgesehene Betreuungszulage, nicht ausreichend hoch ist, um alleine die erwünsche Wirkung (Beschäftigungseffekte, Verbleib von beiden Eltern im Arbeitsprozess, Bekämpfung des Fachkräftemangels, positive Effekte der frühkindlichen Bildung) zu entfalten. Dafür braucht es zusätzlich eine höhere Unterstützung der Kantone. Dies ist auch im Sinne der Subsidiarität von entscheidender Bedeutung: die parlamentarische Initiative hat auch zum Ziel, die Kantone in die Verantwortung zu nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. Ohne Anreizmodell könnten gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wodurch es zu einem Nullsummenspiel käme. Wir beantragen darum, das im nationalrätlichen Beschluss vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – das von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) eingebracht wurde, auf die Betreuungszulagen zu übertragen.

2. **Lineares Modell konsequent umsetzen**
Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung kostet aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten sowie teilweise auch für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht die ständerätliche Vorlage hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist

[1] OECD, "Net childcare costs": https://data.oecd.org/benwage/net-childcare-costs.htm?context=OECD

deutlich höheren Kosten entsprechen. Wir beantragen, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das 1,5- bis 3-fache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

3. Qualität in den Programmvereinbarungen beibehalten
Neben den Kosten der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung entscheidet die Qualität dieser Betreuung darüber, ob die gewünschten Erwerbseffekte überhaupt erreicht werden. Junge Eltern und insbesondere Mütter erhöhen ihr Erwerbspensum nur dann, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird: Dies zeigt eine entsprechende umfassende Studie von Infras[2] im Auftrag der Jacobs Foundation. Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, ist darum von entscheidender Bedeutung, dass die Verbesserung der Qualität in den Programmvereinbarungen mit den Kantonen beibehalten bleibt.

4. Altersgrenze und Geltungsbereich nicht so stark reduzieren
Die Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage wurde gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag bereits im Nationalrat und in der zu beurteilenden Vorlage erneut weiter gesenkt. Kinder im Primarschulalter können jedoch noch nicht systematisch nicht betreut werden. Damit die Erwerbstätigkeit tatsächlich möglich und die Vorlage entsprechende Wirkung entfaltet, ist es sinnvoll, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

5. Fiskalische Äquivalenz mit Bundesbeitrag verbessern:
Wir beantragen, die Vorlage um eine teilweise Finanzierung über Bundesmittel zu ergänzen. Dies auch im Sinne der fiskalischen Äquivalenz: Der Bund profitiert mittel- und langfristig von früher Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der langfristige Nutzen der familienergänzenden Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Zudem ist eine Mischfinanzierung volkswirtschaftlich deutlich effizienter, wie bereits ausgeführt wurde, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Unsere Positionen und Anpassungsvorschläge im Detail:

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

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck Abs. 2a

Bemerkung: Wir akzeptieren die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S einen anderen Mechanismus und eine andere Finanzierung vorsieht und die Zielsetzung, die Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung zu senken, neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) in die entsprechende Zweckbestimmung übernommen hat. Im Sinne unserer einleitenden Erläuterungen sind wir bereit, das Ständeratsmodell zu unterstützen, sofern die aktuelle Vorlage einige für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbare Anpassungen erfährt, wie wir im Folgenden ausführen (vgl. Bemerkung unter «Grundsätzliches»).

[2] https://www.infras.ch/media/filer_public/c5/3d/c53dbe39-73db-497d-b675-775024a43aca/schlussbericht_infras_gfs_bern_kinderbetreuung_und_erwerbstatigkeit_def.pdf

Art. 1 Abs.2 Bst. b: Unterstützung der Mehrheit

Begründung: Die Minderheit möchte die Angebotslücken nicht nur in der institutionellen Kinderbetreuung, sondern generell vorsehen und bezweckt die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte), und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich.
Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Wir unterstützen aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

Art. 1 Abs. 2 Bst c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Eine hohe Betreuungsqualität ist entscheidend dafür, dass junge Eltern und insbesondere die Mütter ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnehmen resp. ihre Pensen ausweiten. Sie tun dies nur, wenn sie Vertrauen haben, dass ihre Kinder qualitativ gut betreut und gefördert werden. Die Studie von Infras[3] zeigt auf, dass Mütter dann ihre Erwerbspensum ausweiten, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird. Weiter ist es entscheidend, dass die Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern und des Arbeitsmarkts (Erreichbarkeit, Betreuungszeiten) abgestimmt sind. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität des Angebots beizubehalten. Auch eine Studie von BAK Economics[4] prognostiziert substanzielle volkswirtschaftliche Effekte bei Massnahmen zur Qualitätsverbesserung. Zudem ist Qualität auch wichtig, um dem Fachkräftemangel in der professionellen Kinderbetreuung zu begegnen, da ein Teil des Personals auch aus dem Grund mangelnder Qualität aus dem Beruf aussteigt. Bei Kindern mit schweren Behinderungen, die auch medizinische Unterstützung oder Überwachung in der Kita benötigen, ist der Faktor Qualität ebenfalls von grösster Bedeutung. Nur wenn Eltern darauf vertrauen, dass das Kitapersonal weiss, wie in Notsituationen gehandelt werden muss und genügend Personal vor Ort ist, werden sie sich für die externe Betreuung entscheiden und die Erwerbstätigkeit beibehalten.

Art. 1 Abs.2 Bst. cbis

Bemerkung: Relevant für die Kostensenkung der behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen ist insbesondere, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig den höheren Betreuungskosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, dass auch im Rahmen der Programmvereinbarung Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen geschlossen werden, weshalb diese Zweckbestimmung beibehalten werden soll – zumindest was die Schliessung der Angebotslücken betrifft. Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die von uns geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen).

[3] https://www.infras.ch/de/projekte/familienergaenzende-betreuung-die-qualitat-der-kita-ist-entscheidend
[4] BAK Economics (2020), Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit" https://www.bak-economics.com/publikation/news/volkswirtschaftliches-gesamtmodell-fuer-die-analyse-zur-politik-der-fruehen-kindheit

Wichtig ist an dieser Stelle die Bemerkung, dass eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern schlicht nicht möglich ist, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Platz für ein Kind mit Behinderung nicht besucht werden wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Art. 1 Abs.2 Bst. d: Unterstützung der Mehrheit

Begründung: Die positiven volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effekte der Unterstützung der frühen Förderung sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung sind vielfach belegt.[5] Mit qualifizierter frühkindlicher Betreuung wird eine Verbesserung der schulischen Leistung und des Bildungsabschlusses und damit verbunden individuell eine höhere Bildungsrendite erzielt. Frühkindliche Bildung wirkt sich zudem positiv auf das Gesundheitsverhalten und später auch auf die Gesundheitskosten aus. Höhere Bildungsabschlüsse tragen dazu bei, dass die Kinder im Erwachsenenalter seltener Sozialhilfe beziehen. Diese für die Volkswirtschaft allesamt positiven Effekte kommen allerdings erst viele Jahre nach der Zeit zum Tragen, während der die Kinder Angebote im Frühbereich in Anspruch genommen haben.

In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei die Bedeutung der frühen Förderung noch grösser ist: vorschulische, inklusive Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern in der Schule und später auch in der beruflichen Laufbahn. Zudem wird der Einstieg in den Kindergarten bei Kindern mit Verhaltensauffälligkeiten stark erleichtert, wenn davor bereits eine Inklusion in die Gruppe stattgefunden hat (vgl. Procap Bericht 2021[6]).

Art. 2 Bst. a Geltungsbereich: Unterstützung der Mehrheit

Gilt auch für Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c, Art. 5 Abs. 2bis FamZG

Begründung: Die Minderheit Stark möchte die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung vorsehen. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte) - und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich. Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Wir unterstützen aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

Art. 3 Begriffe

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

Die Behinderungsdefinition in Art. 3 Bst. d erachten wir als gut formuliert und sind einverstanden.

[5] Z.B Interface (2020), Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit: Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen: https://jacobsfoundation.org/wp-content/uploads/2020/09/JF_Whitepaper_Investition_fru%CC%88he_Kindheit_final.pdf

[6] https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung_Information/Politik/Downloads/KITA/20210629_Procap_Kitabericht_2_Auflage_DE_BF_Web.pdf

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

Art. 4-7

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

Art. 8. Kürzung des Bundesbeitrages und **Art. 9** Festlegungen des Schwellenwerts

Im Sinne der einleitenden Bemerkungen unter «Grundsätzliches», wonach wir im Grundsatz bereit sind, das Ständeratsmodell zu akzeptieren, sind wir mit der Streichung von Art. 8 und Art. 9 einverstanden.

Nicht akzeptabel ist jedoch, dass in Art. 5 im Familienzulagengesetz kein entsprechendes Pendant geschaffen wurde, welches analog zur Nationalratsvariante die gleiche Anreizwirkung auf die Kantone hat. Wir beantragen eine entsprechende Ergänzung in Art. 5 Abs. 2bis.

Art. 10: neuer Antrag
Im Sinne der einleitenden Bemerkungen unter «Grundsätzliches» sind wir im Grundsatz bereit, das Ständeratsmodell zu akzeptieren. Wir regen an, den Artikel beizubehalten, um seltene Fälle von Überentschädigung vorzubeugen:

Antrag Art. 10 (neu):
Abs.1 Die neue Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
Abs.2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, indem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
Abs. 3: Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

Begründung: Die Überlegungen zur Überentschädigung im Nationalrats-Modell waren nachvollziehbar, weshalb sie analog auch im Ständerats-Modell eingebettet werden sollen. Selbstverständlich muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Kosten anfallen – auch, wenn die Ausführung durch Kantone und Gemeinden erfolgt. Solche Fälle wären äusserst selten, aber für das System reputationsschädigend – und sollten deshalb verhindert werden.

Art. 11 und Art. 12

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

3. Abschnitt Programmvereinbarungen

Art. 13 Abs. 1 Bst. b: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Das Gesetz soll namentlich die Beschäftigung von Frauen verbessern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Kinderbetreuungsinstitutionen nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade im Gesundheitsbereich mit einem akuten Fachkräftemangel sind sehr viele Frauen beschäftigt, welche zu unüblichen Zeiten arbeiten. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen besser auf diese Zeiten angepasst werden, damit

das externe Betreuungsangebot tatsächlich die Erwerbstätigkeit ermöglicht und die Beiträge auch eine Wirkung entfalten.

Art. 13 Abs. 1 Bst. c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit die Betreuung in Anspruch genommen wird. (Vgl. Begründung zu Art. 1 Abs.2 Bst c UKibeG)

Art. 13 Abs. 1 Bst. d:

Bemerkung: Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen, entsprechend ist es sinnvoll, dazu mit dem Buchstaben d. einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.
Hingegen weisen wir darauf hin, dass "die Senkung der Kosten für deren Eltern" nun doppelt, einerseits bei den Programmvereinbarungen (in Verbindung mit der Zweckbestimmung in Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG), andererseits bei der Betreuungszulage in Art. 5 Abs. 2ter FamZG geregelt ist – in letzterem aber unzureichend.

Die höheren Beiträge gemäss vorgesehenem Art. 5 Abs. 2ter FamZG ermöglichen somit nicht allen Kindern den Kitabesuch und können in der Folge auch bestehende Angebotslücken – die es noch vielerorts in der Schweiz gibt – nicht schliessen, was die Kommission eigentlich klar beabsichtigt.
Dies gilt es in Art. 5 Abs. 2ter FamZG zu korrigieren, indem der maximale Faktor auf 3 erhöht wird. Solange die Erhöhung bis 3 nicht erfüllt ist, braucht es noch einen Zusatz und ist diese Formulierung in Art. **Art. 13 Abs. 1 Bst. d** hier notwendig.

Art. 13 Abs. 4: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Die Formulierung gemäss Nationalrat ist grundsätzlich sinnvoll und kann trotz Konzeptwechsel beibehalten werden. Sie macht immer dann Sinn, wenn ein Programm über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt wird. Dies, um Beispiele guter Praxis, Qualitätsverbesserungen oder Harmonisierungsbestrebungen der Kantonskonferenzen zu unterstützen oder Projekte Dritter, die der Weiterentwicklung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung dienen.

Art. 13a, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20:

Wir unterstützen die Vorschläge gemäss ständerätlicher Kommission.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)

Die Änderungen im FamZG entsprechen dem Konzept des ständerätlichen Modells, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen. Folgende Anpassungen sind im FamZG jedoch unabdingbar, damit die Vorlage ihre Zielsetzungen erreicht:

Art. 3 Abs. 1 Bst. c : Unterstützung der Minderheit II Herzog Eva

Begründung: Im Nationalrat wurde die Altersspanne ursprünglich als die gesamte obligatorische Schulzeit vorgeschlagen. Namentlich aus finanziellen Überlegungen wurde der Geltungsbereich

eingeschränkt, wie vom Bundesrat vorschlagen auf 8P Harmos, was dem Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe und einem Alter von 11-12 Jahren entspricht.

Die Anspruchsgruppe weiter einzuschränken, erachten wir nicht als mit den Zielen dieser Vorlage vereinbar. Kinder in der Primarschule sollten nicht systematisch unbetreut sein. Gleichzeitig gilt es, die Erwerbstätigkeit der Eltern und damit deren Arbeitsmarktfähigkeit auch in diesem Alter zu ermöglichen. Damit die Vorlage Wirkung entfaltet, ist es sinnvoll, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

Die Minderheit I (Gmür-Schönenberger) hat gegenüber der Mehrheit immerhin noch den Vorteil, dass der Abschluss der Basisstufe abgedeckt ist. Der Vorschlag der Mehrheit, die Altersgrenze auf 7 Jahre zu senken, ermöglicht keine durchgängige Berufstätigkeit der Eltern, da die Kinder in diesem Alter oft wenige Stunden zur Schule gehen und der Betreuungsbedarf nach wie vor sehr hoch ist.

Art. 5 Höhe der Familienzulage / Betreuungszulage

Art. 5 Abs. 2bis

Wir begrüssen das lineare System und Formulierung der Mehrheit, welches verhindert, dass wegen Schwelleneffekten die Beschäftigungswirkung negativ beeinträchtigt wird. Hingegen fehlt, wie weiter vorne aufgezeigt, ein Mechanismus, um analog den Artikeln 8 und 9 der Nationalratsversion Fehlanreizen bei den Kantonen vorzubeugen.

Antrag auf Erweiterung Art. 5 Abs. 2bis, um Fehlanreize für Kantone zu verhindern:

Art. 5 Abs. 2bis

a. Die Betreuungszulage beträgt mindestens ***150*** ~~*100*~~ Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jeden zusätzlichen halben Betreuungstag pro Woche erhöht sich die Zulage um ***75*** ~~*50*~~ Franken.

b. ***Kürzung der Betreuungszulage*** (neu, gestützt auf Art. 8 UKibeG, Version Nationalrat)
   1. ~~*Der Bundesbeitrag*~~ ***Die Betreuungszulage*** wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. ***Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 2bis Bst. a nicht unterschreiten.*** ~~*Der Bundesbeitrag darf jedoch 10 Prozent der Kosten nach Artikel 7 Absatz 1 nicht unterschreiten.*~~
   2. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind unter ***12*** ~~*16*~~ Jahren.
   3. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung

c. ***Festlegung des Schwellenwerts*** (neu, gestützt auf Art. 9 UKibeG, Version Nationalrat)
   1. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
   2. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung ***der Betreuungszulage*** ~~*des Bundesbeitrags*~~ in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
   3. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
   4. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung ***der Betreuungszulage*** ~~*des Bundesbeitrags*~~ pro Kanton.

Begründung: Ein zentrales Manko der ständerätlichen Vorlage ist, dass sie **Fehlanreize für die Kantone** schafft, auf Basis der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren. Dies ist hinsichtlich der Beschäftigungswirkung kontraproduktiv und entspricht leider auch einer Erfahrung aus der Vergangenheit, beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die nationalrätliche Version hatte deshalb auf Vorschlag der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Berggebiete (SAB) einen durchdachten Mechanismus ausgearbeitet, der die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung der Vorlage maximierte: Vorerst geht der Bund mit gutem Beispiel voran und finanziert einen höheren Kostenanteil (daher der Antrag, pro Tag 150 bzw. pro Halbtag 75 Franken zu bezahlen). Wenn die Kantone dann aber ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, geht auch der Bund (beziehungsweise im SR-Modell auch die Arbeitgebenden) mit seinen Anteilen zurück. Wir beantragen hier daher eine Anpassung von Art. 5 Abs. 2bis FamZG, welche den Anreizmechanismus des Nationalrats auf das Ständeratsmodell überträgt und analog nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorsieht, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Erstens, weil die Betreuungszulage alleine nicht ausreicht, um die erwünschte Wirkung zu erzielen. Das volkswirtschaftliche Optimum der Subventionierung durch die öffentliche Hand liegt deutlich höher (Vgl. BAK Basel Economics[7], +1.5 Mrd. CHF alleine für die frühe Kindheit) und benötigt zwingend auch noch eine Erhöhung der kantonalen Beiträge, um die erwünschte Beschäftigungswirkung wie auch die Förderung der Frühen Kindheit (und den späteren Nutzen in Form höherer Bildung und weniger Sozialausgaben) zu realisieren. Zweitens muss vermieden werden, dass Kantone ihre Beiträge reduzieren. Ohne Anreizmechanismus besteht die Gefahr, dass Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung gemäss ständerätlichen Konzept neu den Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Daher schlagen wir vor, die Betreuungszulage zu Beginn des Systems auf **150** Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jeden zusätzlichen halben Betreuungstag pro Woche erhöht sich die Zulage um **75** Franken.

So wird sichergestellt, dass auch bei einer Kürzung zumindest ein Sockelbeitrag noch bestehen bleibt.

Die Umsetzung wird dadurch ermöglicht, dass bei der Geltendmachung des Anspruchs auf eine Betreuungszulage ohnehin das Kind und damit auch der Wohnsitz des Kindes inklusive Wohnsitzkanton registriert werden muss – dieser Wohnsitzkanton ist für die Ermittlung des Kürzungsbedarfs relevant. In der Folge kann bei der Nichterreichung des Schwellenwerts durch einen Kanton die Betreuungszulage für alle Kinder eines Kantons durch die Ausgleichskassengekürzt werden.

Antrag auf Anpassung Art. 5 Abs. 2ter, um Betreuung von Kindern mit Behinderungen zu ermöglichen:
Art. 5 Abs. 2ter

[7] BAK Economics (2020), Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit" https://www.bak-economics.com/publikation/news/volkswirtschaftliches-gesamtmodell-fuer-die-analyse-zur-politik-der-fruehen-kindheit, S.123: Investitionsszenario mit Qualitäterhöhung und Fördermassmahmen für benachteiligte Kinder: 1509 Mrd.

Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal ***dreifachen*** ~~*zweifachen*~~ Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Begründung: Aus anreizökonomischer Sicht macht ein Unterstützungssystem Sinn, bei dem über die Bundesgesetzgebung immer linear derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird (wie die Kommission selbst das auch zurecht in Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorschlägt). Gemäss Procap-Bericht (S. 30) beträgt das Maximum der Kosten bei einem Kind mit einer schweren Behinderung Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderung. Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten sind solche Beiträge nicht zu stemmen und ein Kitabesuch wird verunmöglicht. Dies führt regelmässig dazu, dass ein Elternteil, meist die Mutter, die Erwerbsarbeit aufgibt oder sehr stark reduziert.
In diesem Bereich ist die Architektur der WBK-S nicht nachvollziehbar: Innerhalb der Betreuungszulage wird maximal der zweifache Betrag gewährt, weiter können Beiträge aus den Programmvereinbarungen zur Kostensenkung gewährt werden. Für Kinder mit schweren Behinderungen müssen somit zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden, was administrativ aufwändig ist und nur dann funktioniert, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag.

Art. 5 Abs. 2quater: Unterstützung der Minderheit Herzog

Begründung: Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielte Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleibt. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt. Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten wegen des entwicklungspsychologisch wichtigen höheren Betreuungsschlüssels (mehr Personal) mehr, oft das 1,5-Fache des Kindertarifs. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit hier keine lineare Betreuungszulage vorsieht.

Dies ist umso wichtiger, als es gerade die erhöhten Kosten für die institutionelle familienergänzende Betreuung während dieser Baby- und Kleinkindzeit sind, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung ist also gerade hier das lineare Modell von substanzieller Bedeutung. Wir verweisen dazu auch auf die Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Support to Working Parents. Report Comparing two Proposals» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes.

Art. 16 Finanzierung: Unterstützung mit Änderungsantrag

Abs.6: Unterstützung der Minderheit Herzog mit Änderung:
Abs. 6
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. ~~2~~ 2bis, ***2ter, 2quater*** FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Begründung: Abs. 5 ist nicht nötig, da in Art. 16 Abs. 1-4 definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt wird. Hingegen ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil nicht alleine die Kantone und Gemeinden von externer Kinderbetreuung und einer höheren Beschäftigung profitieren. Auch der Bund profitiert von früher Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Zudem hat man sonst ein Problem der fiskalischen Äquivalenz. Mit der heutigen Mobilität fällt der spätere Nutzen der familienergänzenden Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden.

Art. 23a Statistik: Unterstützung mit Änderungsantrag

Wir beantragen eine Ergänzung von Art. 23a Abs. 1 FamZG:

Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen ***der Politik der frühen Förderung sowie*** der familienergänzenden Kinderbetreuung***, wobei auch die spezifische Situation von Kindern mit erhöhtem Betreuungsbedarf (Babys, Kinder mit Behinderungen) berücksichtigt wird.*** ~~*sowie der Politik der frühen Förderung von Kindern.*~~

Begründung: Im Bereich der Betreuung von Kindern mit Behinderungen sowie von Babys fehlen heute entscheidende statistische Grundlagen (tatsächliche Kosten, Anzahl Kinder, Anzahl Plätze, Art der bestehenden Angebote, Erwerbspensen der Eltern). Der Entscheid von Müttern, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen, ist massgeblich von den Kosten der Betreuung abhängig. Gerade bei Babys sind diese Kosten in der Regel deutlich höher. Es gibt aber keine Daten zu Anzahl und tatsächlich verrechneten Tarifen. Die Erwerbsquote bei Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare bisherige Grundlage ist ein Bericht von Procap.

Volkswirtschaftlich ist es bei beiden Gruppen zu vermeiden, dass sie ihre Erwerbspensen reduzieren.

Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes: Unterstützung der Mehrheit

Begründung: Die Formulierung der Mehrheit ermöglicht insbesondere Alleinerziehenden eine rasche Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit (in den meisten anderen Fällen mit Kinderbetreuung arbeitet die Partnerin oder der Partner, womit die Betreuungszulage ohnehin an diese Person geht und diese Regelung nicht anwendbar ist). Gerade Alleinerziehende sind darauf angewiesen, die familienergänzende Kinderbetreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Es wäre ökonomisch ineffizient, bei einer Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um dann wiederum bei einem Stellenangebot eine erschwerte Arbeitsaufnahme hinnehmen zu müssen, da zuerst die Kinderbetreuung neu organisiert werden muss. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung soll sofort ein Platz gefunden werden können. Die Kindertagesstätten ihrerseits sind aus Kosten und Effizienzgründen auf eine Planung angewiesen. Plätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder Tagen gekündigt oder in Anspruch genommen werden.

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

Unterstützung der Mehrheit: Eintreten

Art. 1 Unterstützung der Version des Nationalrats (224 Millionen Franken)

Begründung: In allen Schwerpunkten der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. Daher wäre der Betrag des Nationalrats, 224 Millionen, notwendig.

Innerhalb der ständerätlichen Varianten unterstützen wir die **Minderheit I Wasserfallen**.

Wir weisen darauf hin, dass es unstimmig und wenig zielführend ist, den Beitrag hier zu reduzieren und gleichzeitig an mehreren Orten bei der Betreuungszulage den Betrag tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarung. Mit dieser Ausgangslage wird es nicht möglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen: Die Mittel der Programmvereinbarungen wie vorgeschlagen und die Betreuungszulage wie vorgeschlagen werden insgesamt nicht ausreichen, um Eltern von Kindern mit Behinderungen mit erhöhtem Betreuungsbedarf und erhöhten Betreuungskosten sowie Eltern mit Kindern unter 18 Monaten, die ebenfalls erhöhte Tarife bezahlen, in der Erwerbstätigkeit zu halten.

Allianza dal Center | Alleanza del Centro | Le Centre | Die Mitte

Per Mail: familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 20. Juni 2024

Vernehmlassung: Parlamentarische Initiative. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung. Vernehmlassung zum Konzept der WBK-S

Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns eingeladen, zur obengenannten Vernehmlassungsvorlage Stellung zu nehmen. Für diese Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Das Konzept der WBK-S konzentriert sich auf drei Hauptaspekte: Erstens sollen durch die Einführung der Betreuungszulage wirtschaftliche Ziele erreicht werden, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Zweitens ist es der Kommission wichtig, den Bundeshaushalt zu schonen, weshalb sie eine Finanzierung über Arbeitgeber- und gegebenenfalls Arbeitnehmerbeiträge vorschlägt. Drittens soll die Lösung verhindern, dass Kantone aufwändige Strukturen aufbauen müssen. Die Kommission hielt darüber hinaus Programmvereinbarungen für ein geeignetes Instrument, um Kantone und Gemeinden in der familienergänzenden Kinderbetreuung zu unterstützen. Da die Hauptverantwortung bei den Kantonen liegt, will die Kommission die Förderbereiche zur Qualitätsförderung und besseren Abstimmung auf die Bedürfnisse der Eltern streichen. Für die Programmvereinbarungen plant sie einen Verpflichtungskredit von 128 Millionen Franken für vier Jahre.

Die Mitte unterstützt das angepasste Finanzierungsmodell

Die Mitte unterstützt grundsätzlich das Konzept der WBK-S, welche eine Betreuungszulage im Familienzulagengesetz vorsieht. Es ist wichtig, dass die Zuständigkeit und Kompetenz zur Umsetzung der Betreuungszulage weiterhin bei den Kantonen liegt und diese ihre Verantwortung auch wahrnehmen. Für Die Mitte ist klar, dass die Förderung der Gleichstellung, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung mit neuen Kosten verbunden sind. Angesichts der angespannten Finanzlage ist es jedoch entscheidend, den Bundeshaushalt nicht übermässig mit neuen und insbesondere gebundenen Ausgaben zu belasten. Daher befürwortet Die Mitte das angepasste Finanzierungsmodell zur Umsetzung der Vorlage. Das vorgeschlagene Finanzierungssystem, das Arbeitgeber- und gegebenenfalls auch Arbeitnehmerbeiträge einbezieht, erachtet Die Mitte als sinnvoll. Die Arbeitgeber haben ein grosses Interesse daran, dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken und übernehmen durch dieses System einen Teil der Finanzlast. Dies fördert zudem die Solidarität zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern im gemeinsamen Bestreben, familienfreundlichere Arbeitsbedingungen zu schaffen. Jedoch betont die Mitte, dass die Regelung der Finanzierung, entsprechend dem Grundsatze der Familienzulagen, bei den Kantonen liegt. In diesem Finanzierungsmodell ist es den Kantonen freigestellt, mit eigenen Beiträgen das System der Betreuungszulage zu alimentieren und eine sozialverträgliche Umsetzung zu gewährleisten.

Programmvereinbarungen als wichtige Unterstützung für die Kantone

Auch Die Mitte hält die Programmvereinbarungen für ein geeignetes Instrument zur Unterstützung der Kantone und Gemeinden im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung. Die Eingrenzung und die Aufteilung der Finanzen auf die drei Förderbereiche werden von Der Mitte unterstützt. Der vorgeschlagene Verpflichtungskredit von 128 Millionen Franken für vier Jahre erscheint aus Sicht der Mitte angemessen, um die angestrebten Ziele effizient und wirksam zu erreichen.

Die Mitte
Schweiz

Seilerstrasse 8a
Postfach
CH-3001 Bern

T 031 357 33 33
info@die-mitte.ch
www.die-mitte.ch

Die Mitte

Sig. Gerhard Pfister
Präsident Die Mitte Schweiz

Sig. Gianna Luzio
Generalsekretärin Die Mitte Schweiz

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
z.H. Mathilde Crevoisier Crelier, Kommissionspräsidentin

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

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Kommissionsmitglieder

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 (Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung) und die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Umsetzungsvorschlag der ständerätlichen Kommission.

Umdenken gefragt: Aufwertung und Vereinbarkeit von Care-Arbeit

Ein Kind auf die Welt bringen, es ernähren, aufziehen, trösten - die Erwartung ist, dass dies nebenbei und möglichst wie von selbst geschieht. Frauen übernehmen heute den grössten Teil der unbezahlten Care-Arbeit.[1] Sie reduzieren dafür ihre Erwerbsarbeit, verzichten auf Weiterbildung und Aufstieg oder werden daran gehindert. Das hat seinen Preis: Sie haben ein tieferes Einkommen und später eine tiefere Rente. Frauen verdienen jährlich 100 Milliarden Franken weniger als Männer, obwohl sie gleich viele Stunden arbeiten. Diese Unterschiede sind zu einem grossen Teil auf die ungleiche Verteilung der unbezahlten Arbeit zurückzuführen.[2]

Mangelnde öffentliche Investitionen in die familienergänzende Kinderbetreuung haben auch negative Folgen für die überwiegend weiblichen Beschäftigten und die Qualität der Betreuung. Nicht selten zum Praktikumslohn leistet das Personal in Horten, Krippen, Tagesfamilien und Schulen eine wichtige und anspruchsvolle Arbeit. Care-Arbeit wird schlecht bezahlt, obwohl sie systemrelevant ist - das gilt auch für die familienergänzende Kinderbetreuung. Wie in anderen Berufen, die vorwiegend von Frauen ausgeübt werden, fehlt es an Anerkennung und Respekt. Die Betreuung ist chronisch unterfinanziert, was sich in schlechten Arbeitsbedingungen niederschlägt: niedrige Löhne, Überstunden und lange Arbeitstage, zu viele Kinder pro Betreuungsperson und dadurch ein zunehmender psychischer Druck und Belastung.[3] Seit Jahren steigt die Nachfrage nach Betreuungsplätzen, aber es werden nicht genügend Fachkräfte ausgebildet. Die Betreuer:innen sind am Anschlag und viele wechseln früh den Beruf.

Wie die Schule, ist in unseren Nachbarstaaten auch die Kita Aufgabe der öffentlichen Hand. Heute bildet die Schweiz bei der Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung das europäische Schlusslicht. Im Durchschnitt geben die OECD-Länder für die Altersgruppe 0 bis 3 Jahre 0,8 Prozent des BIP aus, die skandinavischen Länder bis zu 2 Prozent und die Schweiz bloss 0,1 Prozent.[4] Dabei zeigen diverse Studien, dass sich öffentliche Investitionen in die familienergänzende Kinderbetreuung volkswirtschaftlich auszahlen: Sie führen zu zusätzlichen Steuereinnahmen, wirken dem

[1] Vgl. Bundesamt für Statistik (BFS), Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2021, S. 33ff.
[2] Madörin, Mascha: *Zählen, was zählt. Sorge- und Versorgungswirtschaft als Teil der Gesamtwirtschaft*. In: Ulrike Knobloch (Hg): Ökonomie des Versorgens. Feministisch-kritische Wirtschaftstheorien im deutschsprachigen Raum. Weinheim 2019. S. 89-119; Economiefeministe (2022): Sorge- und Versorgungswirtschaft. Der vierte und grösste Wirtschaftssektor.https://economiefeministe.ch/themen/sorge-und-versorgungswirtschaft/
[3] Vgl. VPOD, https://vpod.ch/themen/kinderbetreuung/kita-umfrage/
[4] OECD (2017): Starting Strong 2017, Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care. Bund, Kantone und Gemeinden zahlen rund 600 Mio. pro Jahr für Kitas, Tagesfamilien und Spielgruppen (das sind etwa 0,1 Prozent des BIP).

Fachkräftemangel entgegen und senken die Sozial- und Bildungsausgaben.[5] Viele Frauen, die heute nicht erwerbstätig oder unfreiwillig unterbeschäftigt sind, würden ihre Pensen erhöhen, sofern die Kinderbetreuung bezahlbar ist.[6] Der Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung ermöglicht Müttern die Rückkehr an den Arbeitsplatz. Nicht zuletzt leistet die familienergänzende Kinderbetreuung einen fundamentalen Beitrag zur Frühförderung von Kindern, zur Chancengleichheit in Gesellschaft und zu Bildung.[7]

Bezahlbare und gute Kinderbetreuung ist ein wichtiger Faktor, um die Vereinbarkeit und damit die Gleichstellung voranzubringen. Sie ist ein wichtiger Hebel, um der bezahlten Care-Arbeit mehr Respekt zu verschaffen. In der Schweiz macht die Sorgearbeit über 70% aller geleisteten Arbeit aus. Sie ist für die gesamte Gesellschaft wesentlich und trägt zu Wohlbefinden und Wohlstand bei. Ein so relevanter Teil der Arbeit muss auch durch den Bund getragen werden. Die Anstossfinanzierung für familienergänzende Kinderbetreuung ist ein wertvoller Beitrag zur Etablierung einer Vereinbarkeitsstruktur in der Schweiz. Doch die temporäre Finanzierung eignet sich nicht für eine dringend notwendige dauerhafte Lösung. Bis heute sind die Kosten für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung mit rund 35 Prozent eines Einkommens[8] derart hoch, dass sie sich für viele Familien und vor allem Mütter, schlicht nicht lohnen.

Zum Modell der WBK-S

Die SP Frauen begrüssen, dass die Kommissionen für Wirtschaft, Bildung und Kultur (WBK) die Wichtigkeit der temporären Bundesfinanzhilfe für familienergänzende Kinderbetreuung anerkennen und Lösungen erarbeitet haben, um die Betreuungskosten für Eltern langfristig zu senken und den Ausbau des Angebots durch Programmvereinbarungen zu fördern. Die Unterstützung der Schaffung von Betreuungsangeboten sowie die Senkung der Kosten für Eltern tragen zur Verbesserung der Vereinbarkeit bei. Mit einer zulagenbasierten Subventionierung verzichtet der Bund jedoch auf wichtige Steuerungsmöglichkeiten in Bezug auf Qualität, Arbeitsbedingungen und Tarifstruktur, die ihm zur Verfügung stünden, wenn die temporären Bundesfinanzhilfen verstetigt und die Auszahlung an die Kantone an Bedingungen geknüpft würden. Bei den geltenden Tarifen ist die Wirkung der vorgesehenen Direktzahlungen and die Eltern auf die Senkung der Betreuungskosten sehr gering. Sinnvoller wäre, wenn sich die Höhe der Betreuungszulagen an den tatsächlichen Kosten orientieren und einkommensabhängig berechnet würde.

Die Kinderbetreuung ist chronisch unterfinanziert und dies zu Lasten der Care-Arbeiter:innen, Kinder und Eltern. Wir bedauern darum, dass der von der WBK-S erarbeitete Entwurf die Streichung der Bundesfinanzierung vorsieht. Eine solche Finanzierung wäre sinnvoller da sie ohne Belastung von Erwerbseinkommen auskäme und die nötigen Mittel für eine effektive Reform sicherstellen würde. Studien zeigen, für jeden Franken, den die Gesellschaft in die frühkindliche Betreuung und Erziehung investiert, erhält sie eine Rendite von mindestens 2 Franken. Der Bund würde mittel- und langfristig von der frühen Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer profitieren. Wir beantragen, die Vorlage um eine zusätzliche Finanzierung über Bundesmittel zu ergänzen.

---

[5] Hierzu diverse Studien aus der Schweiz und der EU. Siehe z.B. INFRAS / HSG (2016): Whitepaper zu den gesamtgesellschaftlichen Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit, hier S. 13ff.

6 BFS (2016): Schweizer Arbeitskrafterhebung – Mütter auf dem Arbeitsmarkt; BFS (2019): Unterbeschäftigungsquoten der 25- bis 54- Jährigen nach Geschlecht und Familiensituation.

7 INFRAS / HSG (2016): Whitepaper zu den gesamtgesellschaftlichen Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit.

8 OECD, “Net childcare costs”: https://data.oecd.org/benwage/net-childcare-costs.htm?context=OECD

Nur wer gute Arbeitsbedingungen hat, bleibt längerfristig im Beruf. Ein blosser Ausbau von Kita-Plätzen ohne entsprechende Verbesserungen für das Personal ist sinnlos. Studien zeigen zudem, dass Eltern ihre Kinder nur dann in familienergänzende Betreuung geben möchten, wenn die Qualität erhöht wird. Daher ist es entscheidend, dass die Verbesserung der Qualität in den Programmvereinbarungen mit den Kantonen beibehalten wird.

Die Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage wurde gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag bereits im Nationalrat und in der zu beurteilenden Vorlage erneut weiter gesenkt. Kinder im Primarschulalter können jedoch noch nicht systematisch nicht betreut werden. Damit die Erwerbstätigkeit tatsächlich möglich und die Vorlage entsprechende Wirkung entfaltet, ist es sinnvoll, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

Die Kosten für die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten sowie für Kinder mit Behinderungen sind höher aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes. Die aktuelle Vorlage des Ständerates sieht jedoch keine entsprechenden Zuschläge vor, um diesen höheren Kosten gerecht zu werden. Wir beantragen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das 1,5- bis 3-fache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Besten Dank für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen und freundliche Grüsse

Tamara Funiciello und Mathilde Mottet
Co-Präsidentinnen der SP Frauen Schweiz

Weitere Unterzeichner:innen:

Vorname	**Nachname**	**PLZ**
Nathalie	Ackle	8045
Nadine	Aebischer	3013
Edanur	Akdemir	8330
Susanne	Alfermann	9500
Karin	Amatucci	3036
Selina	Bachmann	8200
Moana	Banayo	8005
Manuela	Baptista dos Santos	8833
Laetitia	Barandun	8001
Andreas	Barna	6247
Vanja	Barth	4537
Magdalena	Bartoszewska	8600
Sarah	Baumann	3007
Julia	Baumgartner	4053
Lorena	Bechter	8037
Anita	Beqiraj	8953
Cornelia	Berchtold	8888
Lisa	Bernoulli	8800
Simone	Bigger	7304

Nira	Bigger	7462
Noemi	Biondo	6030
Moena	Bischoff	4132
Olivia	Borer	3008
Simon	Bossart	3012
Denise	Brem	8400
Daniela	Brünisholz	3075
Beatrice	Brunner	6030
Franziska	Bühler	8570
Sarah	Bühler	3073
Anja	Bürgi	3008
Géraldine	Bürgy	3184
Miriam	Büttner	4464
Zoé	Cookson	8047
Wendy	de Haan Quartier	9427
Alexandra	Dee	3007
Tatjana	Domic	6030
Stefanie	Dudler	3123
Laura	Erni	3613
Nadia	Facen	8406
Joelle	Fasler	3014
Maura	Fehr	8002
Vanessa	Felder	6005
Ramon	Felix	3012
Selvije	Ferati	4055
Nadine	Fischer	3012
Nadine	Frei	5105
Pia	Friedli	3084
Luana	Friedli	3097
Lina	Gafner	3700
Pia	Gemperli	8004
Tamira	Gloor	4618
Matteo	Gmür	7320
Mia	Grünberg	8802
Laura	Gubler	8064
Andreas	Gujan	7412
noemie	gujan	7204
Nadia	Gunzinger	4512
Pascale	Hächler	3012
Serafina	Häfeli	2502
Lili	Heinänen	8132
Michelle	Helfenstein	6214
Lia	Hess	3014
Sabrina	Hirschi	3150
Samira	Holer	6056
Mirjam	Hostetmann	6060
Micheline	Huber	8400

Mario	Huber	6030
Susanna	Hug	3235
Michelle	Ingold	4500
Alice	Jäggi	3122
Brigitte	Jakob	2503
Noemi	Johner	3672
Annina	Kienholz	3604
Laura	Kiss	3084
Vivian	Klaus	3013
Katrin	Klein-Haas	2514
Zoé	Koch	5726
Julia	Kozma	3007
Lia	Kummer	4574
Tanja	Küng	8335
Nora	Kunz	3012
Larissa	Kunz	6004
Lara	Künzler	3013
Meriel	Lannutti	3013
Fabienne	Lanz	3627
Aline	Ledergerber	2502
Carla	Marchetti	8200
Chiara	Marinello	3007
Martina	Martin	4614
Flurin	Meng	3013
Corin	Meyer	4704
Sonja	Michel	3053
Monika	Minder	8400
Andrea	Misteli	4102
Rhea	Mollet	5034
Elena	Möri	4500
Celine	Müller	6006
Leonard	Müller	3098
Alina	Mundt	3613
Alessandra	Murer	5033
Judith	Muster	3412
Ines	Neuhaus	5452
Anna	Neurohr	7551
Gioia	Niessner	8004
Julia	Nievergelt	3013
Lena	Nussbaumer	8006
Sandra	Nyffenegger	3150
Janine	Oberli	4443
Aline	Oehler-Rischmann	3073
Gamze	Okumus Solmaz	3073
Syzane	Osmani	8864
Julia	Panknin	8832
Simona	Passerini	8041

Simona	Passerini	8041
Sarah	Pfäffli	3006
Simone	Pfiffner	8887
Maela	Pfister	3008
Dominique	Plattner	4600
Lisa	Portmann	3097
Rebekka	Reber	3012
Sven	Reinhard	4125
Marah	Rikli	8006
Lars	Ruch	8004
Marina	Russo	8802
Iljana	Sägesser	3175
Franziska	Sahli	3008
Sarah	Sari	3011
Sara	Satir	8400
Sarina	Schädler	8634
Tamara	Schärer	8912
Sarah	Schilliger	3008
Zora	Schindler	3006
Nadine	Schmid	8400
Lisanna	Schmidt-Bureš	3006
Bettina	Schneider	3006
Anna	Schneider	7310
Ursina	Schneider	8887
Nadina	Schneuwly	3184
Christine	Schnider	9012
Alina	Schönauer	6288
Carla	Schwarb	8057
Katja	Seebeck	4059
Mirjam	Senn	8200
Songül	Serbetli	4143
Rebeka	Siegenthaler	3173
Lena	Sorg	8200
Linda	Spirig	9000
Lionne	Spycher	3986
Katja	Stäheli	8003
Isabel	Stalder	6207
Manuela	Stalder	6006
Stephanie	Steiner	8032
Diandra	Steup	4562
Nina	Strässle	8400
Jan	Suter	8050
Johanna	Tanner	3315
Carmen	Tanner	3008
Irene	Thut-Bangerter	4573
Anna	Toebak	4054
Cornelia	Tres	5035

Viviana	Tres	5035
Corinna	Vogt	8047
Rebekka	Volken	4460
Dorothea	Vollenweider	8352
Sarah	von Fischer	3122
Emilie	Von Niederhäusern	3046
Melanie	Vonmüllenen	6006
Annina	Weber	6052
Alexandra	Weber	3008
Renée-Katharina	Weber	4054
Moyra	Wehrli	3007
Jasmina	Wehrli	9000
Lucie	Weil	3014
Alexandra	Winteler	8037
Sarah	Wipfli	3013
Annelise	Wirth	3004
Judith	Wolfers	3013
Ariand	Wüthrich	3006
Thea	Wyler	3008
Matthias	Zemp	6166
Lena	Zollinger	8004
Michèle	Zwahlen	3073

Mathilde Crevoisier Crelier
Kommissionspräsidentin
WBK-S

Per Mail an: familienfragen@bsv.admin.ch

Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Zentralsekretariat
Theaterplatz 4
3011 Berne

Tel. 031 329 69 69

info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

Bern, 29. Mai 2024

Pa. Iv. WBK-N. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung: Stellungnahme zu den Anträgen der WBK-S

Sehr geehrter Frau Kommissionspräsidentin,
Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu den Anträgen der WBK-S zur Pa. Iv. WBK-N, «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung», Stellung zu beziehen.

1. Grundsätzliche Bemerkungen: SP Schweiz bevorzugt das Modell WBK-N

Die SP Schweiz setzt sich seit Jahren für mehr öffentliche Investitionen in die frühkindliche Bildung und Betreuung ein. Aus einem einfachen Grund: Ausgaben für familienergänzende Kinderbetreuung sind höchst produktiv. Wenn wir mehr Geld in bezahlbare und qualitativ hochstehende institutionelle Kinderbetreuung stecken, schaffen wir nicht nur gut bezahlte Arbeitsplätze, wir ermöglichen damit vielen Frauen, dass sie am Erwerbsleben teilnehmen können. Damit erhöhen wir das wirtschaftliche Potenzial, sorgen für ausreichend Fachkräfte für die Wirtschaft, verbessern Steuereinnahmen, auch die Sozialversicherungen profitieren. Gleichzeitig fördern wir Kinder, die in Zukunft wiederum bessere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben. Um es mit der deutschen Ökonomin Philippa Sigl-Glöckner vom finanzpolitischen *Think tank*

Dezernat Zukunft zu sagen: öffentliche Investitionen in frühkindliche Betreuung haben «die Rendite eines Hedgefonds».[1]

Die nationalrätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur hat die volkswirtschaftliche Bedeutung solcher Zukunftsinvestitionen erkannt und eine Vorlage erarbeitet, die den Bund dazu verpflichtet, über öffentliche Ausgaben bestehende Fehlanreize gegen die Erwerbsarbeit – die hohen Betreuungskosten gerade für Mittelstandsfamilien – zu beseitigen sowie die Kantone und Gemeinden bei Massnahmen zur Verbesserung des Angebots und zur Weiterentwicklung der Qualität in der Kinderbetreuung zu unterstützen. Die Vorlage wurde am 1. März 2023 vom Nationalrat angenommen.

Die SP Schweiz begrüsst es sehr, dass nach der WBK-N auch die WBK-S die zentrale volkswirtschaftliche und gesellschaftspolitische Relevanz der Förderung der institutionellen Kinderbetreuung betont und Lösungen präsentiert, um die temporären Bundesfinanzhilfen für die familienergänzende Kinderbetreuung langfristig zu sichern. Sie will die Finanzierung über die Einführung einer neuen Betreuungszulage nach Massgabe des Familienzulagengesetzes garantieren.

Die SP Schweiz bedauert jedoch, dass die WBK-S den selbstverschriebenen Sparkurs des Bundesrats zum Anlass nimmt, den Bund aus der Verantwortung für die Finanzierung der frühkindlichen Betreuung zu nehmen. Vielmehr sollen die Arbeitgeber:innen und Lohnempfänger:innen die neue Betreuungszulage vollständig über Lohnprozente finanzieren. Damit folgt die WBK-S der Argumentation des Bundesrats, wonach Ausgaben für frühkindliche Betreuung in erster Linie „Mehrkosten“ generieren, die zu einer „starken“ haushalterischen „Belastung“ führen. Sie widerspricht damit ihren eigenen Aussagen im Zusatzbericht, S. 4, wonach sich öffentliche Ausgaben für die Kinderbetreuung schon nach wenigen Jahren volkswirtschaftlich rechnen.[2] Während die WBK-S eine «stärkere Belastung» des

[1] Philippa

[2] Studien zeigen, für jeden Franken, den die Gesellschaft in die frühkindliche Betreuung und Erziehung investiert, erhält sie eine Rendite von mindestens 2 Franken. Der Bund würde mittel- und langfristig von der früher Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer profitieren. Gerede von „Mehrkosten“ zeugt von fehlendem makroökonomischem Sachverstand und widerspricht zugleich den eigenen Ausführungen im Zusatzbericht (S. 4f.).

Sozialdemokratische Partei der Schweiz Theaterplatz 4 3001 Bern Tel. 031 329 69 69 info@spschweiz.ch www.spschweiz.ch

Bundeshaushalts zur Finanzierung der Vorlage ablehnt, erscheint ihr eine weitere Belastung von Erwerbseinkommen trotz des jüngsten Kaufkraftverlusts hingegen zumutbar.

Die SP Schweiz erachtet eine steuerfinanzierte Vorlage volkswirtschaftlich gesehen als wesentlich effizienter und zieht daher **das Modell WBK-N demjenigen der WBK-S vor**. Aus unserer Sicht ist es nicht nachvollziehbar, warum der Bund aus der Verantwortung für die frühkindliche Betreuung gezogen werden und sich nur noch über die Programmvereinbarungen an der Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung beteiligen soll. Care-Dienstleistungen wie die frühkindliche Betreuung sind systemrelevant, ohne sie kann kein Wirtschafts- und Gesellschaftssystem funktionieren. Es ist die Aufgabe des Bundes, für eine bezahlbare und qualitativ hochstehende öffentliche Infrastruktur zu sorgen. Sollte am Entwurf der WBK-S festgehalten werden, sehen wir es daher als unabdingbar an, die Vorlage um eine Bundesfinanzierung zu ergänzen und den Förderbereich zu Massnahmen der Qualitätssicherung wieder in die Programmvereinbarungen aufzunehmen.

2. Stellungnahme zur Vorlage der WBK-S:

Die SP Schweiz begrüsst es, dass die WBK-S mit ihrem zulagenbasierten Modell die Eltern bei der institutionellen Kinderbetreuung finanziell entlasten und ihre Integration in die Arbeitswelt erleichtern will. Damit könnte erstmals eine Finanzierung von familienergänzender Kinderbetreuung auf Dauer gestellt werden – ein Meilenstein in der konservativen Schweiz. Dennoch sieht die SP Schweiz auch Schwächen im neuen zulagenbasierten Modell der WBK-S. Als problematisch erachten wir a) das Fehlen einer Bundesbeteiligung bei der Finanzierung der neuen Betreuungszulage; b) die fehlende Anreizwirkung für die Kantone, ihre Investitionen in den frühkindlichen Bereich zu erhöhen; c) 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 aus den Programmvereinbarungen; d) die fehlende Berücksichtigung regionaler Unterschiede bei den Betreuungskosten.

Die SP Schweiz stellt daher folgende Anträge:

Sozialdemokratische Partei der Schweiz Theaterplatz 4 3001 Bern Tel. 031 329 69 69 info@spschweiz.ch www.spschweiz.ch

Bundesbeitrag:

Kinderbetreuung ist Sache der öffentlichen Hand. Die SP Schweiz sieht daher den Bund in der Pflicht, der Unterfinanzierung der Kinderbetreuungsbranche durch die Investition öffentlicher Gelder nachhaltig entgegenzuwirken. Die SP Schweiz beantragt daher, dass sich der **Bund mindestens zur Hälfte an den Kosten der Betreuungszulage beteiligt**. Die andere Hälfte ist von den Arbeitgebenden zu tragen. Eine Beteiligung der Lohnempfänger:innen an der Betreuungszulage via Lohnprozente ist angesichts des generellen Kaufkraftverlusts der letzten Jahre auszuschliessen. Anderenfalls spricht sich die SP für den Minderheitsantrag (Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Graf Maya) aus, der eine Bundesbeteiligung (E-FamZG Artikel 16 Absatz 6) von einem Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulagen vorsieht.

Anreizwirkung für die Kantone

Ein wesentliches und für die volkswirtschaftliche Effektivität essenzielles Element der nationalrätlichen Vorlage war die Anreizwirkung für die Kantone. Dies, weil der ursprünglich angedachte Bundesbeitrag, bzw. die jetzt vorgesehene Betreuungszulage, nicht ausreichend hoch ist, um allein die erwünsche Wirkung (Beschäftigungseffekte, Verbleib von beiden Eltern im Arbeitsprozess, Bekämpfung des Fachkräftemangels, positive Effekte der frühkindlichen Bildung) zu entfalten. Dafür braucht es zusätzlich eine höhere Unterstützung der Kantone. Dies ist auch im Sinne der Subsidiarität von entscheidender Bedeutung: die parlamentarische Initiative hat auch zum Ziel, die Kantone in die Verantwortung zu nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. Ohne Anreizmodell könnten gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wodurch es zu einem Nullsummenspiel käme.

Qualität in den Programmvereinbarungen beibehalten

Neben den Kosten der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung entscheidet die Qualität dieser Betreuung darüber, ob die gewünschten Erwerbseffekte überhaupt erreicht werden. Junge Eltern und insbesondere Mütter erhöhen ihr Erwerbspensum nur dann, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird: Dies zeigt eine entsprechende

Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Theaterplatz 4
3001 Bern
Tel. 031 329 69 69
info@spschweiz.ch
www.spschweiz.ch

umfassende Studie von Infras[3] im Auftrag der Jacobs Foundation. Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, ist darum von entscheidender Bedeutung, **dass die Verbesserung der Qualität in den Programmvereinbarungen mit den Kantonen beibehalten bleibt**.

Lineares Modell konsequent umsetzen

Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung kostet aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten sowie teilweise auch für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht die ständerätliche Vorlage hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Wir beantragen, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das 1,5- bis 3-fache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Altersgrenze und Geltungsbereich nicht so stark reduzieren

Die Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage wurde gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag bereits im Nationalrat und nun in der Vorlage der WBK-S erneut gesenkt. Kinder im Primarschulalter können jedoch noch nicht systematisch nicht betreut werden. Damit die Erwerbstätigkeit tatsächlich möglich und die Vorlage entsprechende Wirkung entfaltet, ist es zwingend erforderlich, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

3. Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen:

Wird an der Variante WBK-S festgehalten, stellt die SP Schweiz folgende Anträge. Grundsätzlich lehnen wir alle Minderheitsanträge ab, die die Betreuungszulage auch auf Drittpersonen ausweiten wollen (Minderheiten Stark).

UKibeG:

Zu Abschnitt 1: Allgemeine Bestimmungen:

---

[3] https://www.infras.ch/media/filer_public/c5/3d/c53dbe39-73db-497d-b675-775024a43aca/schlussbericht_infras_gfs_bern_kinderbetreuung_und_erwerbstatigkeit_def.pdf

Sozialdemokratische Partei der Schweiz Theaterplatz 4 3001 Bern Tel. 031 329 69 69 info@spschweiz.ch www.spschweiz.ch

- Die SP Schweiz spricht sich bezüglich **Art. 1 Abs. 1 Best. c für den Minderheitsantrag** (Graf Maya, Crevoisier Crelier, Herzog Eva) aus. Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sowie der Arbeitsbedingungen sind entscheidend, damit die Betreuung in Anspruch genommen wird.

Zu Abschnitt 3: Programmvereinbarungen

- Die SP Schweiz spricht sich bezüglich ***Art. 13 Abs. 1 Best. b*** *und* **c** für den **Minderheitsantrag** (Graf Maya, Crevoisier Crelier, Herzog Eva) aus. Das Gesetz soll namentlich die Beschäftigung von Frauen verbessern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Kinderbetreuungsinstitutionen nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade im Gesundheitsbereich mit einem akuten Fachkräftemangel sind sehr viele Frauen beschäftigt, welche zu unüblichen Zeiten arbeiten. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen besser auf diese Zeiten angepasst werden, damit das externe Betreuungsangebot tatsächlich die Erwerbstätigkeit ermöglicht und die Beiträge auch eine Wirkung entfalten.
- Die SP Schweiz spricht sich bezüglich **Art. 13 Abs. 4 für den Minderheitsantrag** (Graf Maya, Crevoisier Crelier, Herzog Eva) aus.

Familienzulagengesetz (FamZG):

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

- Die SP Schweiz spricht sich bezüglich **Art. 3 Abs 1 Bst. c** für die **Minderheit II** (Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Gmür-Schönenberger, Graf Maya) aus. Die Anspruchsgruppe weiter einzuschränken, erachten wir nicht als mit den Zielen dieser Vorlage vereinbar. Kinder in der Primarschule sollten nicht systematisch unbetreut sein. Gleichzeitig gilt es, die Erwerbstätigkeit der Eltern und damit deren Arbeitsmarktfähigkeit auch in diesem Alter zu ermöglichen. Damit die Vorlage Wirkung entfaltet, ist es sinnvoll, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.
- Die SP Schweiz begrüsst, dass **Art. 3 Abs. 1bis** vorsieht, dass der Bundesrat die Kriterien für die Anerkennung der Institutionen, bei deren Nutzung eine Betreuungszulage ausgerichtet wird, festlegt. Wir fordern, dass diese Kriterien

Sozialdemokratische Partei der Schweiz Theaterplatz 4 3001 Bern Tel. 031 329 69 69 info@spschweiz.ch www.spschweiz.ch

die Gewährleistung guter Arbeitsbedingungen, eines angemessenen Anteils an qualifiziertem Personal sowie eines pädagogisch begründeten Betreuungsschlüssels enthalten. Wir schlagen folgende Änderung vor: „*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.*“

- Die SP Schweiz beantragt, den **Art. 5 Abs. 2bis** folgendermassen zu ändern: «*Die Betreuungszulage beträgt mindestens ~~100~~ **150 Franken** pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jeden zusätzlichen halben Betreuungstag pro Woche erhöht sich die Zulage um ~~50~~ **75 Franken**.*»

- Die SP Schweiz spricht sich bezüglich **Art. 5 Abs. 2quater** für den **Minderheitsantrag** (Herzog, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Maret Marianne) aus. Die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten wegen des entwicklungspsychologisch wichtigen höheren Betreuungsschlüssels (mehr Personal) mehr, oft das 1,5-Fache des Kindertarifs. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit hier keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Dies ist umso wichtiger, als es gerade die erhöhten Kosten für die institutionelle familienergänzende Betreuung während dieser Baby- und Kleinkindzeit sind, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie.

3. Kapitel: Familienzulagenordnungen:

- Die SP Schweiz beantragt, den **Art. 16 Abs. 6** folgendermassen zu ändern: «*Der Bund trägt ~~einen Drittel~~ **die Hälfte** der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 2-2bis FamZG) Betreuungszulagen. Die Arbeitgebenden tragen die andere Hälfte der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulagen.*» Die SP Schweiz sieht den Bund in der Pflicht, sich finanziell an der Betreuungszulage zu beteiligen. Eine mögliche Beteiligung der Lohnempfänger:innen über Lohnprozente ist auszuschliessen.

Sozialdemokratische Partei der Schweiz Theaterplatz 4 3001 Bern Tel. 031 329 69 69 info@spschweiz.ch www.spschweiz.ch

Angesichts des generell Kaufkraftverlusts ist eine weitere Belastung von Erwerbseinkommen nicht hinnehmbar.

Anderenfalls sprechen wir uns für die **Minderheit** (Herzog, Crevoisier Crelier, Graf) aus. Wir beantragen zugleich, den **Art. 5** zu streichen.

Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung:

- Die SP Schweiz spricht sich bezüglich Art. 1 für die **Unterstützung der Version des Nationalrats** aus (224 Mio.). In allen Schwerpunkten der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. Der Betrag des Nationalrats mit 224 Millionen ist schon tief angesetzt. Innerhalb der ständerätlichen Varianten sprechen wir uns für die **Minderheit I** (Wasserfallen, Crevoisier Crelier, Stocker, Graf) aus. Entgegen dem Vorschlag der WBK-S (Zusatzbericht, S. 12) soll das Geld über alle vier Förderbereiche gleichmässig verteilt werden.

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen,

SP Schweiz

Mattea Meyer	Cédric Wermuth	Sandro Liniger
Co-Präsidentin	Co-Präsident	Pol. Fachreferent

Sozialdemokratische Partei der Schweiz Theaterplatz 4 3001 Bern Tel. 031 329 69 69 info@spschweiz.ch www.spschweiz.ch

Schweizerische Volkspartei
Union Démocratique du Centre
Unione Democratica di Centro
Partida Populara Svizra

Generalsekretariat / Sécrétariat général
Postfach, 3001 Bern / www.svp.ch
Tel. 031 300 58 58 / gs@svp.ch
IBAN: CH80 0900 0000 3000 8828 55

Commission de la science, de
l'éducation et de la culture du Conseil
des Etats CSEC-CE
Madame la Conseillère aux Etats
Mathilde Crevoisier Crelier
3003 Berne

Par courrier électronique :
familienfragen@bsv.admin.ch

Berne, le 12 juin 2024

21.403 n Iv. pa. CSEC-N. Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles

Réponse de l'UDC Suisse à la procédure de consultation

Madame la Présidente de la Commission,

Mesdames et Messieurs,

L'UDC Suisse vous remercie de l'avoir consultée au sujet de l'objet cité en titre. Après avoir examiné les détails du projet, elle a l'avantage de se prononcer comme suit :

L'UDC Suisse rejette fermement l'atteinte au fédéralisme que représente une bascule de la politique d'accueil extra-familial des cantons à la Confédération. Si le projet de la CSEC-CE représente un progrès par rapport à celui de son homologue du conseil national, il n'en demeure pas moins fondamentalement erroné : la politique familiale appartient aux cantons, qui sont les plus à même de proposer des solutions réalistes, finançables et proche des réalités du terrain.

En préambule, l'UDC Suisse salue la volonté de la CSEC-CE de revoir en profondeur le projet de la CSEC-CN. En effet, une part des critiques que l'UDC a prononcées dès le début à l'encontre du projet initial sont corrigées dans la mouture actuelle. On peut citer à cet égard le fait qu'une allocation de garde devrait entraîner moins d'effets d'aubaine qu'une contribution de la Confédération. De plus, le rattachement à un système de versement qui a fait ses preuves permet de résoudre une partie des problématiques soulevées par les mécanismes complexes initialement envisagés.

Malgré un léger mieux, le projet tel que modifié par la CSEC-CE viole toujours les principes élémentaires du fédéralisme

Toutefois, force est de constater que les principaux vices inhérents au projet présenté demeurent. Comme l'avait fait remarquer l'UDC Suisse dans sa réponse à consultation du 8 septembre 2022, le projet initial ne repose pas sur une base constitutionnel suffisante et

Schweizerische Volkspartei
Union Démocratique du Centre
Unione Democratica di Centro
Partida Populara Svizra

Generalsekretariat / Sécrétariat général
Postfach, 3001 Bern / www.svp.ch
Tel. 031 300 58 58 / gs@svp.ch
IBAN: CH80 0900 0000 3000 8828 55

bafoue de ce fait la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Rappelons que, dans le message du 20 novembre 1996 relatif à la nouvelle constitution fédérale, le Conseil fédéral rappelait que l'article 116, source de la répartition des tâches en matière de protection de la famille, « ne détermine pas non plus une compétence (de la Confédération). Il n'est applicable que dans les domaines où la Confédération est compétente sur la base d'une autre norme constitutionnelle ». C'est aux cantons que doit revenir la responsabilité et le financement de la politique familiale, respectivement du financement de l'accueil extra-familial.

Plusieurs minorités à suivre le cas échéant

Dans le cas où la Commission devait malgré tout maintenir son intention de se substituer aux cantons en la matière, l'UDC Suisse soutiendrait alors diverses modifications du projet afin d'en limiter les conséquences néfastes.

- Suppression des conventions-programmes afin de préserver (tant que faire se peut) le rôle subsidiaire de la Confédération – cela d'autant plus dans la situation actuelle de cette dernière.
- Suppression du comblement des lacunes et du développement de la politique de la petite enfance.
- Extension de l'allocation de garde hors institution, à hauteur de 50% de l'allocation ordinaire, afin de traiter les différentes formes d'accueil de la même manière et de ne pas discriminer les familles qui trouvent des solutions privées (grands-parents, voisins, parents de jour, proches).

Pour le surplus, l'UDC Suisse se réfère à sa précédente réponse à consultation portant sur le projet de la CSEC-CN.

Réitérant ses remerciements de l'avoir associée à cette consultation, l'UDC Suisse vous prie de croire, Madame la Présidente de la Commission, Mesdames et Messieurs, à l'assurance de sa considération.

Avec nos meilleures salutations

UNION DÉMOCRATIQUE DU CENTRE

Le président du parti — Le secrétaire général

Marcel Dettling — Henrique Schneider
Conseiller national

Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associaziun da las Vischnancas Svizras

Kommission für Wissenschaft, Bildung
und Kultur des Ständerates (WBK-S)

per E-Mail an:
familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 10. Juni 2024

Modell der Betreuungszulage der WBK-S betreffend Umsetzung der parl. Initiative 21.403n
Stellungnahme des Schweizerischen Gemeindeverbandes

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, im Rahmen der Vernehmlassung zum Modell der Betreuungszulage der WBK-S in Umsetzung der Parl. Initiative 21.403 aus Sicht der rund 1500 dem Schweizerischen Gemeindeverband (SGV) angeschlossenen Gemeinden Stellung nehmen zu können.

Die vorliegende Stellungnahme wurde in Absprache mit dem Generalsekretariat der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (GS SODK) und dem Schweizerischen Städteverband (SSV) erarbeitet sowie in Rücksprache mit dem Generalsekretariat der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (GS EDK).

Gesamtbeurteilung

Die Pa.Iv. 21.403 will eine wirkungsvolle Reduktion der Betreuungskosten für Eltern, die ihre Kinder familienextern betreuen lassen. Andererseits soll eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung via Programmvereinbarungen gemeinsam mit den Kantonen und Gemeinden vorangetrieben werden. Der SGV hat die vom Nationalrat im März 2023 verabschiedete Vorlage unterstützt. Überzeugt von der Notwendigkeit, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Schweiz zu verbessern, steht der SGV auch dem Vorschlag der WBK-S, dies über das Familienzulagengesetz zu regeln, offen gegenüber. **Letztlich soll dasjenige Modell zur Umsetzung gelangen, das die Ziele der parlamentarischen Initiative effektiv und effizient erreicht und gleichzeitig politisch mehrheitsfähig ist.**

Die WBK-S sieht – wie der Nationalrat – eine Umsetzung der Vorlage in zwei Teilen vor: einerseits eine Reduktion der Elternbeiträge für die institutionelle Kinderbetreuung, andererseits Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung des Angebots. Auch die WBK-S setzt die Mehrheit der vorgesehenen finanziellen Mittel bei der Senkung der Elternbeiträge ein. Dies begrüssen wir.

Anders als der Nationalrat schlägt die WBK-S zur Senkung der Elternbeiträge vor, eine Betreuungszulage über das Familienzulagengesetz auszurichten und keine proportionale Bundesbeteiligung in einem neuen Gesetz zu verankern; den Geltungsbereich der Zulage auf das vollendete 7. Lebensjahr des Kindes zu beschränken und die Finanzierung nicht durch Bundesmittel, sondern über die Wirtschaft sicherzustellen.

Zu diesen grundlegenden Abweichungen zum Nationalratsmodell äussern wir uns wie folgt:

- Für die Kantone, Städte und Gemeinden ist eine administrativ einfache Lösung wichtig. Die Ausrichtung und Durchführung der Betreuungszulage über das Familienzulagensystem wird begrüsst, sofern dies mit weniger Administrationsaufwand verbunden ist.

- Die Finanzierung rein über Beiträge von Arbeitgebenden (und gegebenenfalls Arbeitnehmenden) erachten wir jedoch nicht als angemessen und auch nicht als mehrheitsfähig. Dem Bund kommt gemäss Bundesverfassung (Art. 67 Abs. 2 und Art. 116 Abs. 1) eine Mitverantwortung zu. Von einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf profitieren alle Staatsebenen. Der Bundesrat hat dies u.a. als Auftrag in seinen Legislaturzielen festgelegt. Die familienergänzende Kinderbetreuung ist nicht alleine kantonale und kommunale Aufgabe, sondern in der Verantwortung über alle Staatsebenen hinweg zu sehen. Entsprechend soll der Bund auch eine finanzielle Mitverantwortung übernehmen und einen substanziellen Teil der Kosten der Betreuungszulagen tragen.
- Der SGV hätte einen Geltungsbereich bis zum Ende der Primarschule bevorzugt, weil die Betreuung im Früh- und im Vorschulbereich zusammengedacht werden sollte. Da der Handlungsbedarf in den ersten Lebensjahren des Kindes jedoch weit grösser ist, kann der SGV die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung des Geltungsbereichs im Sinne eines Kompromisses mittragen.

In Bezug auf die Programmvereinbarungen will die WBK-S weniger Mittel einsetzen als der Nationalrat und setzt andere inhaltliche Schwerpunkte. Der SGV erachtet hier den ursprünglichen Vorschlag des Nationalrats als zielführender.

Bemerkungen zu den Anpassungsvorschlägen der WBK-S

1. BETREUUNGSZULAGE

Gesetzliche Grundlage / Abwicklung
Die WBK-S schlägt vor, die Reduktion der Elternbeiträge aus dem Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) herauszulösen und stattdessen im Familienzulagengesetz (FamZG) zu verankern, weil der administrative Aufwand als geringer eingeschätzt wird. Eine schlanke Abwicklung ist auch im Interesse von Kantonen, Städten und Gemeinden. Gestützt auf die Ausführungen im Bericht des Nationalrats und im Zusatzbericht der WBK-S ist anzunehmen, dass die Abwicklung über das Familienzulagensystem administrativ einfacher ist (insbesondere aufgrund des Verzichts auf einen Mindestbeschäftigungsgrad, vgl. nachstehend).

Der SGV unterstützt die Gewährung einer Betreuungszulage über das Familienzulagensystem, sofern sich dieses Modell als administrativ einfacher erweist.

Anspruchsvoraussetzung (Inanspruchnahme institutioneller Kinderbetreuung)
Damit die Subvention gezielt die Elternbeiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung reduziert und den Erwerbsanreiz erhöht, ist sie aus Sicht des SGV an die effektive Inanspruchnahme von institutioneller Kinderbetreuung zu knüpfen. Wer keine Betreuungskosten hat, soll auch nicht entlastet werden. Wenn alle Eltern eine Betreuungszulage erhalten und das Gesamtbudget das Gleiche bleibt, erhalten jene Eltern weniger, die effektiv Betreuungskosten schultern. Der Erwerbsanreiz wird entsprechend abgeschwächt. Ferner sollte die Entlastung direkt den Eltern zugutekommen. Dadurch, dass die Betreuungszulage direkt an jene Eltern ausgerichtet wird, die institutionelle Kinderbetreuung in Anspruch nehmen und die Höhe proportional zu deren Nutzung ist, erfüllt die Betreuungszulage diese Anforderungen.
Der Anspruch auf eine Betreuungszulage leitet sich grundsätzlich aus einer Erwerbstätigkeit ab. Die WBK-S sieht allerdings von einem Mindestbeschäftigungsgrad ab. Auch der SGV erachtet die Voraussetzung eines Erwerbspensums als im Vollzug unverhältnismässig aufwändig. Der Verzicht auf ein Mindestpensum wird daher begrüsst – so wie auch der Vorschlag, dass arbeitslose Personen einen Taggeldzuschlag erhalten in Höhe der Betreuungszulage in Analogie zur Regelung betreffend Familienzulage.

Der SGV begrüsst die Anbindung der Betreuungszulage an die effektive Inanspruchnahme institutioneller Kinderbetreuung und den Verzicht auf ein Mindestpensum.

Holzikofenweg 8 | Postfach | 3001 Bern | T +41 (0)31 380 70 00 | verband@chgemeinden.ch | www.chgemeinden.ch

Geltungsbereich
Ein Anspruch auf Betreuungszulage besteht gemäss Kommissionsmehrheit ab der Geburt bis zur Vollendung des 7. Altersjahrs. Damit weicht der Vorschlag der WBK-S deutlich vom Modell des Nationalrats ab (Geltungsbereich bis zum Ende der Primarschulzeit, also in der Regel 5 Jahre länger). Die grösste Wirkung erzielen die Beiträge des Bundes im Frühbereich, da dort die Betreuung für die Eltern am teuersten ist.

Der SGV kann die Einschränkung des Geltungsbereichs mittragen, allerdings sollte eine mit dem Bildungssystem kohärente Anspruchsgrenze (nicht über Kindsalter, sondern über Schulstufen) definiert werden.

Höhe der Betreuungszulage
Gemäss Vorschlag der WBK-S beträgt die Betreuungszulage mindestens 100 Franken pro Monat und Kind, das einen Tag pro Woche institutionell betreut wird, d.h. maximal 500 Franken pro Monat für ein Kind, das an fünf Tagen pro Woche institutionell betreut wird. Die vorgeschlagenen Beträge dürften ungefähr der 20% Kostenbeteiligung entsprechen, die der Nationalrat vorsieht. Allerdings würde sich der Bund damit nicht an allfälligen zukünftigen Kostensteigerungen beteiligen, da die Betreuungszulage fix und nicht anteilsmässig ausgestaltet ist. Damit künftige Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden müssen, ist zumindest eine Indexierung der Betreuungszulage vorzusehen. Der SGV begrüsst, dass sich die WBK-S bei der Höhe der Zulage in einem ähnlich substanziellen Rahmen bewegt, wie die Nationalratsvorlage. Offen bleibt, wie die Betreuungszulage ab Eintritt in den Kindergarten ausgestaltet wird, wo die Betreuung je nach System nicht mehr in Halbtagen, sondern gemeinhin in Modulen berechnet wird.

Ferner begrüssen wir, dass die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen – gestützt auf die effektiv anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten – erhöht wird. In diesem Zusammenhang scheint uns wichtig, Wege zu finden, die eine Benachteiligung derjenigen Kantone, Städte und Gemeinden, die aktuell diese Mehrkosten übernehmen, ausschliessen. Sofern die Eltern höhere Kosten für die Betreuung eines Kleinkindes unter 18 Monaten zu tragen haben, sollten diese Mehrkosten analog den Mehrkosten für die Betreuung von Kindern mit Behinderungen abgegolten werden. Eine Überentschädigung der Eltern ist durch entsprechende Anpassungen bei den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen auszuschliessen, d.h. die von den Eltern selbst getragenen effektiven Betreuungskosten für die familienergänzende Kinderbetreuung darf die Betreuungszulage in keinem Fall übersteigen.

Der SGV stimmt der Höhe der Betreuungszulage und der Abstufung pro Betreuungstag pro Woche für den Frühbereich zu. Für den schulergänzenden Bereich braucht es unter Umständen differenzierte Betreuungszulagen. Die vorgesehene höhere Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen wird begrüsst. Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten soll dem anderthalbfachen Betrag des Mindestansatzes entsprechen. Die Betreuungszulage ist regelmässig an die Teuerung anzupassen und darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.

Finanzierung
Die WBK-S sieht für die Finanzierung der Betreuungszulage die Arbeitgebenden in der Pflicht, weil ihrer Ansicht nach die Verantwortung für die Bekämpfung des Fachkräftemangels bei den Arbeitgebenden liegt. Entsprechend sieht die WBK-S keine direkte Bundesbeteiligung an den geschätzten jährlichen Kosten von 637 Mio. vor[1]. Indirekt würde der Bund in seiner Funktion als Arbeitgeber einen Teil der Kosten tragen. Auch die Kantone, Städte und Gemeinden würden als Arbeitgeber die Betreuungszulagen indirekt mitfinanzieren, da der mittlere Arbeitgebersatz rund 0.2 Prozent erhöht werden müsste (von 1.75 auf rund 1.95 Prozent).

[1] Abgesehen von 3 Mio. Franken pro Jahr an Sach- und Personalkosten in den ersten vier Jahren für die Umsetzung der Betreuungszulage sowie wiederkehrende Subventionen von jährlich rund 2 Millionen Franken im Zusammenhang mit den Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmende.

Holzikofenweg 8 | Postfach | 3001 Bern | T +41 (0)31 380 70 00 | verband@chgemeinden.ch | www.chgemeinden.ch

Die WBK-S sieht die Mitverantwortung des Bundes erfüllt durch die finanzielle Beteiligung an den Programmvereinbarungen (was insgesamt einer Beteiligung von rund 5% an den Gesamtkosten des Vorschlags der WBK-S entspricht). Darin liegt die grösste Diskrepanz zum Modell des Nationalrats. Dieses sieht eine Bundesbeteiligung von rund 700 Mio. Franken pro Jahr vor für die Reduktion der Elternbeiträge.

Die Überlegungen der WBK-S sind für den SGV nicht nachvollziehbar. Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Mobilisierung des inländischen Fachkräftepotentials sind explizite Ziele des Bundes in seiner Legislaturplanung. Der Bund profitiert direkt, wenn diese Ziele erreicht werden (Steuereinnahmen, Standortattraktivität). Eine angemessene Beteiligung der Arbeitgebenden wird begrüsst. **Mit der Finanzierung der Betreuungszulagen ausschliesslich über die Wirtschaft, wird der finanzielle Teil des Systems jedoch zu einseitig konzipiert und der Verantwortung des Bundes nicht genügend Rechnung getragen**. Zudem beteiligen sich die Arbeitgeber in verschiedenen Kantonen bereits an den Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung. Diese Systeme würden durch den Vorschlag der WBK-S übersteuert.

Der SGV sieht den Bund finanziell stärker in der Mitverantwortung. Die WBK-S ist aufgefordert, eine faire, politisch mehrheitsfähige Aufteilung der Kosten zu finden. Art 16 FamZG ist entsprechend anzupassen.

2. PROGRAMMVEREINBARUNGEN

Wie das Modell des Nationalrats schlägt auch die WBK-S Programmvereinbarungen vor und erachtet diese als ein geeignetes Instrument seitens Bund, um die Kantone und Gemeinden im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zu unterstützen. Abweichungen gibt es aber bei den vorgeschlagenen Förderbereichen (drei Förderbereiche im WBK-S-Modell gegenüber vier im Nationalrats-Modell) und den dafür vorgesehenen Finanzmitteln (128 Millionen Franken anstelle von 224 Millionen Franken).

Für den SGV sind die Programmvereinbarungen ein wichtiges zweites Element der Vorlage. Sie geben den Kantonen den notwendigen Handlungsspielraum im Vollzug, um je nach Handlungsbedarf und lokalen Gegebenheiten Prioritäten setzen zu können. Die Kantone sollen unter Rücksichtnahme der Strukturen vor Ort mit dem Bund aushandeln können, welche Förderbereiche sie in ihre Programmvereinbarung einschliessen (und nicht verpflichtet sein, alle Bereiche abzudecken). Die Finanzhilfen sollen dorthin fliessen können, wo die Kantone und ihre Städte und Gemeinden den grössten Handlungsbedarf sehen

Der SGV plädiert nebst den Programmvereinbarungen zur Schliessung bestehender Angebotslücken für die Beibehaltung der Förderbereiche zur Qualitätsförderung und zur besseren Abstimmung der Angebote auf die Bedürfnisse der Eltern. Insbesondere im Bereich der Qualitätsförderung ist der Bedarf gross und der Bund kann hier wichtige Impulse setzen. Je höher die Qualität der Betreuung **ist,** desto eher nehmen Familien die Betreuungsangebote in Anspruch. Die von den Konferenzen SODK und EDK erarbeiteten Empfehlungen zur Qualität in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung sind eine zu berücksichtigende Referenzgrundlage. Der neu dazugekommene Förderbereich «Kinder mit Behinderung» wird vom SGV unterstützt. Weiter spricht sich der SGV dafür aus, dass – wie im Modell des Nationalrats vorgesehen – der Bund den Kantonen und Dritten Finanzhilfen für Programme und Projekte von nationaler und sprachregionaler Bedeutung gewähren kann. Auf die Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit kann aus Prioritätsüberlegungen verzichtet werden.

Der SGV schlägt vier Förderbereiche für die familienergänzende Kinderbetreuung vor:

1) Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen bzw. zur Schliessung bestehender Angebotslücken;
2) Bessere Abstimmung der familienergänzenden Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern;

Holzikofenweg 8 | Postfach | 3001 Bern | T +41 (0)31 380 70 00 | verband@chgemeinden.ch | www.chgemeinden.ch

3) Bessere Abstimmung auf die Bedürfnisse von Kindern mit einer Behinderung (Schaffung von Plätzen und Finanzierbarkeit);
4) Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Der Verpflichtungskredit sollte nicht starr auf die verschiedenen Förderbereiche und einzelnen Jahre festgelegt, sondern gemäss Bedarf zugeordnet werden können. Auf die Definition von Eckwerten für die Mittelzuteilung auf die einzelnen Förderbereiche ist demnach zu verzichten.

Der SGV ist weiterhin der Ansicht, dass der im Rahmen der ersten Vernehmlassung vorgesehene Verpflichtungskredit in der Höhe von 160 Millionen Franken (für die Dauer von 4 Jahren) angemessen ist.

3. STATISTIK

Für eine evidenzbasierte Analyse und Steuerung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung fehlen aktuell einheitlich erhobene Daten auf nationaler Ebene, weshalb wir den Aufbau einer nationalen Kinderbetreuungsstatistik unterstützen. Im Rahmen der Konzeptionierung gilt es die Informationsbedürfnisse der involvierten Akteure abzuklären. Um den Aufwand für die kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden wie auch für die Betreuungseinrichtungen möglichst gering zu halten, ist eine Fokussierung auf die zentralen Kennzahlen anzustreben.

Hingegen lehnen wir eine vorgesehene Statistik im Bereich der Politik der frühen Förderung von Kindern ab. Dem Nutzen einer solchen Statistik stünde ein unverhältnismässiger Aufwand bei den kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden gegenüber. Folglich beantragen wir, die Statistik auf den Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zu beschränken.

Der SGV beantragt, Art. 23a FamZG wie folgt anzupassen:

[1] «Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine harmonisierte Statistik im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung». ~~harmonisierte Statistiken in den Bereichen der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie der Politik der frühen Förderung von Kindern".~~

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gemeindeverband

Präsident | Direktor

Ständerat

Kopie: Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK
Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren EDK
Schweizerischer Städteverband SSV

Holzikofenweg 8 | Postfach | 3001 Bern | T +41 (0)31 380 70 00 | verband@chgemeinden.ch | www.chgemeinden.ch

Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associaziun da las Vischnancas Svizras

Commission de la science, de l'éducation
et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-E)

par e-mail à :
familienfragen@bsv.admin.ch

Berne, le 10 juin 2024

Modèle d'allocation de garde de la CSEC-E pour la mise en œuvre de l'Iv.Pa. 21.403.
Prise de position de l'Association des Communes Suisses

Madame la Présidente de la commission,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position dans le cadre de la consultation sur le modèle d'allocation de garde de la CSEC-E pour la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403, du point de vue des quelque 1500 communes affiliées à l'Association des communes suisses (ACS). La présente prise de position a été élaborée d'entente avec le secrétariat général de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et l'Union des villes suisses (UVS) ainsi qu'en concertation avec le secrétariat général de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

Évaluation globale

L'iv. pa. 21.403 vise une réduction efficace des frais de garde pour les parents qui font garder leurs enfants en dehors de la famille. D'autre part, il s'agit de faire avancer un développement de l'accueil extrafamilial des enfants conforme aux besoins via des conventions-programmes en collaboration avec les cantons et les communes. L'ACS a soutenu le projet adopté par le Conseil national en mars 2023. Convaincue de la nécessité d'améliorer la conciliation entre vie familiale et professionnelle en Suisse, l'ACS est également ouverte à la proposition de la CSEC-E de régler cette question par le biais de la loi sur les allocations familiales. **En fin de compte, c'est le modèle qui permettra d'atteindre les objectifs de l'initiative parlementaire de manière efficace et efficiente tout en étant susceptible de réunir une majorité politique**.

La CSEC-E prévoit, comme le Conseil national, une mise en œuvre du projet en deux parties : d'une part, une réduction des contributions versées par les parents pour l'accueil institutionnel des enfants, d'autre part, des conventions-programmes pour le développement de l'offre. La CSEC-E attribue également la majorité des moyens financiers prévus à la réduction des contributions parentales. Cette intention est saluée.

Pour réduire les contributions parentales, contrairement au Conseil national, la CSEC-E propose d'octroyer une allocation de garde par le biais de la loi sur les allocations familiales plutôt que d'inscrire dans une nouvelle loi une participation proportionnelle de la Confédération, de limiter le champ d'application de cette allocation à l'âge de 7 ans révolus, et d'en assurer le financement non par des fonds de la Confédération, mais par l'économie.

Concernant ces divergences fondamentales par rapport au modèle du Conseil national, nous nous prononçons comme suit :

- Pour les cantons, les villes et les communes, il est important de trouver une solution simple sur le plan administratif. Le versement et la gestion de l'allocation de garde par le biais du système des allocations familiales sont donc accueillis favorablement, pour autant que cela implique moins de travail administratif.

- Nous considérons toutefois que prévoir un financement uniquement par le biais de contributions des employeurs (et éventuellement des employés) n'est ni approprié ni susceptible de recueillir une majorité. Selon la Constitution fédérale (art. 67, al. 2 et art. 116, al. 1), la Confédération partage une part de responsabilité et tire aussi profit de l'existence d'une offre de qualité en matière d'accueil extrafamilial. Tous les niveaux de l'État profitent d'une meilleure conciliation entre vie familiale et professionnelle. Le Conseil fédéral en a fait, entre autres, une mission dans ses objectifs de législature. L'accueil extrafamilial des enfants n'est pas uniquement une tâche cantonale et communale, mais doit être considéré comme une responsabilité commune à tous les niveaux de l'Etat. En conséquence, la Confédération doit également assumer une coresponsabilité financière et prendre en charge une part substantielle des coûts des allocations de garde.
- L'ACS aurait préféré un champ d'application allant jusqu'à la fin de l'école primaire, car l'accueil de la petite enfance et l'accueil préscolaire doivent être pensés ensemble. Mais comme le besoin d'agir est bien plus important durant les premières années de vie de l'enfant, l'ACS peut soutenir la limitation du champ d'application proposée par la CSEC-E dans le sens d'un compromis.

En ce qui concerne les conventions-programmes, la CSEC-E souhaite engager moins de moyens que le Conseil national et met l'accent sur d'autres priorités. À cet égard, l'ACS estime que la proposition initiale du Conseil national est davantage conforme aux objectifs.

Remarques sur les propositions d'adaptation de la CSEC-E

1. ALLOCATION DE GARDE

Base légale / exécution
La CSEC-E propose de retirer la réduction des contributions parentales de la Loi fédérale sur le soutien à l'accueil extra-familial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc) et de l'inscrire plutôt dans la Loi sur les allocations familiales (LAFam), car elle estime que la charge administrative serait moindre. Une gestion simplifiée serait aussi dans l'intérêt des cantons, des villes et des communes. En se basant sur les explications du rapport du Conseil national et du rapport complémentaire de la CSEC-E, on peut admettre que l'exécution par le biais du système des allocations familiales est plus simple du point de vue administratif (notamment en raison de la renonciation à un taux d'occupation minimal, voir ci-après).

L'ACS est favorable à l'octroi d'une allocation de garde par le biais du système des allocations familiales, dans la mesure où ce modèle s'avère plus simple sur le plan administratif.

Condition du droit à la prestation (recours à l'accueil institutionnel)
Pour que la subvention réduise de manière ciblée les contributions parentales à l'accueil extra-familial des enfants et augmente l'incitation à exercer une activité professionnelle, l'ACS estime qu'elle doit être conditionnée au recours effectif à l'accueil institutionnel. Les parents qui n'ont pas de frais de garde ne doivent pas bénéficier eux aussi d'un allégement. Si tous les parents reçoivent une allocation de garde et que le budget global reste le même, les parents qui assument effectivement des frais de garde recevront moins. L'incitation à exercer une activité professionnelle s'en trouverait donc affaiblie. En outre, l'allégement doit profiter directement aux parents. L'allocation de garde répond à ces exigences dans la mesure où elle est versée directement aux parents qui ont recours à l'accueil institutionnel et où son montant est proportionnel à l'utilisation qu'ils en font.

Le droit à une allocation de garde découlerait en principe de l'exercice d'une activité lucrative. La CSEC-E a toutefois décidé de s'abstenir d'exiger un taux d'occupation minimal. L'ACS considère elle aussi qu'utiliser le critère du taux d'activité comme condition entraînerait en pratique une charge disproportionnée. La renonciation à la fixation d'un taux d'occupation minimal est donc saluée, de même que la proposition selon laquelle les personnes au chômage recevraient un supplément aux indemnités journalières à hauteur de l'allocation de garde, par analogie avec la réglementation relative aux allocations familiales.

Holzikofenweg 8 | Postfach | 3001 Bern | T +41 (0)31 380 70 00 | verband@chgemeinden.ch | www.chgemeinden.ch

L'ACS est favorable à ce que l'allocation de garde soit liée au recours effectif à l'accueil institutionnel et à ce qu'il soit renoncé à fixer un taux d'occupation minimal.

Champ d'application
Selon la majorité de la commission, le droit à l'allocation de garde existera dès la naissance et jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de 7 ans. La proposition de la CSEC-E s'écarte ainsi nettement du modèle du Conseil national (champ d'application à la fin de l'école primaire, soit en principe 5 ans de plus). C'est dans le domaine de la petite enfance que les contributions de la Confédération ont le plus d'effet, car c'est là que l'accueil coûte le plus cher aux parents.

L'ACS peut admettre une limitation du champ d'application, mais le seuil donnant droit à l'allocation devrait être défini de manière à être cohérent avec le système éducatif (en fonction non pas de l'âge de l'enfant, mais des degrés scolaires).

Montant de l'allocation de garde
Selon la proposition de la CSEC-E, le montant minimum de l'allocation de garde est de 100 francs par mois pour les enfants gardés un jour par semaine dans une structure institutionnelle, soit 500 francs par mois au maximum pour un enfant placé dans une structure de garde institutionnelle 5 jours par semaine. Les montants proposés devraient correspondre à peu près aux 20 % de participation aux coûts prévus par le Conseil national. Toutefois, la Confédération ne participerait ainsi pas à d'éventuelles augmentations ultérieures des coûts, car l'allocation de garde est conçue de manière fixe et non proportionnelle. Afin que les futures augmentations de coûts attendues ne doivent pas être supportées uniquement par les systèmes de subventions cantonaux et communaux, il faudrait au moins prévoir une indexation de l'allocation de garde. L'ACS salue le fait que la CSEC-E ait opté pour un niveau largement similaire à celui du projet du Conseil national pour ce qui concerne le montant de l'allocation. La question de savoir comment l'allocation de garde sera organisée à partir de l'entrée à l'école enfantine, où, suivant les systèmes, la prise en charge n'est plus calculée en demi-journées, mais généralement par modules, reste néanmoins ouverte.

Nous soutenons en outre le fait qu'une allocation de garde plus élevée soit prévue pour les enfants en situation de handicap, sur la base des frais supplémentaires réellement occasionnés par le handicap. À ce propos, il nous paraît important de trouver le moyen d'éviter que les cantons, villes et communes qui prennent actuellement déjà en charge ces surcoûts ne soient lésés. Par ailleurs, dans la mesure où les parents doivent supporter des frais plus élevés pour la garde d'un enfant de moins de 18 mois, ces coûts supplémentaires devraient aussi être compensés, de façon analogue aux frais supplémentaires pour l'accueil des enfants en situation de handicap. Les systèmes de subvention cantonaux et communaux devront être adaptés en conséquence afin d'exclure toute surindemnisation des parents, c'est-à-dire que l'allocation de garde ne devra en aucun cas dépasser les frais effectifs à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial de leurs enfants.

L'ACS approuve le montant de l'allocation de garde et l'échelonnement en fonction du nombre de jours de prise en charge par semaine pour le domaine de la petite enfance. Pour le domaine parascolaire, des allocations de garde différenciées pourraient éventuellement être nécessaires. L'allocation de garde plus élevée prévue pour les enfants en situation de handicap est saluée. L'allocation pour les enfants de moins de 18 mois devrait correspondre à une fois et demie le montant minimal. L'allocation de garde devra être régulièrement adaptée au renchérissement, et elle ne doit pas amener à une surindemnisation des parents.

Financement
La CSEC-E considère que le financement des allocations de garde doit incomber aux employeurs, car elle estime que la lutte contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée relève de la responsabilité de ces derniers. La CSEC-E ne prévoit donc pas une participation directe de la Confédération aux coûts

Holzikofenweg 8 | Postfach | 3001 Bern | T +41 (0)31 380 70 00 | verband@chgemeinden.ch | www.chgemeinden.ch

annuels évalués à 637 millions[1]. Cette dernière prendrait indirectement en charge une partie des coûts en sa qualité d'employeur. Les cantons, les villes et les communes cofinanceraient également indirectement les allocations de garde à titre d'employeurs puisque les cotisations moyennes des employeurs devraient augmenter d'environ 0,2 % (de 1,75 % à 1,95 % en moyenne).

Pour la CSEC-E, la Confédération assume sa coresponsabilité en contribuant financièrement aux conventions-programmes (ce qui correspond globalement à une participation d'environ 5 % aux coûts totaux de la proposition de la CSEC-E). C'est là que réside la plus grande divergence avec le modèle du Conseil national. Celui-ci prévoit en effet une participation de la Confédération d'environ 700 millions de francs par an pour la réduction des contributions parentales.

Pour l'ACS, les considérations de la CSEC-E ne sont pas tenables. L'amélioration de la conciliation entre vie familiale et professionnelle et la mobilisation du potentiel de main-d'œuvre indigène sont des objectifs mentionnés explicitement par la Confédération dans son programme de la législature. La Confédération profitera directement de la réalisation de ces objectifs (recettes fiscales, attractivité de la place économique). **En prévoyant le financement des allocations de garde exclusivement par le biais de l'économie, le volet financier du système est conçu de manière trop unilatérale, et la responsabilité de la Confédération n'est pas suffisamment prise en compte.** En outre, dans plusieurs cantons, les employeurs participent déjà aux coûts de l'accueil extrafamilial. La proposition de la CSEC-E viendrait bousculer ces systèmes.

L'ACS considère que la Confédération doit assumer une plus grande part de responsabilité sur le plan financier. La CSEC-E est invitée à trouver une répartition des coûts équitable et susceptible de réunir une majorité politique. L'article 16 de la LAFam doit être adapté en conséquence.

2. CONVENTIONS-PROGRAMMES

Comme le modèle du Conseil national, la CSEC-E propose des conventions-programmes, car elle les considère comme un bon instrument de la Confédération pour soutenir les cantons et les communes dans le domaine de l'accueil extrafamilial. Il existe toutefois des divergences au niveau des domaines d'encouragement proposés (trois domaines d'encouragement dans le modèle de la CSEC-E contre quatre dans le modèle du Conseil national) et des moyens financiers prévus à cet effet (128 millions de francs au lieu de 224 millions de francs).

Pour l'ACS, les conventions-programmes sont le deuxième élément important du projet. Elles donnent aux cantons la marge de manœuvre nécessaire dans l'exécution, afin de pouvoir fixer des priorités en fonction de la nécessité d'agir et des conditions locales. Les cantons doivent pouvoir négocier avec la Confédération, dans le respect des structures en place, les domaines d'encouragement qu'ils souhaitent voir intégrés dans leur convention-programme (et ne pas être contraints de couvrir tous les domaines). Les aides financières doivent pouvoir être allouées là où les cantons et leurs villes et communes estiment qu'il est le plus nécessaire de prendre des mesures.

L'ACS considère les conventions-programmes dans le domaine de l'accueil extrafamilial comme prioritaires. Outre les conventions-programmes visant à combler les lacunes de l'offre, l'ACS plaide pour le maintien des domaines d'encouragement relatifs à la promotion de la qualité et à la meilleure adéquation de l'accueil extrafamilial aux besoins des parents. Il existe en particulier un besoin important dans le domaine de la promotion de la qualité, et la Confédération peut donner des impulsions importantes à ce niveau. Plus la qualité de la prise en charge est élevée, plus les familles sont enclines à recourir aux offres d'accueil. A cet égard, les recommandations sur la qualité et le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire élaborées par les conférences CDAS et CDIP sont une référence à prendre en considération.

[1] Hormis 3 millions de francs par an de frais de matériel et de personnel pendant les quatre premières années pour la mise en œuvre de l'allocation de garde, ainsi que des subventions récurrentes d'environ 2 millions de francs par an en lien avec les allocations familiales pour les travailleurs agricoles.

Holzikofenweg 8 | Postfach | 3001 Bern | T +41 (0)31 380 70 00 | verband@chgemeinden.ch | www.chgemeinden.ch

En outre, l'ACS soutient l'introduction du domaine d'encouragement supplémentaire pour les enfants en situation de handicap. Par ailleurs, l'ACS est favorable à ce que, comme le prévoit le modèle du Conseil national, la Confédération puisse accorder aux cantons et à des tiers des aides financières pour des programmes et des projets d'importance nationale et régionale. Pour des raisons de priorité, il est en revanche possible de renoncer aux conventions-programmes relatives au développement de la politique de la petite enfance.

Sur la base de ces réflexions, l'ACS propose quatre domaines d'encouragement pour l'accueil extrafamilial :

1) la création de davantage de places d'accueil institutionnelles ou le comblement des lacunes de l'offre dans les cantons ;
2) une meilleure adéquation des offres d'accueil extrafamilial aux besoins des parents ;
3) une meilleure adéquation aux besoins des enfants en situation de handicap (création de places d'accueil et réduction des coûts pour les parents) ;
4) l'amélioration de la qualité pédagogique et opérationnelle des offres d'accueil extrafamilial.

Le crédit d'engagement ne devrait pas être fixé de manière rigide en fonction des différents domaines d'encouragement et des périodes annuelles, mais devrait pouvoir être attribué selon les besoins. Il convient donc de renoncer à définir des valeurs de référence pour l'allocation des moyens aux différents domaines d'encouragement.

L'ACS est en outre d'avis que le crédit d'engagement de 160 millions de francs (pour une durée de 4 ans) prévu dans le cadre de la première consultation reste approprié.

3. STATISTIQUES

Pour une analyse et un pilotage fondé sur des bases probantes dans le domaine de l'accueil extrafamilial, il manque actuellement des données collectées de manière uniforme au niveau national, raison pour laquelle nous soutenons la mise en place d'une statistique nationale sur l'accueil extrafamilial. Dans le cadre de cette conception, il convient de clarifier les besoins d'information des acteurs impliqués. Afin de limiter au maximum la charge de travail pour les autorités d'exécution cantonales et communales ainsi que pour les structures d'accueil, il est souhaitable de se concentrer sur les indicateurs essentiels. En revanche, nous rejetons l'idée d'une statistique dans le domaine de la politique en faveur de l'encouragement précoce des enfants. Au regard de son utilité, une telle statistique impliquerait une charge de travail disproportionnée pour les autorités d'exécution cantonales et communales. Par conséquent, nous demandons que la statistique soit limitée au domaine de l'accueil extrafamilial.

L'ACS propose de modifier l'art. 23a LAFam comme suit :

[1] « Les organes de la statistique fédérale établissent, conformément à la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF, RS 431.01) et en collaboration avec les cantons, une statistique harmonisée sur l'accueil extrafamilial pour enfants ». ~~des statistiques harmonisées sur l'accueil extrafamilial pour enfants et la politique d'encouragement de la petite enfance~~ ».

Nous vous remercions de bien vouloir tenir compte de nos réflexions et vous prions de recevoir, Mesdames, Messieurs, nos salutations les plus cordiales.

Holzikofenweg 8 | Postfach | 3001 Bern | T +41 (0)31 380 70 00 | verband@chgemeinden.ch | www.chgemeinden.ch

Meilleures salutations

Association des Communes Suisses
Le président Le directeur

Hannes GermannChristoph Niederberger
Conseiller aux États

Copie: Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAP)
Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)
Union des villes suisses (UVS)

Holzikofenweg 8 | Postfach | 3001 Bern | T +41 (0)31 380 70 00 | verband@chgemeinden.ch | www.chgemeinden.ch

Schweizerischer Städteverband
Union des villes suisses
Unione delle città svizzere

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
des Ständerats (WBK-S)

Per Mail: familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 10.06.2024

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

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Kommissionsmitglieder

Wir danken Ihnen bestens für die Gelegenheit, zum Konzept der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 n WBK-NR «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» Stellung nehmen zu können. Der Schweizerische Städteverband vertritt die Städte, städtischen Gemeinden und Agglomerationen in der Schweiz und damit gut drei Viertel der Schweizer Bevölkerung.

Allgemeine Einschätzung

Die parlamentarische Initiative 21.403 verlangt folgendes: «Die befristete und mittlerweile mehrfach verlängerte Anstossfinanzierung (..) wird abgelöst und überführt in eine stetige Unterstützung, welche eine massgebliche Vergünstigung der Elternbeiträge und eine Verbesserung der frühkindlichen Bildung bewirkt (…)». Dieses Anliegen ist für den Städteverband absolut zentral, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Schweiz zu verbessern – eine Zielsetzung, welche der Bundesrat in seine Legislaturziele aufgenommen hat und mit unterschiedlichen Instrumenten verfolgt (bspw. Gleichstellungsstrategie 2030).

Die vom Nationalrat im März 2023 verabschiedete Vorlage haben der Städteverband wie auch die SODK, die EDK und der Gemeindeverband als ausgereift erachtet und unterstützt. Der Städteverband steht auch dem Vorschlag der WBK-S offen gegenüber. Aus unserer Sicht soll dasjenige Modell zur Umsetzung gelangen, das die Ziele der parlamentarischen Initiative effektiv und effizient erreicht und gleichzeitig politisch mehrheitsfähig ist.

Da der Städteverband überzeugt ist von der Notwendigkeit der Vorlage nicht nur für die Volkswirtschaft, sondern auch hinsichtlich der Gleichstellung sowie der frühen Förderung, ist er entsprechend bereit, Hand zu bieten für weitergehende Kompromisse. Von Beginn weg waren und sind folgende drei Zielsetzungen aus Sicht des Städteverbands wegweisend und in dieser Reihenfolge zu priorisieren: die Senkung der Betreuungskosten für die Eltern, der bedarfsgerechte Ausbau der Betreuungsangebote sowie die Verbesserung der Betreuungsangebote (Qualität).

Monbijoustrasse 8, Postfach, 3001 Bern
Telefon +41 31 356 32 32
info@staedteverband.ch, www.staedteverband.ch

Die WBK-S sieht – wie der Nationalrat – eine Umsetzung der Vorlage in zwei Teilen vor: Einerseits eine Reduktion der Elternbeiträge für die institutionelle Kinderbetreuung, andererseits Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung des Angebots. Auch die WBK-S setzt die Mehrheit der insgesamt vorgesehenen finanziellen Mittel bei der Senkung der Elternbeiträge ein. Dies wird begrüsst.

Zur Senkung der Elternbeiträge schlägt die WBK-S im Gegensatz zum Nationalrat vor, eine Betreuungszulage über das Familienzulagengesetz auszurichten und keine proportionale Bundesbeteiligung in einem neuen Gesetz zu verankern. Zudem sieht sie vor, den Geltungsbereich der Zulage auf das vollendete 7. Lebensjahr des Kindes zu beschränken und die Finanzierung nicht durch Bundesmittel, sondern rein über die Wirtschaft sicherzustellen. Zu diesen grundlegenden Abweichungen zum Nationalratsmodell äussert sich der Städteverband wie folgt:

- Für die Kantone, Städte und Gemeinden ist eine administrativ einfache Lösung wichtig. Die Ausrichtung und Durchführung der Betreuungszulage über das Familienzulagensystem wird deshalb begrüsst, weil dieses Modell gemäss aktuellem Wissensstand ebenfalls als administrativ einfacher eingeschätzt wird.
- Die Finanzierung rein über Beiträge von Arbeitgebenden (und gegebenenfalls Arbeitnehmenden) erachten wir jedoch nicht als angemessen und auch nicht als mehrheitsfähig. Dem Bund kommt gemäss Bundesverfassung (Art. 67 Abs. 2 und Art. 116 Abs. 1) eine Mitverantwortung zu und er profitiert ebenfalls von einem guten Angebot in der familienergänzenden Kinderbetreuung, da so Elternteile ihre Arbeitspensen erhöhen dürften und mehr Steuereinnahmen generieren. Der Bund steht deshalb auch in der finanziellen Mitverantwortung und soll einen substanziellen Teil der Kosten der Betreuungszulagen tragen.
- Die Einschränkung des Geltungsbereichs bedauert der Städteverband, weil für eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf die Betreuung im Früh- und im (Vor)Schulbereich zusammengedacht werden sollten. Er anerkannt allerdings, dass der Handlungsbedarf in den ersten Lebensjahren weit grösser ist und kann deshalb den von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung des Geltungsbereichs im Sinne eines Kompromisses mittragen.

In Bezug auf die Programmvereinbarungen will die WBK-S weniger Mittel einsetzen als der Nationalrat und setzt andere inhaltliche Schwerpunkte. Hier erachtet der Städteverband den ursprünglichen Vorschlag des Nationalrats als zielführender.

Unsere ausführliche Haltung zu den einzelnen Anpassungsvorschlägen der WBK-S legen wir nachfolgend dar.

Anliegen zu einzelnen Anpassungsvorschlägen der WBK-S

1) Betreuungszulage

Gesetzliche Grundlage / Abwicklung

Die WBK-S schlägt vor, die Reduktion der Elternbeiträge aus dem Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) herauszulösen und stattdessen im Familienzulagengesetz (FamZG) zu verankern, weil der administrative Aufwand als geringer eingeschätzt wird. Eine schlanke Abwicklung ist auch im Interesse von Kantonen, Städten und Gemeinden. Gestützt auf die Ausführungen im Bericht des Nationalrats und im Zusatzbericht der WBK-S ist anzunehmen, dass die Abwicklung über das Familienzulagensystem administrativ einfacher ist (insbesondere aufgrund des Verzichts auf einen Mindestbeschäftigungsgrad, vgl. nachstehend). Aus der Romandie wird allerdings die Frage aufgeworfen,

wie dieses Modell zu vereinbaren ist mit kantonalen und kommunalen Subventionsmodellen, die auf Objektfinanzierung setzen, so dass es nicht zu Übervergütungen kommt.

Der Städteverband begrüsst die Gewährung einer Betreuungszulage über das Familienzulagensystem, weil er dieses Modell gemäss aktuellem Wissensstand ebenfalls als administrativ einfacher einschätzt.

Anspruchsvoraussetzung (Inanspruchnahme institutioneller Kinderbetreuung)

Damit die Subvention gezielt die Elternbeiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung reduziert und den Erwerbsanreiz erhöht, muss sie aus Sicht des Städteverbands an die effektive Inanspruchnahme von institutioneller Kinderbetreuung geknüpft sein. Wer keine Betreuungskosten hat, soll auch nicht entlastet werden. Wenn alle Eltern eine Betreuungszulage erhalten und das Gesamtbudget das Gleiche bleibt, erhalten jene Eltern weniger, die effektiv Betreuungskosten schultern. Der Erwerbsanreiz wird entsprechend abgeschwächt. Ferner sollte die Entlastung direkt den Eltern zugutekommen. Dadurch, dass die Betreuungszulage direkt an jene Eltern ausgerichtet wird, die institutionelle Kinderbetreuung in Anspruch nehmen und deren Höhe proportional zur Nutzung ist, erfüllt die Betreuungszulage diese Anforderungen.

Um einen gewissen Standard bei der institutionellen Kinderbetreuung hinsichtlich der Professionalisierung und Qualität zu gewährleisten, regt der Städteverband an, E-Artikel 3a Buchstabe b FamZG wie folgt zu ergänzen: *b. institutionelle Kinderbetreuung: (…) sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind und über eine kantonale oder kommunale Bewilligung verfügen*;

Der Anspruch auf eine Betreuungszulage leitet sich grundsätzlich aus einer Erwerbstätigkeit ab. Die WBK-S sieht allerdings von einem Mindestbeschäftigungsgrad ab. Auch der Städteverband erachtet die Voraussetzung eines Erwerbspensums als im Vollzug unverhältnismässig aufwändig. Der Verzicht auf ein Mindestpensum wird daher begrüsst – so wie auch der Vorschlag, dass arbeitslose Personen einen Taggeldzuschlag erhalten in Höhe der Betreuungszulage in Analogie zur Regelung betreffend Familienzulage.

Der Städteverband begrüsst die Anbindung der Betreuungszulage an die effektive Inanspruchnahme institutioneller Kinderbetreuung und den Verzicht auf ein Mindestpensum.

Geltungsbereich

Ein Anspruch auf Betreuungszulage besteht gemäss Kommissionsmehrheit ab der Geburt bis zur Vollendung des 7. Altersjahrs. Damit weicht der Vorschlag der WBK-S deutlich vom Modell des Nationalrats ab, das den Geltungsbereich von der Geburt bis zum Ende der Primarschulzeit (8P Harmos) ansetzt, also in der Regel 5 Jahre länger. Die grösste Wirkung erzielen die Beiträge des Bundes im Frühbereich, da dort die Betreuung für die Eltern am teuersten ist und jeder investierte Franken am meisten Wirkung erzielt. Der Städteverband hat deshalb bereits im Rahmen der Anhörung in der WBK-S im Sommer 2023 darauf hingewiesen, dass er eine Fokussierung auf den Frühbereich mittragen würde. Es gibt aber auch verschiedene Städte, die einen Geltungsbereich bis zum Ende der Primarstufe für unabdingbar halten.

Der Städteverband erachtet es als zielführender, bei der Definition des Geltungsbereichs auf die Schulstufen (Harmos) und nicht auf das Alter der Kinder abzustellen. Nur so ist die Kohärenz mit dem Bildungssystem gewährleistet und die Höhe der Betreuungszulage steht mit den effektiven Betreuungskosten im Einklang. Wenn die Altersgrenze nicht kohärent ist, verursacht dies unter Umständen

viel administrativen Aufwand, erzielt wenig Wirkung und das System wird von den Eltern nicht als gerecht empfunden.

Der Städteverband kann sich im Sinne eines Kompromisses mit einer Einschränkung des Geltungsbereichs einverstanden erklären. Allerdings muss eine mit dem Bildungssystem kohärente Anspruchsgrenze (nicht über Kindsalter, sondern über Schulstufen) definiert werden.

Höhe der Betreuungszulage

Gemäss Vorschlag der WBK-S beträgt die Betreuungszulage mindestens 100 Franken pro Monat und Kind, das einen Tag pro Woche institutionell betreut wird, d.h. maximal 500 Franken pro Monat für ein Kind, das an fünf Tagen pro Woche institutionell betreut wird. Die vorgeschlagenen Beträge dürften ungefähr den 20% Kostenbeteiligung entsprechen, die der Nationalrat vorsieht. Allerdings würde sich der Bund damit nicht an allfälligen zukünftigen Kostensteigerungen beteiligen, da die Betreuungszulage fix und nicht anteilsmässig ausgestaltet ist. Damit die zu erwartenden zukünftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden müssen, ist zumindest eine Indexierung der Betreuungszulage vorzusehen.

Der Städteverband hat bereits im Rahmen der Arbeiten des Nationalrats betont, dass die Entlastung substanziell sein muss, damit sie die gewünschte Wirkung erzielt. Der Städteverband begrüsst, dass sich die WBK-S bei der Höhe der Zulage in einem ähnlich substanziellen Rahmen bewegt wie die Nationalratsvorlage.

Offen bleibt unseres Erachtens, wie die Betreuungszulage ab Eintritt in den Kindergarten ausgestaltet wird, wo die Betreuung je nach System nicht mehr in Halbtagen, sondern gemeinhin in Modulen berechnet wird. Hier muss eine praktikable Lösung gefunden werden.

Der Städteverband begrüsst, dass die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen – gestützt auf die effektiv anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten[1] – erhöht wird. In diesem Zusammenhang scheint uns wichtig, dass Wege gefunden werden, die eine Benachteiligung derjenigen Kantone, Städte und Gemeinden, die aktuell diese Mehrkosten übernehmen, ausgeschlossen werden kann. Sofern die Eltern höhere Kosten für die Betreuung eines Kleinkindes zu tragen haben, sollten diese Mehrkosten analog den Mehrkosten für die Betreuung von Kindern mit Behinderungen abgegolten werden.

Eine Überentschädigung der Eltern ist durch entsprechende Anpassungen bei den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen auszuschliessen, d.h. die von den Eltern selbst getragenen effektiven Betreuungskosten für die familienergänzende Kinderbetreuung darf die Betreuungszulage in keinem Fall übersteigen.

Der Städteverband stimmt der Höhe der Betreuungszulage und der Abstufung pro Betreuungstag pro Woche für den Frühbereich zu. Für den schulergänzenden Bereich braucht es unter Umständen differenzierte Betreuungszulagen. Die vorgesehene höhere Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen wird begrüsst. Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten soll dem anderthalbfachen Betrag des Mindestansatzes entsprechen. Die Betreuungszulage ist regelmässig an die Teuerung anzupassen und darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.

[1] Gemäss Erfahrung der Stadt Zürich sind die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung von Kindern mit Behinderungen bis zu vier Mal so hoch wie die üblichen Tarife, resp. die Vollkosten.

Finanzierung

Die WBK-S sieht für die Finanzierung der Betreuungszulage die Arbeitgebenden in der Pflicht, weil ihrer Ansicht nach die Verantwortung für die Bekämpfung des Fachkräftemangels bei den Arbeitgebenden liegt. Entsprechend sieht die WBK-S keine direkte Bundesbeteiligung an den geschätzten jährlichen Kosten von 637 Mio. vor[2]. Indirekt würde der Bund in seiner Funktion als Arbeitgeber einen Teil der Kosten tragen. Auch die Kantone, Städte und Gemeinden würden als Arbeitgeber die Betreuungszulagen indirekt mitfinanzieren, da der mittlere Arbeitgebersatz rund 0.2 Prozent erhöht werden müsste (von 1.75 auf rund 1.95 Prozent).

Die WBK-S sieht die Mitverantwortung des Bundes erfüllt durch die finanzielle Beteiligung an den Programmvereinbarungen (was insgesamt einer Beteiligung von rund 5% an den Gesamtkosten des Vorschlags der WBK-S entspricht). Darin liegt die grösste Diskrepanz zum Modell des Nationalrats. Dieses sieht eine Bundesbeteiligung von rund 700 Mio. Franken pro Jahr vor für die Reduktion der Elternbeiträge.

Die Überlegungen der WBK-S sind für den Städteverband nicht nachvollziehbar. Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Mobilisierung des inländischen Fachkräftepotentials sind explizite Ziele des Bundes. Der Bund profitiert direkt, wenn diese Ziele erreicht werden (Steuereinnahmen, Standortattraktivität). Eine angemessene Beteiligung der Arbeitgebenden wird vom Städteverband begrüsst. Mit der Finanzierung der Betreuungszulagen ausschliesslich über die Wirtschaft wird der finanzielle Teil des Systems zu einseitig konzipiert und der Verantwortung des Bundes nicht genügend Rechnung getragen. Zudem beteiligen sich die Arbeitgeber in verschiedenen Kantonen bereits an den Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung. Diese Systeme würden durch den Vorschlag der WBK-S übersteuert.

> Der Städteverband sieht den Bund finanziell stärker in der Mitverantwortung. Er appelliert an die WBK-S, eine faire, politisch mehrheitsfähige Aufteilung der Kosten zu finden.

2) Programmvereinbarungen

Die Programmvereinbarungen sind das zweite Element der Vorlage. Wie das Modell des Nationalrats schlägt auch die WBK-S Programmvereinbarungen vor, da sie diese als ein geeignetes Instrument seitens Bund erachtet, um die Kantone und Gemeinden im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zu unterstützen. Abweichungen gibt es aber bei den vorgeschlagenen Förderbereichen (drei Förderbereiche im WBK-S-Modell gegenüber vier im Nationalrats-Modell) und den dafür vorgesehenen Finanzmitteln (128 Millionen Franken anstelle von 224 Millionen Franken).

Der Städteverband erachtet die Programmvereinbarungen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung als prioritär. Nebst den Programmvereinbarungen zur Schliessung bestehender Angebotslücken plädiert der Städteverband für die Beibehaltung der Förderbereiche zur Qualitätsförderung und zur besseren Abstimmung der Angebote auf die Bedürfnisse der Eltern. Insbesondere im Bereich der Qualitätsförderung ist der Bedarf gross und der Bund kann hier wichtige Impulse setzen. Die Qualitätsförderung dient auch dem Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Je höher die Qualität der Betreuung, desto eher nehmen Familien die Betreuungsangebote in Anspruch. Die von den Konferenzen SODK und EDK erarbeiteten Empfehlungen zur Qualität in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung sind eine zu berücksichtigende Referenzgrundlage. Zudem unterstützt der Städte-

[2] Abgesehen von 3 Mio. Franken pro Jahr an Sach- und Personalkosten in den ersten vier Jahren für die Umsetzung der Betreuungszulage sowie wiederkehrende Subventionen von jährlich rund 2 Millionen Franken im Zusammenhang mit den Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmende.

verband den neu dazugekommenen Förderbereich «Kinder mit Behinderung». Im Sinne eines Kompromisses regt die grosse Mehrheit der Städte an, auf den Förderbereich «Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit» zu verzichten, weil er als weniger prioritär betrachtet wird als insbesondere der Förderbereich «Qualität».

Die Kantone sollen unter Rücksichtnahme der Strukturen vor Ort mit dem Bund aushandeln können, welche Förderbereiche sie in ihre Programmvereinbarung einschliessen (und nicht verpflichtet sein, alle Bereiche abzudecken). Die Finanzhilfen sollen dorthin fliessen können, wo die Kantone und ihre Städte und Gemeinden den grössten Handlungsbedarf sehen. Im Verlauf der Zeit ist von einer Gewichtsverschiebung innerhalb der Förderbereiche auszugehen, insbesondere weil die Beträge betreffend Schliessung der Angebotslücken voraussichtlich rückläufig sein werden. Weiter spricht sich der Städteverband dafür aus, dass – wie im Modell des Nationalrats vorgesehen – der Bund den Kantonen und Dritten Finanzhilfen für Programme und Projekte von nationaler und sprachregionaler Bedeutung gewähren kann.

Aufgrund dieser Überlegungen schlägt der Städteverband vier Förderbereiche für die familienergänzende Kinderbetreuung vor:

1) Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen bzw. zur Schliessung bestehender Angebotslücken;

2) Bessere Abstimmung der familienergänzenden Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern;

3) Bessere Abstimmung auf die Bedürfnisse von Kindern mit einer Behinderung (Schaffung von Plätzen und Finanzierbarkeit);

4) Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Der Verpflichtungskredit sollte nicht starr auf die verschiedenen Förderbereiche und einzelne Jahre festgelegt, sondern gemäss Bedarf zugeordnet werden können. Auf die Definition von Eckwerten für die Mittelzuteilung auf die einzelnen Förderbereiche ist demnach zu verzichten.

Der Städteverband ist weiterhin der Ansicht, dass der im Rahmen der ersten Vernehmlassung vorgesehene Verpflichtungskredit in der Höhe von 160 Millionen Franken (für die Dauer von 4 Jahren) angemessen ist.

3) Statistik

Für eine evidenzbasierte Analyse und Steuerung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung fehlen aktuell einheitlich erhobene Daten auf nationaler Ebene, weshalb wir den Aufbau einer nationalen Kinderbetreuungsstatistik zweifellos unterstützen. Im Rahmen der Konzeptionierung der nationalen Kinderbetreuungsstatistik gilt es, die Informationsbedürfnisse der involvierten Akteure abzuklären. Um den Aufwand für die kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden wie auch für die Betreuungseinrichtungen möglichst gering zu halten, ist eine Fokussierung auf die zentralen Kennzahlen anzustreben.

Hingegen lehnt eine grosse Mehrheit der Städte eine Statistik im Bereich der Politik der frühen Förderung von Kindern ab. Der Nutzen einer solchen Statistik stünde einem unverhältnismässigen Aufwand

bei den kantonalen und kommunalen Vollzugsbehörden gegenüber. Folglich beantragen wir, die Statistik auf den Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung zu beschränken.

Der Städteverband beantragt deshalb, Art. 23a FamZG wie folgt anzupassen:

[1] "Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine harmonisierte Statistik im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung ~~harmonisierte Statistiken in den Bereichen der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie der Politik der frühen Förderung von Kindern".~~

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und bitten Sie, sich weiterhin um eine mehrheitsfähige Vorlage zu bemühen. Es ist dringend nötig, dass bald eine Anschlusslösung im Sinne der Pa. Iv. 21.403 umgesetzt werden kann.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Städteverband

Präsident

Anders Stokholm
Stadtpräsident Frauenfeld

Direktor

Martin Flügel

Kopie: Schweizerischer Gemeindeverband

Arbeitgeberverband Region Basel
St. Jakobs-Strasse 25
Postfach
4010 Basel

Tel. +41 61 205 96 00
info@arbeitgeberbasel.ch
www.arbeitgeberbasel.ch

Basel, 30. Mai 2024 / DB

Bundesamt für Sozialversicherungen
Bereich Familienfragen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Kreisschreiben 08/2024: Stellungnahme zur Vernehmlassung der WBK-S zur parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nehmen diese im Folgenden gerne wahr. Der Arbeitgeberverband Region Basel (AGV) ist bestürzt über die Anträge der WBK-S zur Einführung neuer Betreuungszulagen über zusätzliche Lohnbeiträge der Arbeitgeber/innen. Es ist absolut unhaltbar, dass die Lohnkosten weiter erhöht werden sollen, um die familienergänzende Kinderbetreuung zu unterstützen, deren Verantwortlichkeit zur Finanzierung klar bei den Kantonen und/oder Gemeinden liegt. Die vorgeschlagene Finanzierung wäre auch schlichtweg ineffizient, da dazu zwar über die Familienausgleichskassen bereits bestehende Kanäle genutzt werden können, aber der Verwaltungsaufwand einen beträchtlichen Teil der Einnahmen wieder verschlingen würde. Gerade auch als Gründerverband einer der grössten, schweizweit tätigen, branchengemischten Familienausgleichskasse lehnen wir eine derart ineffiziente Lösung entschieden ab. Eine solche bürokratische Übung verteuert lediglich den Wirtschaftsstandort Schweiz. Gleichzeitig übersteuert sie alle von Arbeitgeber/innen in den letzten Jahren finanzierten und aufgebauten Strukturen, da diese doppelt zur Kasse gebeten würden.

Im Folgenden listen wir unsere Gründe für die Ablehnung des Konzepts der WBK-S im Detail auf:

1. Keine Finanzierung über Lohnbeiträge

Die Belastung der Lohnabgaben und Lohnnebenkosten ist heute schon auf einem Höchststand. Die Finanzierung der Betreuungsbeiträge wird die Arbeitgeber/innen und Angestellten zusätzlich belasten und die Lohnkosten in der Schweiz weiter erhöhen. Das wird einen direkten negativen Einfluss auf den Wirtschaftsstandort Schweiz, die Arbeitsstellen in der Schweiz und die Höhe der Nettolöhne haben. Gleichzeitig befinden wir uns in einer Entwicklung, in der fast alle Lohnabgaben weiter erhöht werden sollen, was die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts und damit die Schaffung und den Erhalt von Arbeitsplätzen in der Schweiz weiter schmälert. Diese Entwicklung bereitet uns grösste Sorgen.

Nach der Annahme der Volksinitiative «13. AHV-Rente» wird aktuell über deren Finanzierung debattiert. Auch hier steht entgegen unserer Empfehlung im Raum, einen Teil davon über höhere Lohnabzüge für die AHV zu finanzieren und somit die Lohnkosten stark zu erhöhen. Es ist von einer Erhöhung der Beiträge an die 1. Säule auf bis zu 9.5 Prozent auszugehen, m.a.W. eine Erhöhung um 0.8 Prozentpunkte der AHV/IV/EO-Beiträge. Zudem wurden in den letzten Jahren einige Gesetzesänderungen eingeführt, die zu einer Erhöhung und Strapazierung der Beiträge an die Erwerbsersatzordnung EO führten. So wurden in den letzten vier Jahren folgende zusätzliche Urlaube zur Finanzierung über die EO eingeführt:

- Der Urlaub für den anderen Elternteil (ursprünglich Vaterschaftsurlaub) der am 1. Januar 2021 eine Erhöhung der EO-Beiträge um 0.05 Prozentpunkte auf 0.5 Prozent verursachte.
- Seit dem 1. Juli 2021 kann der Mutterschaftsurlaub bei einem Spitalaufenthalt des Kindes von mehr als zwei Wochen um diese Zeit verlängert werden.
- Ebenfalls am 1. Juli 2021 wurde der Betreuungsurlaub für schwer beeinträchtigte Kinder von 14 Wochen eingeführt.
- Seit dem 1. Januar 2023 besteht ein Adoptionsurlaub von zwei Wochen.
- Beim Tod eines Elternteils kurz nach der Geburt des Kindes geht seit dem 1. Januar 2024 dessen Urlaub auf den hinterbliebenen Elternteil über.

Bei dieser Aufzählung handelt es sich nur um die Urlaube der Angestellten, die über die EO-Entschädigung finanziert werden. Es existieren aber noch weitere Urlaube, die von den Arbeitgebern ohne Ersatzleistung bezahlt werden: So besteht ein Urlaub zur Betreuung von kranken Kindern von bis zu drei Tagen pro Fall und seit dem 1. Januar 2021 auch ein solcher zur Betreuung von Angehörigen mit gesundheitlicher Beeinträchtigung. Mit diesen Gesetzesänderungen wurden hohe Kosten auf die Arbeitgeber überwälzt. Eine Anstellung wird zur Vollkaskoversicherung für alle Lebenslagen und die Löhne werden immer stärker belastet.

Nicht ausser Acht gelassen werden darf, dass noch weitere Belastungen der Lohnbeiträge geplant sind. Der Bundesrat hat nicht nur vor, die EO-Sätze für Militär, Mutterschafts-, Vaterschafts- und Adoptionsurlaub gemäss Parlamentswillen anzugleichen, sondern plant gemäss der dazugehörigen Vernehmlassungsvorlage auch diese Leistungen weiter auszubauen, was die EO jährlich mit zusätzlich 116 Millionen Franken belasten wird. Ebenfalls geplant ist eine Ausweitung der EO-Leistungen für Eltern mit kranken oder verunfallten Kindern, wenn diese länger als vier Tage hospitalisiert sind. Kurzum: Die Lohnabzüge der ersten Säule sind bereits jetzt auf einem historischen Höchststand und sollen nach Ansicht der WBK des Ständerats nun weiter erhöht werden. Das lehnen wir klar ab. Wir würden erwarten, dass die Arbeiten der WBK-S in einen Gesamtkontext über die immer weiter steigenden Lohnkosten gestellt werden.

Ganz grundsätzlich soll die Finanzierung der Familienergänzenden Kinderbetreuung über Steuergelder wahrgenommen werden. Wenn das angestrebte Ziel erreicht wird und mehr Frauen, respektive Mütter eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder eine solche ausdehnen, wird sich dies auch in den Steuereinnahmen zeigen, die direkt wieder zurück fliessen. Diese positiven volkswirtschaftlichen Effekte via die Finanzierung über die Steuern wurden in diversen Studien aufgezeigt[1]. Bei einer Finanzierung über die Verteuerung der Lohnkosten hingegen stellen wir solche Effektive klar in Frage. Die Finanzierungsherkunft ist deshalb eine absolute Grundsatzfrage, auf deren unterschiedliche Effekte die WBK-S in ihrem Vernehmlassungsbericht nicht eingeht.

Die familienergänzende Kinderbetreuung stellt eine Vorbereitung auf das schweizerische Schulsystem dar, resp. ergänzt dieses. Es geht um Chancengleichheit und Sozialisation der Kinder, aber auch um die Gleichstellung der Geschlechter und die Entschärfung des Fachkräftemangels. Der Fachkräftemangel ist ein Aspekt der Vorlage – diesen dazu zu benutzen, die Arbeitgeber/innen in die Pflicht zu nehmen, eine Staatsaufgabe (Kantonsaufgabe) zu finanzieren, ist jedoch schlichtweg unhaltbar.

[1] BAK Economics AG (2020): Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur «Politik der frühen Kindheit». Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation, Basel: BAK Economics AG. Kann abgerufen werden unter: https://www.bak-economics.com/fileadmin/user_upload/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020.pdf, S. 6.

2. Die Arbeitgeber/innen haben ihren Beitrag bereits geleistet

Zur Reduktion des Fachkräftemangels und als Beitrag dafür, dass das Potenzial von Frauen im Arbeitsmarkt besser genutzt werden kann, haben viele Arbeitgeber/innen schon vor über 20 Jahren damit begonnen, freiwillig eigene Lösungen zu finanzieren, indem Kindertagesstätten – unter Berücksichtigung der jeweiligen Bedürfnisse – aufgebaut wurden. In der Region Basel sind dies zum Beispiel die Angebote von Familycare (früher Profawo) und Familea, die Kinderkrippenplätze im Auftrag von Arbeitgebern anbieten. Die Arbeitgeber/innen leisten diesen Beitrag zusätzlich zur staatlichen Verantwortung bis heute. Der Kanton Basel-Stadt ist sehr froh über diese Beiträge, da die Nachfrage nach staatlichen Krippenplätzen sehr hoch ist und die Arbeitgeber/innen so helfen, der Nachfrage gerecht zu werden. Die grossen Unternehmen bezahlen somit bereits seit vielen Jahren ihren Beitrag. Von ihnen würde künftig eine doppelte Finanzierung verlangt oder sie müssten ihre aufgebauten Kitaplätze reduzieren resp. den Beitrag an die von ihnen direkt unterstützten Institutionen senken, was wiederum den etablierten Strukturen schadet. Die KMU hingegen können sich eine weitere Verteuerung der Lohnkosten schlichtweg nicht leisten. Es ist deshalb absolut unhaltbar, dass Arbeitgeber/innen flächendeckend und ohne Berücksichtigung von bereits existierendem Engagement zur Kasse gebeten werden.

3. Die Familienergänzende Kinderbetreuung ist keine Bundesaufgabe

Die Bundesverfassung schreibt vor, dass der Bund diejenigen Aufgaben übernimmt, welche die Kraft der Kantone übersteigt oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedarf (Art. 43d Abs. 1 BV). Die Kantone sind zuständig für die familienergänzende Kinderbetreuung. Das Subsidiaritätsprinzip zwischen Bund und Kantonen/Gemeinden ist zu respektieren. Durch eine hauptsächliche Finanzierung über Lohnbeiträge reisst der Bund die Kompetenz grundlos an sich und entscheidet dann, dass nicht er selbst finanziell zuständig sei, sondern sucht nach neuen Zahlern mittels Einführung einer neuen Sozialversicherung. Das steht nicht nur der Kompetenzteilung von Bund und Kantonen entgegen, sondern auch der ursprünglichen Vorlage der WBK-N, die einen finanziellen Anreiz für die Kantone zur stärkeren Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung einführen wollte. Die Vorlage der WKB-S enthält keinen solchen Anreiz für die Kantone.

4. Unterschiedliche Strukturen in den Kantonen und Gemeinden und bereits getroffene oder in die Wege geleitete Massnahmen werden nicht berücksichtigt

Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung haben die Kantone und teilweise Gemeinden bereits verschiedene Massnahmen zur Reduktion der Kosten in die Wege geleitet. So hat bspw. der Kanton Basel-Stadt der per 1. August 2024 die Vollkosten für einen Betreuungsplatz auf 1‘600 Franken beschränkt, die Unterstützungsbeiträge entsprechend erhöht und die Qualität der Kinderbetreuung deutlich verbessert. Die Massnahmen wurden so umgesetzt, dass die von Arbeitgeber/innen aufgebauten Strukturen neben den Staatlichen weiter bestehen und diese optimal ergänzen können. Eine zusätzliche Arbeitgeber-Abgabe stünde hier völlig quer in der Landschaft. Auch im Kanton Basel-Landschaft sind wie in vielen anderen Kantonen verschiedene Massnahmen in Umsetzung oder in Planung. Im Kanton BL ist die Aufgabe eigentlich in Gemeindekompetenz, der Kanton möchte jedoch stärkere Anreize für die Gemeinden einführen. Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen und Möglichkeiten der Gemeinden und Kantone ist eine bundesweite einheitliche Finanzierung weder sinnvoll noch notwendig. So hat schon im Kanton Basel-Landschaft die Gemeinde Anwil im Oberbaselbiet völlig andere Bedürfnisse als eine Gemeinde in der Agglomeration wie Muttenz oder Binningen. Diesen unterschiedlichen Strukturen und Bedürfnissen muss Rechnung getragen werden. Eine einheitliche Finanzierung über Lohnbeiträge widerspricht einerseits der Bundesverfassung und ignoriert die Kompetenz der Kantone, die sehr wohl in der Lage sind, ihre Aufgabe gemeinsam mit den Gemeinden wahrzunehmen. Andererseits führt sie nicht zu einem effizienten und gezielten Ressourceneinsatz.

5. Hohe Verwaltungskosten, geringer Nutzen

Eine Abklärung bei den Ausgleichskassen hat ergeben, dass sich die Finanzierung über Lohnbeiträge zwar in ein bestehendes System einfügen lasse, dennoch würden dadurch sehr hohe Verwaltungskosten generiert werden, die ebenfalls die Arbeitgeber/innen finanzieren müssten. Auch wenn die Ausgleichskassen die WBK-S darüber beraten haben, wie eine solche Lösung technisch aussehen könnte, heisst dies noch lange nicht, dass dies aus systemischer Sicht effizient und sinnvoll wäre. Der administrative Aufwand ist aus zwei Gründen erheblich: Einerseits muss stetig eine Liste der anerkannten Institutionen nachgeführt, resp. von den Familienausgleichskassen (FAK) abgeglichen werden (Art. 3 Abs. 1bis E-FamZG). Dazu kommt, dass die Zulagenhöhe von der Anzahl Betreuungstage abhängig ist (Art, 3 Abs, 2bis E-FamZG) und deshalb die anerkannten Institutionen den FAK monatlich Meldung erstatten müssen. Gestützt auf diese Meldung der Institutionen müssen die FAK die monatlich variierenden Leistungen mit den Arbeitgeber/innen abrechnen. Mit anderen Worten der Verwaltungsauswand ist extrem hoch und dennoch deckt die schlussendlich ausbezahlte Betreuungszulage nur einen kleinen Teil der effektiven Kosten. Denn im Verhältnis zur finanziellen Unterstützung, die – je nach Lohn einer Familie – zur kostendeckenden Finanzierung eines Kita-Platzes nötig sind, sind die geplanten individuellen Betreuungsbeiträge trotz zusätzlicher hoher Lohnkosten viel zu tief, d.h. das heutige System der Finanzierung über die Kantone und die Gemeinden (und Arbeitgeber/innen) müsste bestehen bleiben und trotzdem auch mittels direkter Subventionen weiter ausgebaut werden. Ein solches doppelspuriges System generiert schlichtweg hohe zusätzliche Lohnkosten und mehr Verwaltungsaufwand für die Ausgleichskassen zu einem sehr geringen Nutzen. Die Einführung einer neuen Betreuungszulage steht schlichtweg in einem schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnis.

6. Die Politik der frühen Förderung gehört nicht in die Vorlage

Wie bereits in der Vernehmlassung zur Vorlage der WBK des Nationalrats erwähnt, sind wir der Ansicht, dass mit der frühen Förderung nicht derselbe Zweck verfolgt wird wie mit der familienergänzenden Kinderbetreuung. Aus diesem Grund ist die Politik der frühen Förderung aus den Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung zu streichen. Es besteht sonst die Gefahr, die familienergänzende Kinderbetreuung weiter zu verteuern und in eine weitere Kompetenz der Kantone einzugreifen.

7. Mindestbeschäftigungsgrad ist absolut notwendig

Der AGV ist äusserst erstaunt darüber, dass kein Mindestbeschäftigungsgrad der erwerbstätigen Eltern vorgesehen ist, um die Betreuungszulage zu erhalten. Unseres Erachtens ist dies ein absolut essenzieller Punkt, um überhaupt einen Arbeitsanreiz zu generieren. Das Argument, dass der Beschäftigungsgrad nicht immer klar eruiert werden kann, bspw. bei Selbständigerwerbenden, bei Personen, die eine Weiterbildung absolvieren etc. greift zu kurz. Auch die Arbeitslosenkasse muss jeweils festlegen, welcher Beschäftigungsgrad vorliegt, um zu eruieren, in welchem Pensum eine Vermittlungsfähigkeit besteht, somit kann man sich diesbezüglich auf die gewonnenen Erfahrungen berufen. Es ist uns bekannt, dass die Ausgleichskassen dafür plädieren, aufgrund des noch höheren Verwaltungsaufwands keinen Mindestbeschäftigungsgrad einzuführen. Dies zeigt gerade, dass die Einführung einer neuen Betreuungszulage keine sinnvolle Lösung ist. Ohne Festlegung eines Mindestbeschäftigungsgrades von z.B. 140 Stellenprozenten für Eltern ist der Arbeits-anreiz zu gering respektive gar nicht vorhanden. Dann würden Eltern, die beide niederprozentig arbeiten und nicht wegen der Arbeit familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch nehmen, einfach zusätzliche Betreuungsbeiträge erhalten, ohne das Pensum zu erhöhen.

8. Während des Bezugs von Arbeitslosentaggeld keine Betreuungszulage auszahlen

Es ist vorgesehen, dass auch Personen die Arbeitslosentaggeld beziehen, einen Anspruch auf die Betreuungszulage haben sollen. Dieser Antrag ist klar abzulehnen, da der ALV-Fonds nicht weiter belastet werden darf. Es steht dank der guten Wirtschaftslage eine Entlastung der ALV-Lohnbeiträge bevor, die den Arbeitgeber/innen und Angestellten zusteht und nicht direkt wieder

ausgegeben werden soll. Die geschätzten Folgekosten von 7.6 – 8-2 Millionen Franken pro Jahr für den ALV-Fonds sind wesentlich und zu vermeiden.

Es handelt sich zudem um eine andere Ausgangslage als bei den Familienzulagen, die an anspruchsberechtigte arbeitslose Personen über den ALV-Fonds ausbezahlt werden (die Familienzulagen sind gesetzlich nicht an die Erwerbstätigkeit geknüpft). Die Betreuungszulage soll explizit an die Erwerbstätigkeit geknüpft sein damit es beiden Elternteilen (ob zusammenlebend oder getrennt) oder bei Einelternfamilien dem Elternteil möglich ist, einer Arbeit nachzugehen. Das ist in der Arbeitslosigkeit nicht der Fall, weshalb die Grundlage zur Bezahlung der Betreuungszulage für diese Zeit schlichtweg hinfällig wird. Kurz: Grundziel der Vorlage ist es, Anreize zu setzen, dass mehr Menschen (insbesondere Frauen) erwerbstätig sind oder höherprozentig arbeiten, weil es sich trotz Betreuungskosten lohnt. Bei Arbeitslosigkeit greift dieses Argument nicht.

Aus all diesen Argumenten lehnen wir die Einführung einer neuen Sozialversicherung – der Betreuungszulage – entschieden ab.

Wir hoffen, dass unsere Anträge und Überlegungen in Ihre Entscheidung mit einfliessen und danken Ihnen für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Saskia Schenker
Lic.rer.soc./EMBA
Direktorin

Daniela Beck
MLaw, Rechtsanwältin
Rechtsberatung und Familienpolitik

Centre Patronal

Madame la Présidente
Mathilde Crevoisier Crelier
CSEC-E
Parlement fédéral
3003 Berne

Par courrier électronique :
familienfragen@bsv.admin.ch

Paudex, le 11 juin 2024
BDM /TRE

Consultation : 21.403 initiative parlementaire CSEC-N : remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles.

Madame la Présidente,

Nous avons pris connaissance de la consultation mentionnée en titre, qui a retenu notre meilleure attention. Comme nous en avons l'habitude lors de consultations fédérales, nous prenons la liberté de vous faire connaître notre position.

Contexte

La disponibilité de places d'accueil extrafamilial pour la petite enfance, leur qualité et leur prix sont trois objectifs importants. Nous partageons ainsi les deux objectifs de la Commission du Conseil national, soit premièrement l'octroi d'un soutien financier aux parents et, deuxièmement, le développement continu de la politique d'accueil extrafamilial. En finalité, il s'agit que les deux parents puissent exercer une activité lucrative à taux plein ou partiel, ce qui contribuera à atténuer la pénurie de main-d'œuvre et à ce qu'ils n'en soient pas découragés pour des motifs financiers. Lorsque les deux parents restent intégrés sur le marché du travail, cela permet aussi de réduire le risque de paupérisation et de recours à des prestations sociales en cas de séparation.

La commission du Conseil National a élaboré un projet de loi prévoyant une contribution de la Confédération pour la participation aux frais de garde des parents (P-LSACC). Ce projet n'a pas été retenu par la commission compétente des Etats, qui met en consultation un projet de modification de la loi sur les allocations familiales (LAfam).
Cette modification prévoit la mise en place, en sus des allocations pour enfants et allocations de formation, d'une nouvelle allocation de garde. Celle-ci instaurerait le versement d'un montant aux parents lorsque l'enfant en bas âge est gardé, dans le but de baisser les frais à charge des parents.
Le souhait de la Commission des Etats est de contribuer concrètement à l'amélioration de la conciliation entre vie familiale et professionnelle et de lutter ainsi contre la pénurie de main-d'œuvre. Cet effort est apprécié, mais malheureusement le **projet ne satisfait pas aux exigences légales et doit être rejeté.**

Route du Lac 2
1094 Paudex
Case postale 1215
1001 Lausanne
T +41 58 796 33 00
F +41 58 796 33 11
info@centrepatronal.ch

Kapellenstrasse 14
Postfach
3001 Bern
T +41 58 796 99 09
F +41 58 796 99 03
cpbern@centrepatronal.ch

www.centrepatronal.ch

Fédéralisme : la Confédération n'a pas la compétence pour légiférer

Les cantons ont délégué une partie de leurs compétences à la Confédération. Pour ce qui concerne les besoins de la famille, la Confédération n'a selon l'article 116 Cst. féd, qu'une compétence de soutien. Les besoins de la famille sont d'ailleurs une compétence spécifique qui revêt une portée programmative dont aucun droit ne saurait être déduit.[1] Le concept de soutien devrait ainsi se limiter à l'encouragement des mesures prises par les cantons, étant donné que la compétence fédérale est dépourvue de portée autonome et revêt un caractère subsidiaire[2].

La loi fédérale sur les allocations familiales prévoit effectivement des mesures financières mais reste une loi-cadre qui ne fixe que des minimas[3]. Les cantons doivent rester libres d'aménager les dispositions de chacun de leurs régimes.

Nous souhaitons par conséquent que la Confédération respecte l'autonomie des cantons et s'abstienne de légiférer au-delà de sa compétence. Nous soulignons ici que les cantons, notamment **Vaud, ont déjà mis en place des régimes de conciliation entre vie privée et professionnelle que le projet de la commission des Etats met sérieusement en danger.**

Les employeurs vaudois paient déjà

Le canton de Vaud a mis en place la Fondation pour l'accueil de jours des enfants (FAJE), qui prévoit un prélèvement auprès des employeurs afin de subventionner des places d'accueil. L'effort des employeurs est notable puisque qu'il était de 0.08% à sa mise en place, et qu'il est aujourd'hui fixé à 0.16% de la masse salariale. Cet effort est d'une ampleur comparable à ce qui serait proposé sur le plan fédéral, de sorte que les employeurs vaudois passeraient réellement deux fois à la caisse!

L'effort des employeurs dans le canton de Vaud peut être apprécié grâce aux chiffres suivants [4]:

Cotisation à la CAF cantonale :

	Employeurs :	2,48 %

Autres tâches confiées à la CAF :

- Fondation en faveur de la formation professionnelle :	Employeurs :	0,09%
- Prestations complémentaires pour les familles et rente-pont, fonds pour la famille :	Employeurs :	0,06%
	Salariés :	0,06%
- Fond pour l'accueil de jour des enfants :	Employeurs :	0,16%

Sur le plan fédéral cette fois, d'autres menaces planent sur le montant des cotisations salariales, notamment en lien avec le financement de la 13ème rente AVS. Les entreprises doivent rester concurrentielles sur le marché et l'effort pour financer des prestations sociales a déjà été effectué.

Nous sommes par conséquent opposés aux augmentations de cotisations salariales, en particulier à celle des employeurs. Si vraiment la Confédération veut intervenir pour subventionner l'accueil extrafamilial, elle doit le faire avec les moyens financiers dont elle dispose actuellement.

---

[1] Commentaire Romand -PERRENOUD, Art 116, N11
[2] Commentaire Romand -PERRENOUD, Art 116, N13 et 14
[3] Commentaire Romand -PERRENOUD, Art 116, N21
[4] Genres et montants des allocations familiales (admin.ch)

Mise en œuvre compliquée

La mise en œuvre du projet de la CSEC-E induit une charge de travail inacceptable, ingérable et irréaliste pour les caisses d'allocations familiales, notamment en lien avec l'octroi des prestations et la vérification conditions requises: il s'agirait en effet de vérifier le statut "reconnu" ou non de chaque institution d'accueil, la fréquentation effective des enfants annoncés, sans oublier le taux d'activité des parents. La mise en application décentralisée de ce système centralisé serait inapplicable.

Le taux d'activité

Si la forme du projet ne nous satisfait pas, il y a tout de même une mesure proposée qui nous parait pertinente. Le principe de conditionner l'octroi de la prestation au taux d'activité cumulé des deux parents nous parait respecter le but d'intégration sur le marché du travail souhaité. Pour que cela ait un impact sur la participation des deux parents au marché du travail, il faudrait que le taux de travail cumulé soit relativement élevé, par exemple de 160%.

En conclusion, nous rejetons le projet proposé de modification des allocations familiales et invitons la Confédération à respecter l'autonomie cantonale en la matière. Nous souhaitons que le modèle vaudois de la FAJE puisse perdurer. Nous souhaitons que les caisses d'allocations familiales puissent accomplir leur travail de manière efficace et refusons par ailleurs toute augmentation des cotisations salariales à charge des employeurs.

Nous vous remercions de l'attention que vous porterez à ce qui précède et vous prions d'agréer, Madame la Présidente, l'assurance de notre considération distinguée.

Centre Patronal

Brenda Duruz-McEvoy
Responsable politique sociale
Et monde du travail

Tatiana Rezso
Chargée de mission politique

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
des Ständerats (WBK-SR)

ausschliesslich per Email an
wbk.csec@parl.admin.ch

11. Juni 2024

Vernehmlassung zu 21.403 n Pa. Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung: Neue Anträge und Zusatzbericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats (WBK-SR)

Sehr geehrte Mitglieder der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zum oben erwähnten Geschäft im Rahmen der Vernehmlassung Stellung zu nehmen.

- **economiesuisse unterstützt wirksame Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, um das bestehende inländische Arbeits- und Fachkräftepotenzial für den Arbeitsmarkt stärker zu aktivieren und damit einen Beitrag zur Linderung des Fachkräftemangel zu leisten.**
- **Dabei ist es aus unserer Sicht zentral, dass die Massnahmen auf der verfassungsmässig dafür vorgesehenen föderalen Ebene umgesetzt und finanziert werden (im Falle der familienergänzenden Kinderbetreuung und Politik frühe Kindheit sind das die Kantone).**
- **Eine Abwicklung und Finanzierung der Massnahmen über das System der Familienzulagen wie es die WBK-S neu vorschlägt wird deshalb ebenso abgelehnt, wie eine neue Aufgaben- und Finanzierungsverflechtung zwischen Bund und Kantone in diesem Bereich (Konzept WBK-N).**

Die Schweizer Wirtschaft ist auf gut qualifizierte Arbeitskräfte angewiesen und deren Verfügbarkeit ist einer der wichtigsten Faktoren im internationalen Standortwettbewerb geworden. Vor diesem Hintergrund ist eine stärkere Aktivierung des inländischen Fach- und Arbeitskräftepotenzials für den Arbeitsmarkt von zentraler Bedeutung für die Wirtschaft. economiesuisse unterstützt deshalb geeignete Massnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

economiesuisse
Hegibachstrasse 47
Postfach CH-8032 Zürich
Telefon +41 44 421 35 35
Telefax +41 44 421 34 34

Verband der Schweizer Unternehmen
Fédération des entreprises suisses
Federazione delle imprese svizzere
Swiss Business Federation
www.economiesuisse.ch

Zur parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N wie auch zu den in der Vernehmlassung stehenden Anträgen und Zusatzbericht der WBK-S sind aus unserer Sicht folgende Grundsätze zentral:

- Föderale Ebene: Familienergänzende Kinderbetreuung und Politik der frühen Kindheit liegen in der Kompetenz der Kantone. Die Kantone verfügen bereits über Subventionssysteme und kennen die lokalen Bedürfnisse am besten. Aus föderaler Perspektive und im Sinne einer effizienten Verwendung von Steuereinnahmen ist die kantonale Ebene entsprechend die richtige Ebene, um bedarfsorientierte Massnahmen und Finanzierungslösungen umzusetzen. Eine Finanzierung über Familienzulagen wie es die WBK-S neu vorschlägt wird ebenso abgelehnt, wie eine neue Aufgaben- und Finanzierungsverflechtung mit dem Bund (Konzept WBK-N).
- Programmvereinbarungen: Es braucht keine neuen Vorgaben des Bundes (Zentralisierung) zur Förderung der kantonalen Aufgabe «Politik frühe Kindheit». Die Kantone sind in der Lage, die unter die Programmvereinbarungen fallenden Punkte selbst zu regeln und zu tragen.
- Kosten-Nutzen-Verhältnis: Für jede neue steuerfinanzierte Ausgabe braucht es einen einwandfreien Bedarfs- und Wirkungsnachweis. Die Kosten der Vorlage müssen im Verhältnis zum geschaffenen Erwerbseffekt stehen. Die Koppelung an die Erwerbstätigkeit ist entsprechend Grundvoraussetzung für die Wirksamkeit der Massnahme. Ohne eine solche Kopplung wird viel Geld ausgegeben, ohne dass eine bessere Nutzung des inländischen Arbeits- und Fachkräftepotenzials garantiert ist.
- Anspruchsberechtigung: Mit einer Beschränkung der Beiträge an Eltern mit institutioneller Betreuung von Kindern bis zum Primarschulalter (0-6 Jahre) können kostenintensive Doppelspurigkeiten verringert werden. HarmoS verpflichtet die Beitrittskantone bereits dazu, die Unterrichtszeit in der Primarstufe (ab 6 Jahre) vorzugsweise in Blockzeiten zu organisieren und vor Ort entsprechende Tagesstrukturen anzubieten.
- Wirksamkeitsprüfung: Zentral ist auch, dass die Massnahmen regelmässig auf ihre Wirksamkeit überprüft werden. Falls die Ziele innerhalb einer Vierjahresperiode nicht oder zu wenig effizient erreicht werden, sind entsprechende Anpassungen vorzunehmen.

Für inhaltliche und technische Details empfehlen wir die Stellungnahme des Arbeitgeberverbands Region Basel.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Rückmeldung und stehen für weitere Ausführungen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Prof. Dr. Rudolf Minsch
Stv. Vorsitzender der Geschäftsleitung /
Chefökonom

Dr. Frank Marty
Mitglied der Geschäftsleitung /
Bereichsleiter Finanzen & Steuern

EIT.swiss
Limmatstrasse 63
8005 Zürich
044 444 17 17
www.eit.swiss

Kommission für Wissenschaft, Bildung
und Kultur
CH-3003 Bern

z.Hd. Bundesamt für Sozialversicherungen

familienfragen@bsv.admin.ch

Zürich, 8. Juli 2024 lk/mr

Vernehmlassungsantwort: 21.403 n Pa. Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung.

Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen von EIT.swiss danken wir Ihnen für die Möglichkeit, zur Parlamentarischen Initiative 21.403 "Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung" Stellung nehmen zu können.

EIT.swiss ist die Berufsorganisation für rund 2‘000 Elektrobetriebe mit über 40‘000 Mitarbeitenden. Pro Jahr schliessen gut 3‘000 Lernende ihre Grundbildung in einem der EIT.swiss-Berufe ab. Über 1‘300 Personen absolvieren jährlich eine Prüfung auf Niveau Berufsprüfung und höhere Fachprüfung. Damit ist die Branche eine der grössten Ausbildnerinnen im Bereich der technischen Berufe in der Schweiz.

EIT.swiss erachtet die Stossrichtung der WBK-S betreffend die finanzielle Unterstützung der familienergänzende Kinderbetreuung als Massnahme gegen den Arbeitskräftemangel als richtig. Er unterstützt die Minderheit Friedli Esther, Stark beim E-UKibeG und teilweise beim FamZG. Grundsätzlich gibt EIT.swiss zu bedenken, dass in Anbetracht des drohenden strukturellen Defizits bei den Bundesfinanzen eine Sistierung des Geschäftes angezeigt wäre, bis sich die finanzielle Lage des Bundes wieder stabilisiert hat.

Für EIT.swiss ist die familienergänzende Kinderbetreuung ein wichtiges Instrument zur Deckung des Arbeitskräftebedarfs. Der Verband hat sich bereits entsprechend im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens im Herbst 2022 geäussert. Am grundsätzlichen Problem, nämlich dem mangelnden Angebot an nötigen Strukturen in peripheren Räumen, in denen Binnenbranchen wie das Elektrogewerbe tätig sind, hat sich seither wenig geändert. Entsprechend hält EIT.swiss an seiner damaligen Haltung fest, wonach das Angebot zu erweitern ist, es aber gleichzeitig gilt, das Subsidiaritätsprinzip zu wahren.

Seit der Stellungnahme hat sich die finanzielle Lage des Bundes deutlich verändert. Die Krisen der letzten Jahre haben den Spielraum eingeschränkt und die Möglichkeit zur Schaffung neuer Angebote beschnitten. Insofern ist es richtig, dass die WBK-S im Verhältnis zum Nationalrat Massnahmen vorsieht, um Mitnahmeeffekte zu verhindern. Die Abwicklung über das bestehende

EIT.swiss
Limmatstrasse 63
8005 Zürich
044 444 17 17
www.eit.swiss

und erprobte System der Familienzulagen ist vernünftig, da auf bestehende Strukturen zurückgegriffen werden kann und sich dadurch die administrativen Kosten reduzieren. Hingegen erachtet EIT.swiss die Voraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads als sinnvoll, da der Arbeitskräftebedarf nur bedingt durch Klein- und Kleinstpensen zu decken ist.

EIT.swiss teilt die Auffassung der Minderheit (Friedli Esther, Stark) betreffend Programmvereinbarungen und der Minderheit (Friedli Esther, Stark, Würth) betreffend Unterstützung der Kantone bei der Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung in Anbetracht der subsidiären Zuständigkeiten und des Finanzhaushaltes.

Teilweise einverstanden zeigt sich EIT.swiss ausserdem mit dem Minderheitsantrag (Stark, Friedli Esther) zur Ausweitung der Betreuungszulage auf die nicht institutionelle Kinderbetreuung. Im Gegensatz zum Antrag ist die Zulage aber auf die nicht institutionelle, formelle Betreuung zu beschränken: Zwar leisten Familienmitglieder sowie Nachbarinnen und Nachbarn oftmals einen wichtigen Beitrag bei der Kinderbetreuung. Ein Fördertatbestand würde aber eine Kontrolle der Betreuungsleistung nötig machen, da das Missbrauchspotenzial sehr gross ist. Dies dürfte weder im Sinn des Gesetzgebers noch der Familien sein. Bei der formellen Betreuung, i.S.v. nicht in Vereinen organisierten Tagesfamilien sowie Nannys, liegt hingegen ein belastbarer Vertrag über die Betreuungsleistung vor, der auch entsprechend überprüft werden kann.

Insgesamt stellt sich EIT.swiss aber die Frage, ob trotz der entlastenden Massnahmen der WBK-S überhaupt die nötigen Mittel für die Überführung der Anstossfinanzierung in eine dauerhafte Lösung vorhanden sind. Mit der Landesverteidigung, der Altersvorsorge und dem Infrastrukturausbau existieren eine Vielzahl an dringlichen Projekten, die mit den knapp gewordenen Mitteln finanziert werden sollen. Für den Verband ist es wichtig, dass der Wirtschaft und den Privathaushalten nicht über Steuererhöhungen Mittel entzogen werden. Entsprechend regt EIT.swiss an, das Geschäft zu sistieren, bis sich der finanzielle Spielraum des Bundes wieder erholt hat.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Simon Hämmerli
Direktion

Michael Rupp
Öffentlichkeitsarbeit

Fédération des
Entreprises
Romandes
FER Genève - FPE Bulle - UPCF Fribourg
FER Arcju - FER Neuchâtel - FER Valais

familienfragen@bsv.admin.ch

A l'attention de
Madame Mathilde Crevoisier Crelier,
Présidente de la commission de la science,
de l'éducation et de la culture
CH – 3003 Berne

Genève, le 12 juin 2024
RZ/3452 – FER 18-2024

21.403 n Iv. Pa. CSEC-N. Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles

Chère Madame,

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles », le Conseil national a adopté le 1er mars 2023 le projet de loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance, ainsi que le projet d'arrêté fédéral concernant les aides financières pour des programmes cantonaux visant à développer la politique de la petite enfance. À sa séance du 22 août 2023, la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC-E) du Conseil des Etats a décidé de soumettre à consultation ses nouvelles propositions concernant la loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc) et l'arrêté fédéral.

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de nous prononcer et vous faisons parvenir ci-après nos remarques concernant le remplacement du financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles.

Le développement continu de la politique d'accueil extra-familial, qu'il s'agisse de la disponibilité de la qualité ou du prix, ainsi que le soutien financier aux parents qui exercent une activité lucrative et doivent donc faire appel à un accueil extrafamilial pour leurs enfants, sont deux objectifs que notre fédération soutient. En effet, c'est cet accueil extrafamilial qui permet en finalité aux parents d'exercer une activité lucrative à taux plein ou partiel. Cela renforce l'évolution sociétale déjà amorcée, tout en anticipant la pénurie de main d'œuvre annoncée.

La Commission du Conseil National a élaboré un projet de loi prévoyant une contribution de la Confédération pour la participation aux frais de garde des parents (P-LSACC).

Ce projet prévoit la mise en place, en sus des allocations pour enfants et allocations de formation, d'une nouvelle allocation de garde, qui prévoit le versement d'un montant aux parents qui travaillent, pour réduire leur charge financière liée aux frais d'accueil extra-familial de leurs enfants.

Si ce projet s'inscrit dans un but d'améliorer la conciliation entre la vie professionnelle et la vie privée, en soutenant financièrement les parents exerçant une activité lucrative et confiant leur enfant dans des structures d'accueil extra-familiales, il ne satisfait toutefois pas aux exigences légales. La Confédération n'a pas la compétence pour légiférer en ce qui concerne les besoins de la famille (article 116 de la Constitution Fédérale). Elle n'a qu'une compétence de soutien des mesures destinées à protéger la famille. Ce concept de soutien devrait ainsi se limiter à l'encouragement des mesures prises par les cantons, étant donné que la compétence fédérale est dépourvue de portée autonome et revêt un caractère subsidiaire. La loi fédérale sur les allocations familiales prévoit effectivement des mesures financières, mais reste une loi-cadre qui ne fixe que des minimas. Les cantons doivent rester libres d'aménager les dispositions de chacun de leurs régimes.

Par ailleurs, la question du financement réglée de manière analogue à la LaFam, soit essentiellement par l'employeur, est aussi délicate, dans le contexte de l'implémentation de la 13ème rente. En effet, notre pays se démarque toujours des autres pays d'Europe grâce à son système social tant solide, lisible, équilibré, que par le montant des charges sociales acceptable. Il est important de veiller à cet équilibre également, afin que nos entreprises restent concurrentielles.

En outre, il est important de relever que ce projet prévoit l'ouverture d'un droit analogue de compensation partielle de la charge financière, indépendamment de la situation financière ou des besoins des parents concernés, en se basant uniquement sur le nombre de jour de garde. Comme pour toutes les prestations qui sont en principe versées de manière systématique sans évaluation des besoins, il existe un risque important que le système proposé manque son but et sa cible, en permettant par exemple aux foyers disposant de beaucoup de moyens d'en bénéficier alors que l'un des deux parents s'adonne en réalité à un hobby ou à une activité faiblement lucrative ; ou encore en ne soulageant que trop partiellement la charge financière des foyers disposant réellement de peu de moyens.

Enfin, la mise en œuvre administrative semble très compliquée, en termes de reconnaissance des institutions qui ouvreraient le droit à cette allocation, de suivi du nombre de jours de garde, de suivi de l'activité lucrative des parents, et de protection des données.

En conclusion, si nous sommes d'avis que l'objectif général de ce projet est louable, dans la mesure où il a pour but de renforcer l'accès au marché du travail aux deux parents en allégeant la charge financière que représente le coût de l'accueil extrafamilial, et qu'il s'inscrit en anticipation de la pénurie de main-d'œuvre annoncée, sa mise en œuvre ne saurait recueillir notre adhésion pour l'ensemble des motifs énoncés ci-dessus. Nous sommes en particulier opposés à l'augmentation des cotisations salariales.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Chère Madame, à l'expression de notre haute considération.

Olivier Sandoz
Secrétaire général adjoint

Christelle Schultz
Directrice générale adjointe
FER Genève

La Fédération des Entreprises Romandes en bref

Fondée le 30 juillet 1947 à Morat, son siège est à Genève. Elle réunit six associations patronales interprofessionnelles cantonales (GE, FR, NE, JU, VS), représentant la quasi-totalité des cantons romands. La FER comprend plus de 45'000 membres.

GASTROSUISSE

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Per E-Mail an:
familienfragen@bsv.admin.ch

Zürich, 12. Juni 2024

Vernehmlassungsantwort:
Pa. Iv. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung
Neue Anträge und Zusatzbericht der WBK-S

Sehr geehrte Damen und Herren

GastroSuisse, der grösste Branchenverband der Schweiz mit rund 20 000 Mitgliedern (Hotels, Restaurants, Cafés, Bars etc.) in allen Landesteilen, organisiert in 26 Kantonalsektionen und fünf Fachgruppen, nimmt im obengenannten Vernehmlassungsverfahren wie folgt Stellung:

I. Allgemeine Würdigung

Als eine vom Fachkräftemangel betroffene Branche ist es für GastroSuisse zentral, das Potenzial einheimischer Arbeitskräfte zu nutzen. Wir begrüssen daher die Absicht der parlamentarischen Initiative, die Elternbeiträge für die externe Kinderbetreuung zu senken, um eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen. Dies soll denjenigen zugutekommen, die ihr Arbeitspotenzial besser ausschöpfen und gleichzeitig ihr Kind in einer bezahlbaren und qualitativ hochstehenden Einrichtung betreuen lassen wollen. Wenn beide Elternteile einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder ihre Arbeitspensen aufstocken können, stärkt dies die gesamte Schweizer Wirtschaft. Um das Ziel der Vorlage, nämlich die (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt, zu erreichen, muss die finanzielle Entlastung an den Bedarf entsprechend der Arbeitslast der Eltern gekoppelt werden. Eine Finanzierung nach dem Giesskannenprinzip, sowohl durch den Bund (WAK-N) als auch durch die Arbeitgeber (WAK-S), lehnt GastroSuisse ab, nicht zuletzt wegen des stark strapazierten Bundeshaushalts und der bestehenden sowie zusätzlicher Lohnabzügen (13. AHV-Rente, BVG-Reform). Der Vorschlag der ständerätlichen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-S), eine Betreuungszulage in das System der Familienzulagen zu integrieren, schiesst deutlich über das Ziel hinaus. Nachfolgend erläutert GastroSuisse seine Position und nimmt zu ausgewählten Aspekten Stellung.

II. GastroSuisse lehnt den Vorschlag der WBK-S ab

Weil die Lösung der WBK-S bzw. die Auszahlung einer Betreuungszulage nicht an den Bedarf gekoppelt ist, eignet sie sich nur für eine Minderheit der Familien. Eltern mit niedrigerem Einkommen und hohem Arbeitsaufwand erhalten zu wenig, während Eltern mit höherem Einkommen und geringerem Pensum übermässig profitieren. Diese fehlende Bedarfsorientierung führt zu höheren administrativen Kosten zulasten der Arbeitgeber und gleichzeitig zu einer minimalen Entlastung derjenigen, die eigentlich unterstützt werden sollten. Neben der fehlenden Zielgruppenorientierung führt die pauschale Vergünstigung der Kinderbetreuung nicht

GastroSuisse
Für Hotellerie und Restauration
Pour l'Hôtellerie et la Restauration
Per l'Albergheria e la Ristorazione

Wirtschaftspolitik
Blumenfeldstrasse 20 | 8046 Zürich
T 0848 377 111
wipo@gastrosuisse.ch | www.gastrosuisse.ch

zwangsläufig dazu, dass mehr Eltern ihr Arbeitspensum erhöhen oder wieder in den Arbeitsmarkt einsteigen. Vor allem Väter wünschen sich mehr Zeit mit den Kindern[1]. Dazu bedarf es nicht subventionierter Freizeit, sondern mitunter neuer Beschäftigungsmodelle, die Eltern ermöglichen, sich selbst um ihre Kinder zu kümmern. Das Gastgewerbe bietet bereits zahlreiche Teilzeitstellen an, die die Vereinbarkeit von Beruf und Familie unterstützen. Vor diesem Hintergrund ist die Finanzierung einer Betreuungszulage durch die Arbeitgeber kontraproduktiv: Die Finanzierung einer Betreuungszulage durch Arbeitgeber würde zu erheblichem administrativem Mehraufwand und Mehrkosten führen. Angesichts der steigenden Waren-, Energie- und Personalkosten sowie der bereits hohen Lohnabzüge, die infolge der BVG-Reform und der 13. AHV-Rente weiter steigen werden, ist es für viele gastgewerbliche Unternehmen kaum möglich, eine zusätzliche Belastung in diesem Umfang zu tragen. Trotz erfreulichem Geschäftsverlauf melden 62 % der gastgewerblichen Betriebe in einer Umfrage vom November 2023 unter Verbandsmitgliedern, dass die EBIT-Marge gegenüber dem Jahr 2019 gesunken sei. 95,8% führen höhere Waren- oder Energiekosten als Hauptgrund an, gefolgt von höheren Personalkosten.

III. GastroSuisse bevorzugt den Vorschlag der WBK-N

GastroSuisse unterstützt den Vorschlag der Schwesterkommission (WBK-N), Eltern mittels Bundesbeiträgen bei Kinderbetreuungskosten zu entlasten, um ihre Integration in den Arbeitsmarkt zu fördern. Doch der aktuelle Vorschlag belastet den Bundeshaushalt zu stark. Daher empfiehlt GastroSuisse eine Anpassung an die aktuelle Finanzlage. Die Bundesbeiträge sollten sich an den durchschnittlichen Kosten eines Betreuungsplatzes orientieren und höchstens 15% dieser Kosten decken, nicht wie vom Nationalrat angenommen 20%. Auch die Programmvereinbarungen sollten unterstützt werden, jedoch sollte das Budget von 224 Millionen auf 112 Millionen halbiert werden, um die Belastung für den Bund zu reduzieren. Eine tragfähige Lösung ist erforderlich, die nicht die Kosten auf Arbeitgeber und Arbeitnehmende abwälzt.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung der Haltung von GastroSuisse.

Freundliche Grüsse

Casimir Platzer
Präsident
GastroSuisse

Severin Hohler
Leiter Wirtschaftspolitik
GastroSuisse

[1] Vgl. Erläuternder Bericht (S. 6) zur Begründung des Verzichts auf eine Anspruchsvoraussetzung. Jacobs Foundation (2018): Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen. Schlussbericht, S. 9

GastroSuisse
Für Hotellerie und Restauration
Pour l'Hôtellerie et la Restauration
Per l'Albergheria e la Ristorazione

Wirtschaftspolitik
Blumenfeldstrasse 20 | 8046 Zürich
T 0848 377 111
wipo@gastrosuisse.ch | www.gastrosuisse.ch

HANDELSchweiz
Commerce Suisse | Commercio Svizzera | Swiss Trade

Viaduktstrasse 8 | Postfach | CH-4010 Basel
Tel. +41 61 228 90 30
info@handel-schweiz.com
www.handel-schweiz.com

WBK-S
als word-doc per E-Mail an:
familienfragen@bsv.admin.ch

Basel, 21. Mai 2024

Vernehmlassung zur Pa. Iv. WBK-NR 21.403 Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir die Möglichkeit wahr, im Rahmen der Vernehmlassung zur Pa. Iv. WBK-NR 21.403 Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung Stellung zu nehmen.

Handel Schweiz ist der Dachverband des Handels, dem über 30 Branchenverbände mit insgesamt 4’000 Unternehmen angehören. Der Handel ist mit 680'000 Mitarbeitenden der wichtigste private Arbeitgeber der Schweiz. Im Handel werden über 38'000 Lehrstellen angeboten, mehr bildet keine Branche aus.

Handel Schweiz ist bestürzt über die Anträge der WBK-S zur Einführung neuer Betreuungszulagen über zusätzliche Lohnbeiträge der Arbeitgeber/innen. Es ist absolut unhaltbar, dass die Lohnkosten weiter erhöht werden sollen, um die familienergänzende Kinderbetreuung zu unterstützen, deren Verantwortlichkeit zur Finanzierung klar bei den Kantonen und/oder Gemeinden liegt. Die vorgeschlagene Finanzierung wäre auch schlichtweg ineffizient, da dazu zwar über die Familienausgleichskassen bereits bestehende Kanäle genutzt werden können, aber der Verwaltungsaufwand einen beträchtlichen Teil der Einnahmen wieder verschlingen würde. Eine solche bürokratische Übung verteuert lediglich den Wirtschaftsstandort Schweiz. Gleichzeitig übersteuert sie alle von Arbeitgeber/innen in den letzten Jahren finanzierten und aufgebauten Strukturen, da diese doppelt zur Kasse gebeten würden.

Im Folgenden listen wir unsere Gründe für die Ablehnung des Konzepts der WBK-S im Detail auf:

1. Keine Finanzierung über Lohnbeiträge

Die Belastung der Lohnabgaben und Lohnnebenkosten ist heute schon auf einem Höchststand. Die Finanzierung der Betreuungsbeiträge wird die Arbeitgeber/innen und Angestellten zusätzlich belasten und die Lohnkosten in der Schweiz weiter erhöhen. Das wird einen direkten negativen Einfluss auf den Wirtschaftsstandort Schweiz, die Arbeitsstellen in der Schweiz

und die Höhe der Nettolöhne haben. Gleichzeitig befinden wir uns in einer Entwicklung, in der fast alle Lohnabgaben weiter erhöht werden sollen, was die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts und damit die Schaffung und den Erhalt von Arbeitsplätzen in der Schweiz weiter schmälert. Diese Entwicklung bereitet uns grösste Sorgen.
Nach der Annahme der Volksinitiative «13. AHV-Rente» wird aktuell über deren Finanzierung debattiert. Auch hier steht im Raum, einen Teil davon über höhere Lohnabzüge für die AHV zu finanzieren und somit die Lohnkosten stark zu erhöhen. Es ist von einer Erhöhung der Beiträge an die 1. Säule auf bis zu 9.5 Prozent auszugehen, mit anderen Worten eine Erhöhung um 0.8 Prozentpunkte der AHV/IV/EO-Beiträge. Zudem wurden in den letzten Jahren einige Gesetzesänderungen eingeführt, die zu einer Erhöhung und Strapazierung der Beiträge an die Erwerbsersatzordnung EO führten. So wurden in den letzten vier Jahren folgende zusätzliche Urlaube zur Finanzierung über die EO eingeführt:

- Der Urlaub für den anderen Elternteil (ursprünglich Vaterschaftsurlaub) der am 1. Januar 2021 eine Erhöhung der EO-Beiträge um 0.05 Prozentpunkte auf 0.5 Prozent verursachte.
- Seit dem 1. Juli 2021 kann der Mutterschaftsurlaub bei einem Spitalaufenthalt des Kindes von mehr als zwei Wochen um diese Zeit verlängert werden.
- Ebenfalls am 1. Juli 2021 wurde der Betreuungsurlaub für schwer beeinträchtigte Kinder von 14 Wochen eingeführt.
- Seit dem 1. Januar 2023 besteht ein Adoptionsurlaub von zwei Wochen.
- Beim Tod eines Elternteils kurz nach der Geburt des Kindes geht seit dem 1. Januar 2024 dessen Urlaub auf den hinterbliebenen Elternteil über.

Bei dieser Aufzählung handelt es sich nur um die Urlaube der Angestellten, die über die EO-Entschädigung finanziert werden. Es existieren aber noch weitere Urlaube, die von den Arbeitgebern ohne Ersatzleistung bezahlt werden: So besteht ein Urlaub zur Betreuung von kranken Kindern von bis zu drei Tagen pro Fall und seit dem 1. Januar 2021 auch ein solcher zur Betreuung von Angehörigen mit gesundheitlicher Beeinträchtigung. Mit diesen Gesetzesänderungen wurden hohe Kosten auf die Arbeitgeber überwälzt. Eine Anstellung wird zur Vollkaskoversicherung für alle Lebenslagen, und die Löhne werden immer stärker belastet.
Nicht ausser Acht gelassen werden darf, dass noch weitere Belastungen der Lohnbeiträge geplant sind. Der Bundesrat hat nicht nur vor, die EO-Sätze für Militär, Mutterschafts-, Vaterschafts- und Adoptionsurlaub gemäss Parlamentswillen anzugleichen, sondern plant gemäss der dazugehörigen Vernehmlassungsvorlage auch diese Leistungen weiter auszubauen, was die EO jährlich mit zusätzlich 116 Millionen Franken belasten wird. Ebenfalls geplant ist eine Ausweitung der EO-Leistungen für Eltern mit kranken oder verunfallten Kindern, wenn diese länger als vier Tage hospitalisiert sind. Kurzum: Die Lohnabzüge der ersten Säule sind bereits jetzt auf einem historischen Höchststand und sollen nach Ansicht der WBK des Ständerats nun weiter erhöht werden. Das lehnen wir klar ab. Wir würden erwarten, dass die Arbeiten der WBK-S in einen Gesamtkontext über die immer weiter steigenden Lohnkosten gestellt werden.

2. Die Arbeitgeber/innen haben ihren Beitrag bereits geleistet

Zur Reduktion des Fachkräftemangels und als Beitrag dafür, dass das Potenzial von Frauen im Arbeitsmarkt besser genutzt werden kann, haben viele Arbeitgeber/innen schon vor über 20 Jahren damit begonnen, freiwillig eigene Lösungen zu finanzieren, indem Kindertagesstätten – unter Berücksichtigung der jeweiligen Bedürfnisse – aufgebaut wurden. Die Arbeitgeber/innen leisten diesen Beitrag zusätzlich zur staatlichen Verantwortung bis heute. Die grossen

Unternehmen bezahlen somit bereits seit vielen Jahren ihren Beitrag. Von ihnen würde künftig eine doppelte Finanzierung verlangt, oder sie müssten ihre aufgebauten Kitaplätze reduzieren resp. den Beitrag an die von ihnen direkt unterstützten Institutionen senken, was wiederum den etablierten Strukturen schadet. Die KMU hingegen können sich eine weitere Verteuerung der Lohnkosten schlichtweg nicht leisten. Es ist deshalb absolut unhaltbar, dass Arbeitgeber/innen flächendeckend und ohne Berücksichtigung von bereits existierendem Engagement zur Kasse gebeten werden.

3. Die Familienergänzende Kinderbetreuung ist keine Bundesaufgabe

Die Bundesverfassung schreibt vor, dass der Bund diejenigen Aufgaben übernimmt, welche die Kraft der Kantone übersteigt oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedarf (Art. 43d Abs. 1 BV). Die Kantone sind zuständig für die familienergänzende Kinderbetreuung. Das Subsidiaritätsprinzip zwischen Bund und Kantonen/Gemeinden ist zu respektieren. Durch eine hauptsächliche Finanzierung über Lohnbeiträge reisst der Bund die Kompetenz grundlos an sich und entscheidet dann, dass nicht er selbst finanziell zuständig sei, sondern sucht nach neuen Zahlern mittels Einführung einer neuen Sozialversicherung. Das steht nicht nur der Kompetenzteilung von Bund und Kantonen entgegen, sondern auch der ursprünglichen Vorlage der WBK-N, die einen finanziellen Anreiz für die Kantone zur stärkeren Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung einführen wollte. Die Vorlage der WKB-S enthält keinen solchen Anreiz für die Kantone.

4. Unterschiedliche Strukturen in den Kantonen und Gemeinden und bereits getroffene oder in die Wege geleitete Massnahmen werden nicht berücksichtigt

Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung haben die Kantone und teilweise Gemeinden bereits verschiedene Massnahmen zur Reduktion der Kosten in die Wege geleitet. Eine einheitliche Finanzierung über Lohnbeiträge widerspricht einerseits der Bundesverfassung und ignoriert die Kompetenz der Kantone, die sehr wohl in der Lage sind, ihre Aufgabe gemeinsam mit den Gemeinden wahrzunehmen. Andererseits führt sie nicht zu einem effizienten und gezielten Ressourceneinsatz.

5. Hohe Verwaltungskosten, geringer Nutzen

Eine Abklärung bei den Ausgleichskassen hat ergeben, dass sich die Finanzierung über Lohnbeiträge zwar in ein bestehendes System einfügen lasse, dennoch würden dadurch sehr hohe Verwaltungskosten generiert, die ebenfalls die Arbeitgeber/innen finanzieren müssten. Auch wenn die Ausgleichskassen die WBK-S darüber beraten haben, wie eine solche Lösung technisch aussehen könnte, heisst dies noch lange nicht, dass dies aus systemischer Sicht effizient und sinnvoll wäre. Denn im Verhältnis zur finanziellen Unterstützung, die – je nach Lohn einer Familie – zur kostendeckenden Finanzierung eines Kita-Platzes nötig sind, sind die geplanten individuellen Betreuungsbeiträge trotz zusätzlicher hoher Lohnkosten viel zu tief, d.h. das heutige System der Finanzierung über die Kantone und die Gemeinden (und Arbeitgeber/innen) müsste bestehen bleiben und trotzdem auch mittels direkter Subventionen weiter ausgebaut werden. Ein solches doppelspuriges System generiert schlichtweg hohe zusätzliche Lohnkosten und mehr Verwaltungsaufwand für die Ausgleichskassen zu einem sehr geringen Nutzen. Die Einführung einer neuen Betreuungszulage steht schlichtweg in einem schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnis.

6. Die Politik der frühen Förderung gehört nicht in die Vorlage

Wir sind der Ansicht, dass mit der frühen Förderung nicht derselbe Zweck verfolgt wird wie mit der familienergänzenden Kinderbetreuung. Aus diesem Grund ist die Politik der frühen Förderung aus den Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung zu streichen. Es besteht sonst die Gefahr, die familienergänzende Kinderbetreuung weiter zu verteuern und in eine weitere Kompetenz der Kantone einzugreifen.

7. Mindestbeschäftigungsgrad ist absolut notwendig

Handel Schweiz ist äusserst erstaunt darüber, dass kein Mindestbeschäftigungsgrad der erwerbstätigen Eltern vorgesehen ist, um die Betreuungszulage zu erhalten. Unseres Erachtens ist dies ein absolut essenzieller Punkt, um überhaupt einen Arbeitsanreiz zu generieren. Das Argument, dass der Beschäftigungsgrad nicht immer klar eruiert werden kann, bspw. bei Selbständigerwerbenden, bei Personen, die eine Weiterbildung absolvieren etc., greift zu kurz. Auch die Arbeitslosenkasse muss jeweils festlegen, welcher Beschäftigungsgrad vorliegt, um zu eruieren, in welchem Pensum eine Vermittlungsfähigkeit besteht, somit kann man sich diesbezüglich auf die gewonnenen Erfahrungen berufen. Es ist uns bekannt, dass die Ausgleichskassen dafür plädieren, aufgrund des noch höheren Verwaltungsaufwands keinen Mindestbeschäftigungsgrad einzuführen. Dies zeigt gerade, dass die Einführung einer neuen Betreuungszulage keine sinnvolle Lösung ist. Ohne Festlegung eines Mindestbeschäftigungsgrades von z.B. 140 Stellenprozenten für Eltern ist der Arbeitsanreiz zu gering respektive gar nicht vorhanden. Dann würden Eltern, die beide niederprozentig arbeiten und nicht wegen der Arbeit familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch nehmen, einfach zusätzliche Betreuungsbeiträge erhalten, ohne das Pensum zu erhöhen.

8. Während des Bezugs von Arbeitslosentaggeld keine Betreuungszulage auszahlen

Es ist vorgesehen, dass auch Personen, die Arbeitslosentaggeld beziehen, einen Anspruch auf die Betreuungszulage haben sollen. Dieser Antrag ist klar abzulehnen, da der ALV-Fonds nicht weiter belastet werden darf. Es steht dank der guten Wirtschaftslage eine Entlastung der ALV-Lohnbeiträge bevor, die den Arbeitgeber/innen und Angestellten zusteht und nicht direkt wieder ausgegeben werden soll. Die geschätzten Folgekosten von 7.6 – 8-2 Millionen Franken pro Jahr für den ALV-Fonds sind wesentlich und zu vermeiden.
Es handelt sich zudem um eine andere Ausgangslage als bei den Familienzulagen, die an anspruchsberechtigte arbeitslose Personen über den ALV-Fonds ausbezahlt werden (die Familienzulagen sind gesetzlich nicht an die Erwerbstätigkeit geknüpft). Die Betreuungszulage soll explizit an die Erwerbstätigkeit geknüpft sein, damit es beiden Elternteilen (ob zusammenlebend oder getrennt) oder bei Einelternfamilien dem Elternteil möglich ist, einer Arbeit nachzugehen. Das ist in der Arbeitslosigkeit nicht der Fall, weshalb die Grundlage zur Bezahlung der Betreuungszulage für diese Zeit schlichtweg hinfällig wird. Kurz: Grundziel der Vorlage ist es, Anreize zu setzen, dass mehr Menschen (insbesondere Frauen) erwerbstätig sind oder höherprozentig arbeiten, weil es sich trotz Betreuungskosten lohnt. Bei Arbeitslosigkeit greift dieses Argument nicht.

Aus all diesen Argumenten lehnen wir die Einführung einer neuen Sozialversicherung – der Betreuungszulage – entschieden ab.

Wir hoffen, dass unsere Anträge und Überlegungen in Ihre Entscheidung mit einfliessen und danken Ihnen für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Kaspar Engeli	Elias Welti
Direktor	Mitglied der Geschäftsleitung

HotellerieSuisse

Ständerat
Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
CH-3003 Bern

Per E-Mail an: familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 11. Juni 2024

Stellungnahme zu den Anträgen der WBK-S zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) und zum Bundesbeschluss

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Frau Ständerätin
Sehr geehrter Herr Ständerat

Besten Dank für die Möglichkeit, im Rahmen der Vernehmlassung zu den Anträgen der WBK-S zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) und zum Bundesbeschluss Stellung zu nehmen. Als nationaler Arbeitgeberverband einer Branche, die stark vom Fachkräftemangel betroffen ist, interessiert sich HotellerieSuisse sehr für die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung. Es ist uns dabei ein grosses Anliegen, eine breit abgestützte Finanzierung dieser Förderung sicherzustellen, da sie die gesamte Gesellschaft betrifft.

I Beurteilung der Vorlage

Das Konzept der WBK-S für die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung sieht vor, dass die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung via eine im Familienzulagengesetz zu verankernde Betreuungszulage erfolgen soll. Gemäss der Vorstellung der Kommission stehen grundsätzlich die Arbeitgebenden in der Pflicht, diese Zulage zu finanzieren, da die Arbeitgebenden auch für die Bekämpfung des Fachkräftemangel zuständig seien und einen solidarischen Beitrag leisten würden. Daneben wird angetönt, auch eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende sei in Betracht zu ziehen, wobei die Zuständigkeit bei den Kantonen liegen würde.

Frühkindliche Förderung geht alle etwas an

Für HotellerieSuisse ist dieser Ansatz inakzeptabel und die Argumentation dahinter befremdend. Die Verfügbarkeit einer ausreichenden Anzahl von Arbeits- und Fachkräften ist von fundamentaler Bedeutung dafür, dass die Versorgung der Schweizer Bevölkerung mit den benötigten Produkten und Dienstleistungen auch künftig gesichert ist. Die fachkundige Förderung der frühen Kindheit durch hochwertige familienergänzende Betreuung legt den Grundstein für die lebenslange Entfaltung der persönlichen Gaben und Interessen, auch für Kinder mit benachteiligtem Hintergrund. Sie ist als Teil der Bildung zu verstehen. Zudem erlaubt sie eine ausgewogenere Aufgabenverteilung zwischen Müttern und Vätern. Wohlstand, Chancengerechtigkeit und Gleichstellung gehen die gesamte

HotellerieSuisse, Monbijoustrasse 130, Postfach, CH-3001 Bern
T +41 31 370 41 11, welcome@hotelleriesuisse.ch, www.hotelleriesuisse.ch

Gesellschaft etwas an. Sie sind daher keinesfalls als Nischenanliegen der Arbeitgebenden zu betrachten.

Keine einseitige Belastung der Arbeitgebenden

Auch eine paritätische Finanzierung – sollte sie sich innerhalb der bestehenden Zuständigkeiten tatsächlich konsequent umsetzen lassen – würde immer noch zu kurz greifen. Auf eine eingespielte Praxis lässt sich bei einer solchen Aufteilung beim Familienzulagengesetz zudem nicht verweisen. Bei den Kinderzulagen sind es in fast allen Kantonen allein die Arbeitgebenden, die Jahr für Jahr die benötigten Milliarden aufbringen. Auch dies ist ein Grund, von einer unverhältnismässigen weiteren Beanspruchung Abstand zu nehmen.

Flexibilisierung bei den Betreuungszeiten

In Hinblick auf die Schwerpunkte bei der vom Bund zu fördernden Programmvereinbarungen vermisst HotellerieSuisse den von Ihrer Schwesterkommission berücksichtigten Bereich der «Massnahmen zur besseren Abstimmung der familienergänzenden Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern insbesondere hinsichtlich der Erweiterung und Flexibilisierung der Betreuungszeiten». Bestehende Betreuungsangebote sind auf die klassischen Bürozeiten ausgerichtet. Sie sind daher von geringem Nutzen für Mütter und Väter, deren Erwerbstätigkeit mit unregelmässigen Arbeitszeiten einhergeht, wie es unter anderem in der Hotellerie und Gastronomie der Fall ist. Gerade in diesem Bereich braucht es innovative Lösungen, deren Entwicklung eine entsprechende Förderung verdient.

Aus den genannten Gründen lehnt HotellerieSuisse das von Ihrer Kommission vorgelegte Konzept entschieden ab. Die Entlastung des Bundeshaushaltes von den hohen Kosten, die mit der Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung verbunden sind, ist auf anderem Weg als der einseitigen Belastung der Arbeitgeber zu erreichen, zum Beispiel durch eine stärkere Begrenzung der Förderung.

III Über HotellerieSuisse

HotellerieSuisse ist das Kompetenzzentrum für die Schweizer Beherbergungsbranche und vertritt als Unternehmerverband die Interessen der innovativen und nachhaltigen Beherbergungsbetriebe der Schweiz. Seit 1882 steht HotellerieSuisse gemeinsam mit über 3'000 Mitgliedern, davon über 2'000 Hotelbetriebe, für eine qualitätsbewusste und vorausschauende Schweizer Beherbergungswirtschaft. Als Leitbranche des Tourismus beschäftigt die Beherbergung über 75'000 Mitarbeitende und stellt mit 4,5 Milliarden Franken oder 23 Prozent den zweitgrössten Anteil an der touristischen Bruttowertschöpfung dar. Im Jahr 2019 erzielte der Tourismus mit einer Nachfrage von 47 Mrd. Franken eine direkte Bruttowertschöpfung von ca. 19,5 Mrd. Franken – was einem Anteil von 2,8 Prozent an der gesamtwirtschaftlichen direkten Bruttowertschöpfung der Schweiz entspricht. Der Tourismus gehört zudem zu den fünf wichtigsten Exportbranchen und stellt mehr als 5 Prozent der gesamten Exporteinnahmen der Schweiz dar. Die Mitgliederbetriebe von HotellerieSuisse verfügen über zwei Drittel des Schweizer Bettenangebotes und generieren damit rund drei Viertel der entsprechenden Logiernächte. Als Dachverband von 13 regionalen Verbänden ist HotellerieSuisse in allen Landesteilen und Sprachregionen präsent und beschäftigt rund 100 Mitarbeitende.

Bildung ist ein zentrales Anliegen unseres Verbandes. HotellerieSuisse ist Gründerin der Hotelfachschule Thun und der Ecole Hôtelière de Lausanne (Fachhochschule) sowie einer der Trägerverbände von Hotel & Gastro *formation*, welche Prüfungsträgerin und Anbieterin diverser Ausbildungen ist, die u.a. zu einem eidgenössischen Diplom respektive zu einem eidgenössischen Fachausweis führen. Die Branche verzeichnet jährlich ca. 2'800 Lehrabschlüsse, ca. 800 Abschlüsse in der höheren Berufsbildung sowie ca. 700 Hochschulabschlüsse.

HotellerieSuisse, Monbijoustrasse 130, Postfach, CH-3001 Bern
T +41 31 370 41 11, welcome@hotelleriesuisse.ch, www.hotelleriesuisse.ch

HotellerieSuisse

Wir danken für die Kenntnisnahme unserer Position und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
HotellerieSuisse

Nicole Brändle
Direktorin

Christophe Hans
Leiter Public Affairs

HotellerieSuisse, Monbijoustrasse 130, Postfach, CH-3001 Bern
T +41 31 370 41 11, welcome@hotelleriesuisse.ch, www.hotelleriesuisse.ch

kaufmännischer verband
gemeinsam sind wir zukunft.

E-Mail:
familienfragen@bsv.admin.ch
Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats (WBK-S)
z.H. Mathilde Crevoisier Crelier, Kommissionspräsidentin

Zürich, 04. Juni 2024

Pa. Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Möglichkeit zur Stellungnahme zur Vorlage zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 (Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung) und dem Umsetzungsvorschlag der ständerätlichen Kommission.

Grundsätzliches

Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung ist als essenzielle Infrastruktur von entscheidender Bedeutung für die Schweizer Volkswirtschaft. Sie erlaubt es Eltern – viele davon hoch qualifiziert –, auch nach der Geburt von Kindern langfristig erwerbstätig zu bleiben. Schweizer Unternehmen sind heute auf das berufliche Engagement dieser Fachkräfte dringend angewiesen – ebenso wie die Sozialversicherungen.

Gleichzeitig sieht die heutige Rechtspraxis bezüglich Scheidungen, Unterhalt sowie voraussichtlich auch bezüglich Witwen- bzw. Witwerrenten vor, dass Männer wie Frauen grundsätzlich auch im Fall einer Elternschaft im Beruf bleiben, um im Fall eines entsprechenden Lebensereignisses nicht in finanzielle Not zu geraten. Es ist demnach die Aufgabe des Staates, dieser Rechtspraxis auch mit der entsprechenden Infrastruktur gerecht zu werden – also die finanzielle Existenzsicherung beider Geschlechter überhaupt erst möglich zu machen**.**

Bis heute sind die Kosten für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung, insbesondere für die Mittelschicht, welche auch der Kaufmännische Verband überwiegend vertritt, mit rund 35 Prozent eines Einkommens[1] jedoch derart hoch, dass sie einen massiven, Fehlanreiz gegen die Erwerbsarbeit schaffen. Beim Erwerbsentscheid addieren sich diese sehr substanziellen Betreuungskosten oft noch zusätzlich mit höheren Steuern und tieferen bzw. wegfallenden Prämienverbilligungen.

Zusätzliche Erwerbsarbeit lohnt sich für viele Familien insbesondere der Mittelschicht also kaum.

Der Kaufmännische Verband begrüsst darum sehr, dass mit dieser Vorlage der entsprechende Fehlanreiz korrigiert und erwerbstätige Eltern in der Schweiz entsprechend entlastet werden. Somit lehnen wir die Minderheit Stark (Nichteintreten) ab.

[1] OECD, “Net childcare costs”: https://data.oecd.org/benwage/net-childcare-costs.htm?context=OECD

Wir bedauern jedoch, dass sich die Ständeratskommission nicht am Modell des Nationalrats orientiert hat, welches eine Finanzierung über Bundesbeiträge vorgesehen hat. **Eine solche Finanzierung wäre volkswirtschaftlich effizienter, da sie ohne Belastung von Erwerbseinkommen auskäme.** Angesichts der aktuellen Diskussionen um die Bundesfinanzen sowie der klaren Mehrheitsverhältnisse in der Ständeratskommission zu Gunsten einer Finanzierung über eine Betreuungszulage, sehen wir hier einen Kompromiss als gangbaren Weg.

Nachfolgend aufgeführte Änderungen der Vorlage halten wir jedoch für unabdingbar.

Änderungsvorschläge in Kürze

1. **Anreizwirkung für die Kantone**
Ein wesentliches und für die volkswirtschaftliche Effektivität essenzielles Element der nationalrätlichen Vorlage war die **Anreizwirkung für die Kantone**. Dies, weil der ursprünglich angedachte Bundesbeitrag, bzw. die jetzt vorgesehene Betreuungszulage, nicht ausreichend hoch ist, um alleine die erwünsche Wirkung (Beschäftigungseffekte, Verbleib von beiden Eltern im Arbeitsprozess, Bekämpfung des Fachkräftemangels, positive Effekte der frühkindlichen Bildung) zu entfalten. Dafür braucht es zusätzlich eine höhere Unterstützung der Kantone. Wir beantragen darum, das im nationalrätlichen Beschluss vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – das von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) eingebracht wurde, auf die Betreuungszulagen zu übertragen.

2. **Lineares Modell konsequent umsetzen**
Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung kostet aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten sowie teilweise auch für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht die ständerätliche Vorlage hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Wir beantragen, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das 1,5- bis 3-fache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

3. Qualität in den Programmvereinbarungen beibehalten
Neben den Kosten der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung entscheidet die Qualität dieser Betreuung darüber, ob die gewünschten Erwerbseffekte überhaupt erreicht werden. Junge Eltern und insbesondere Mütter erhöhen ihr Erwerbspensum nur dann, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird: Dies zeigt eine entsprechende umfassende Studie von Infras[2] im Auftrag der Jacobs Foundation. Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, ist darum von entscheidender Bedeutung, dass die Verbesserung der Qualität in den Programmvereinbarungen mit den Kantonen beibehalten bleibt.

4. Altersgrenze und Geltungsbereich nicht so stark reduzieren
Die Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage wurde gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag bereits im Nationalrat und in der zu beurteilenden Vorlage erneut weiter gesenkt. Kinder im Primarschulalter können jedoch noch nicht systematisch nicht betreut werden. Damit die Erwerbstätigkeit tatsächlich möglich und die Vorlage entsprechende Wirkung entfaltet, ist es sinnvoll, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

[2] https://www.infras.ch/media/filer_public/c5/3d/c53dbe39-73db-497d-b675-775024a43aca/schlussbericht_infras_gfs_bern_kinderbetreuung_und_erwerbstatigkeit_def.pdf

5. Fiskalische Äquivalenz mit Bundesbeitrag verbessern:
Wir beantragen, die Vorlage, um eine teilweise Finanzierung über Bundesmittel zu ergänzen. Eine Mischfinanzierung ist volkswirtschaftlich deutlich effizienter, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Positionen und Änderungsvorschläge im Detail

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

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck Abs. 2a

Bemerkung: Wir akzeptieren die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S einen anderen Mechanismus und eine andere Finanzierung vorsieht und die Zielsetzung, die Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung zu senken, neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) in die entsprechende Zweckbestimmung übernommen hat. Im Sinne unserer einleitenden Erläuterungen sind wir bereit, das Ständeratsmodell zu unterstützen, sofern die aktuelle Vorlage einige für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbare Anpassungen erfährt, wie wir im Folgenden ausführen (vgl. Bemerkung unter «Grundsätzliches»).

Art. 1 Abs.2 Bst. b: Unterstützung der Mehrheit

Begründung: Die Minderheit möchte die Angebotslücken nicht nur in der institutionellen Kinderbetreuung, sondern generell vorsehen und bezweckt die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte), und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich.
Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Wir unterstützen aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

Art. 1 Abs. 2 Bst c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Eine hohe Betreuungsqualität ist entscheidend dafür, dass junge Eltern und insbesondere die Mütter ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnehmen resp. ihre Pensen ausweiten. Sie tun dies nur, wenn sie Vertrauen haben, dass ihre Kinder qualitativ gut betreut und gefördert werden. Die Studie von Infras[3] zeigt auf, dass Mütter dann ihre Erwerbspensum ausweiten, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird. Weiter ist es entscheidend, dass die Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern und des Arbeitsmarkts (Erreichbarkeit, Betreuungszeiten) abgestimmt sind. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität des Angebots

[3] https://www.infras.ch/de/projekte/familienergaenzende-betreuung-die-qualitat-der-kita-ist-entscheidend

beizubehalten. Auch eine Studie von BAK Economics[4] prognostiziert substanzielle volkswirtschaftliche Effekte bei Massnahmen zur Qualitätsverbesserung. Zudem ist Qualität auch wichtig, um dem Fachkräftemangel in der professionellen Kinderbetreuung zu begegnen, da ein Teil des Personals auch aus dem Grund mangelnder Qualität aus dem Beruf aussteigt. Bei Kindern mit schweren Behinderungen, die auch medizinische Unterstützung oder Überwachung in der Kita benötigen, ist der Faktor Qualität ebenfalls von grösster Bedeutung. Nur wenn Eltern darauf vertrauen, dass das Kitapersonal weiss, wie in Notsituationen gehandelt werden muss und genügend Personal vor Ort ist, werden sie sich für die externe Betreuung entscheiden und die Erwerbstätigkeit beibehalten.

Art. 1 Abs.2 Bst. cbis

Bemerkung: Relevant für die Kostensenkung der behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen ist insbesondere, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig den höheren Betreuungskosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, dass auch im Rahmen der Programmvereinbarung Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen geschlossen werden, weshalb diese Zweckbestimmung beibehalten werden soll – zumindest was die Schliessung der Angebotslücken betrifft. Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die von uns geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen).
Wichtig ist an dieser Stelle die Bemerkung, dass eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern schlicht nicht möglich ist, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Platz für ein Kind mit Behinderung nicht besucht werden wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Art. 1 Abs.2 Bst. d: Unterstützung der Mehrheit

Begründung: Die positiven volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effekte der Unterstützung der frühen Förderung sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung sind vielfach belegt.[5] Mit qualifizierter frühkindlicher Betreuung wird eine Verbesserung der schulischen Leistung und des Bildungsabschlusses und damit verbunden individuell eine höhere Bildungsrendite erzielt. Frühkindliche Bildung wirkt sich zudem positiv auf das Gesundheitsverhalten und später auch auf die Gesundheitskosten aus. Höhere Bildungsabschlüsse tragen dazu bei, dass die Kinder im Erwachsenenalter seltener Sozialhilfe beziehen. Diese für die Volkswirtschaft allesamt positiven Effekte kommen allerdings erst viele Jahre nach der Zeit zum Tragen, während der die Kinder Angebote im Frühbereich in Anspruch genommen haben.

In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei die Bedeutung der frühen Förderung noch grösser ist: vorschulische, inklusive Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern in der Schule und später auch in der beruflichen Laufbahn. Zudem wird der Einstieg in den Kindergarten bei Kindern

[4] BAK Economics (2020), Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit" *https://www.bak-economics.com/publikation/news/volkswirtschaftliches-gesamtmodell-fuer-die-analyse-zur-politik-der-fruehen-kindheit*
[5] Z.B Interface (2020), Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit: Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen: https://jacobsfoundation.org/wp-content/uploads/2020/09/JF_Whitepaper_Investition_fru%CC%88he_Kindheit_final.pdf

mit Verhaltensauffälligkeiten stark erleichtert, wenn davor bereits eine Inklusion in die Gruppe stattgefunden hat (vgl. *Procap Bericht* 2021[6]).

Art. 2 Bst. a Geltungsbereich: Unterstützung der Mehrheit

Gilt auch für Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c, Art. 5 Abs. 2bis FamZG

Begründung: Die Minderheit Stark möchte die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung vorsehen. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte) - und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich. Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Wir unterstützen aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

Art. 3 Begriffe

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

Die Behinderungsdefinition in Art. 3 Bst. d erachten wir als gut formuliert und sind einverstanden.

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

Art. 4-7

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

Art. 8. Kürzung des Bundesbeitrages und **Art. 9** Festlegungen des Schwellenwerts

Im Sinne der einleitenden Bemerkungen unter «Grundsätzliches», wonach wir im Grundsatz bereit sind, das Ständeratsmodell zu akzeptieren, sind wir mit der Streichung von Art. 8 und Art. 9 einverstanden.

6 *https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung_Information/Politik/Downloads/KITA/20210629_Procap_Kitabericht_2_Auflage_DE_BF_Web.pdf*

Nicht akzeptabel ist jedoch, dass in Art. 5 im Familienzulagengesetz kein entsprechendes Pendant geschaffen wurde, welches analog zur Nationalratsvariante die gleiche Anreizwirkung auf die Kantone hat. Wir beantragen eine entsprechende Ergänzung in Art. 5 Abs. 2bis.

Art. 10: neuer Antrag
Im Sinne der einleitenden Bemerkungen unter «Grundsätzliches» sind wir im Grundsatz bereit, das Ständeratsmodell zu akzeptieren. Wir regen an, den Artikel beizubehalten, um seltene Fälle von Überentschädigung vorzubeugen:

Antrag Art. 10 (neu): Abs.1 Die neue Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen. Abs.2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, indem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt. Abs. 3: Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

Begründung: Die Überlegungen zur Überentschädigung im Nationalrats-Modell waren nachvollziehbar, weshalb sie analog auch im Ständerats-Modell eingebettet werden sollen. Selbstverständlich muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Kosten anfallen – auch, wenn die Ausführung durch Kantone und Gemeinden erfolgt. Solche Fälle wären äusserst selten, aber für das System reputationsschädigend – und sollten deshalb verhindert werden.

Art. 11 und Art. 12

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

3. Abschnitt Programmvereinbarungen

Art. 13 Abs. 1 Bst. b: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Das Gesetz soll namentlich die Beschäftigung von Frauen verbessern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Kinderbetreuungsinstitutionen nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade im Gesundheitsbereich mit einem akuten Fachkräftemangel sind sehr viele Frauen beschäftigt, welche zu unüblichen Zeiten arbeiten. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen besser auf diese Zeiten angepasst werden, damit das externe Betreuungsangebot tatsächlich die Erwerbstätigkeit ermöglicht und die Beiträge auch eine Wirkung entfalten.

Art. 13 Abs. 1 Bst. c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit die Betreuung in Anspruch genommen wird. (Vgl. Begründung zu Art. 1 Abs.2 Bst c UKibeG)

Art. 13 Abs. 1 Bst. d:

Bemerkung: Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen, entsprechend ist es sinnvoll, dazu mit dem Buchstaben d. einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.
Hingegen weisen wir darauf hin, dass "die Senkung der Kosten für deren Eltern" nun doppelt, einerseits bei den Programmvereinbarungen (in Verbindung mit der Zweckbestimmung in Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG), andererseits bei der Betreuungszulage in Art. 5 Abs. 2ter FamZG geregelt ist – in letzterem aber unzureichend.

Die höheren Beiträge gemäss vorgesehenem Art. 5 Abs. 2ter FamZG ermöglichen somit nicht allen Kindern den Kitabesuch und können in der Folge auch bestehende Angebotslücken – die es noch vielerorts in der Schweiz gibt – nicht schliessen, was die Kommission eigentlich klar beabsichtigt.
Dies gilt es in Art. 5 Abs. 2ter FamZG zu korrigieren, indem der maximale Faktor auf 3 erhöht wird. Solange die Erhöhung bis 3 nicht erfüllt ist, braucht es noch einen Zusatz und ist diese Formulierung in Art. **Art. 13 Abs. 1 Bst. d** hier notwendig.

Art. 13 Abs. 4: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Die Formulierung gemäss Nationalrat ist grundsätzlich sinnvoll und kann trotz Konzeptwechsel beibehalten werden. Sie macht immer dann Sinn, wenn ein Programm über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt wird. Dies, um Beispiele guter Praxis, Qualitätsverbesserungen oder Harmonisierungsbestrebungen der Kantonskonferenzen zu unterstützen oder Projekte Dritter, die der Weiterentwicklung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung dienen.

Art. 13a, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20:

Wir unterstützen die Vorschläge gemäss ständerätlicher Kommission.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)

Die Änderungen im FamZG entsprechen dem Konzept des ständerätlichen Modells, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen. Folgende Anpassungen sind im FamZG jedoch unabdingbar, damit die Vorlage ihre Zielsetzungen erreicht:

Art. 3 Abs. 1 Bst. c : Unterstützung der Minderheit II Herzog Eva

Begründung: Im Nationalrat wurde die Altersspanne ursprünglich als die gesamte obligatorische Schulzeit vorgeschlagen. Namentlich aus finanziellen Überlegungen wurde der Geltungsbereich eingeschränkt, wie vom Bundesrat vorschlagen auf 8P Harmos, was dem Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe und einem Alter von 11-12 Jahren entspricht.

Die Anspruchsgruppe weiter einzuschränken, erachten wir nicht als mit den Zielen dieser Vorlage vereinbar. Kinder in der Primarschule sollten nicht systematisch unbetreut sein. Gleichzeitig gilt es, die Erwerbstätigkeit der Eltern und damit deren Arbeitsmarktfähigkeit auch in diesem Alter zu ermöglichen. Damit die Vorlage Wirkung entfaltet, ist es sinnvoll, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

Die Minderheit I (Gmür-Schönenberger) hat gegenüber der Mehrheit immerhin noch den Vorteil, dass der Abschluss der Basisstufe abgedeckt ist. Der Vorschlag der Mehrheit, die Altersgrenze auf 7 Jahre zu senken, ermöglicht keine durchgängige Berufstätigkeit der Eltern, da die Kinder in diesem Alter oft wenige Stunden zur Schule gehen und der Betreuungsbedarf nach wie vor sehr hoch ist.

Art. 5 Höhe der Familienzulage / Betreuungszulage

Art. 5 Abs. 2bis

Wir begrüssen das lineare System und Formulierung der Mehrheit, welches verhindert, dass wegen Schwelleneffekten die Beschäftigungswirkung negativ beeinträchtigt wird. Hingegen fehlt, wie weiter vorne aufgezeigt, ein Mechanismus, um analog den Artikeln 8 und 9 der Nationalratsversion Fehlanreizen bei den Kantonen vorzubeugen.

Antrag auf Erweiterung Art. 5 Abs. 2bis, um Fehlanreize für Kantone zu verhindern:
Art. 5 Abs. 2bis

a. Die Betreuungszulage beträgt mindestens ***150*** ~~*100*~~ Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jeden zusätzlichen halben Betreuungstag pro Woche erhöht sich die Zulage um ***75*** ~~*50*~~ Franken.

b. ***Kürzung der Betreuungszulage*** (neu, gestützt auf Art. 8 UKibeG, Version Nationalrat)
   1. ~~*Der Bundesbeitrag*~~ ***Die Betreuungszulage*** wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. ***Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 2bis Bst. a nicht unterschreiten.*** ~~*Der Bundesbeitrag darf jedoch 10 Prozent der Kosten nach Artikel 7 Absatz 1 nicht unterschreiten.*~~
   2. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind unter ***12*** ~~*16*~~ Jahren.
   3. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung

c. ***Festlegung des Schwellenwerts*** (neu, gestützt auf Art. 9 UKibeG, Version Nationalrat)
   1. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
   2. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung ***der Betreuungszulage*** ~~*des Bundesbeitrags*~~ in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
   3. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.

4. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung ***der Betreuungszulage*** ~~*des Bundesbeitrags*~~ pro Kanton.

Begründung: Ein zentrales Manko der ständerätlichen Vorlage ist, dass sie **Fehlanreize für die Kantone** schafft, auf Basis der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren. Dies ist hinsichtlich der Beschäftigungswirkung kontraproduktiv und entspricht leider auch einer Erfahrung aus der Vergangenheit, beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die nationalrätliche Version hatte deshalb auf Vorschlag der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Berggebiete (SAB) einen durchdachten Mechanismus ausgearbeitet, der die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung der Vorlage maximierte: Vorerst geht der Bund mit gutem Beispiel voran und finanziert einen höheren Kostenanteil (daher der Antrag, pro Tag 150 bzw. pro Halbtag 75 Franken zu bezahlen). Wenn die Kantone dann aber ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, geht auch der Bund (beziehungsweise im SR-Modell auch die Arbeitgebenden) mit seinen Anteilen zurück. Wir beantragen hier daher eine Anpassung von Art. 5 Abs. 2bis FamZG, welche den Anreizmechanismus des Nationalrats auf das Ständeratsmodell überträgt und analog nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorsieht, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Erstens, weil die Betreuungszulage alleine nicht ausreicht, um die erwünschte Wirkung zu erzielen. Das volkswirtschaftliche Optimum der Subventionierung durch die öffentliche Hand liegt deutlich höher (Vgl. BAK Basel Economics[7], +1.5 Mrd. CHF alleine für die frühe Kindheit) und benötigt zwingend auch noch eine Erhöhung der kantonalen Beiträge, um die erwünschte Beschäftigungswirkung wie auch die Förderung der Frühen Kindheit (und den späteren Nutzen in Form höherer Bildung und weniger Sozialausgaben) zu realisieren. Zweitens muss vermieden werden, dass Kantone ihre Beiträge reduzieren. Ohne Anreizmechanismus besteht die Gefahr, dass Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung gemäss ständerätlichem Konzept neu den Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Daher schlagen wir vor, die Betreuungszulage zu Beginn des Systems auf **150** Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jeden zusätzlichen halben Betreuungstag pro Woche erhöht sich die Zulage um **75** Franken.

So wird sichergestellt, dass auch bei einer Kürzung zumindest ein Sockelbeitrag noch bestehen bleibt.

Die Umsetzung wird dadurch ermöglicht, dass bei der Geltendmachung des Anspruchs auf eine Betreuungszulage ohnehin das Kind und damit auch der Wohnsitz des Kindes inklusive Wohnsitzkanton registriert werden muss – dieser Wohnsitzkanton ist für die Ermittlung des Kürzungsbedarfs relevant. In der Folge kann bei der Nichterreichung

[7] BAK Economics (2020), Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit" *https://www.bak-economics.com/publikation/news/volkswirtschaftliches-gesamtmodell-fuer-die-analyse-zur-politik-der-fruehen-kindheit*, S.123: Investitionsszenario mit Qualitäterhöhung und Fördermassmahmen für benachteiligte Kinder: 1509 Mrd.

des Schwellenwerts durch einen Kanton die Betreuungszulage für alle Kinder eines Kantons durch die Ausgleichskassen gekürzt werden.

Antrag auf Anpassung Art. 5 Abs. 2ter, um Betreuung von Kindern mit Behinderungen zu ermöglichen:
Art. 5 Abs. 2ter
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal ***dreifachen*** ~~*zweifachen*~~ Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Begründung: Aus anreizökonomischer Sicht macht ein Unterstützungssystem Sinn, bei dem über die Bundesgesetzgebung immer linear derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird (wie die Kommission selbst das auch zurecht in Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorschlägt). Gemäss *Procap-Bericht* (S. 30) beträgt das Maximum der Kosten bei einem Kind mit einer schweren Behinderung Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderung. Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten sind solche Beiträge nicht zu stemmen und ein Kitabesuch wird verunmöglicht. Dies führt regelmässig dazu, dass ein Elternteil, meist die Mutter, die Erwerbsarbeit aufgibt oder sehr stark reduziert.
In diesem Bereich ist die Architektur der WBK-S nicht nachvollziehbar: Innerhalb der Betreuungszulage wird maximal der zweifache Betrag gewährt, weiter können Beiträge aus den Programmvereinbarungen zur Kostensenkung gewährt werden. Für Kinder mit schweren Behinderungen müssen somit zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden, was administrativ aufwändig ist und nur dann funktioniert, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag.

Art. 5 Abs. 2quater: Unterstützung der Minderheit Herzog

Begründung: Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielte Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleibt. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt. Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten wegen des entwicklungspsychologisch wichtigen höheren Betreuungsschlüssels (mehr Personal) mehr, oft das 1,5-Fache des Kindertarifs. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit hier keine lineare Betreuungszulage vorsieht.

Dies ist umso wichtiger, als es gerade die erhöhten Kosten für die institutionelle familienergänzende Betreuung während dieser Baby- und Kleinkindzeit sind, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung ist also gerade hier das lineare Modell von substanzieller Bedeutung. Wir verweisen dazu auch auf die Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Support to Working Parents. Report Comparing two Proposals» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes.

Art. 16 Finanzierung: Unterstützung mit Änderungsantrag

Abs.6: Unterstützung der Minderheit Herzog mit Änderung:
Abs. 6

Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. ~~2~~ 2bis***, 2ter, 2quater*** FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Begründung: Abs. 5 ist nicht nötig, da in Art. 16 Abs. 1-4 definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt wird. Hingegen ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil nicht allein die Kantone und Gemeinden von externer Kinderbetreuung und einer höheren Beschäftigung profitieren. Auch der Bund profitiert von früher Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Zudem hat man sonst ein Problem der fiskalischen Äquivalenz. Mit der heutigen Mobilität fällt der spätere Nutzen der familienergänzenden Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden.

Art. 23a Statistik: Unterstützung mit Änderungsantrag

Wir beantragen eine Ergänzung von Art. 23a Abs. 1 FamZG:

Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG
SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen ***der Politik der frühen Förderung sowie*** der familienergänzenden Kinderbetreuung***, wobei auch die spezifische Situation von Kindern mit erhöhtem Betreuungsbedarf (Babys, Kinder mit Behinderungen) berücksichtigt wird.*** ~~*sowie der Politik der frühen Förderung von Kindern.*~~

Begründung: Im Bereich der Betreuung von Kindern mit Behinderungen sowie von Babys fehlen heute entscheidende statistische Grundlagen (tatsächliche Kosten, Anzahl Kinder, Anzahl Plätze, Art der bestehenden Angebote, Erwerbspensen der Eltern). Der Entscheid von Müttern, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen, ist massgeblich von den Kosten der Betreuung abhängig. Gerade bei Babys sind diese Kosten in der Regel deutlich höher. Es gibt aber keine Daten zu Anzahl und tatsächlich verrechneten Tarifen. Die Erwerbsquote bei Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare bisherige Grundlage ist ein *Bericht von Procap*.

Volkswirtschaftlich ist es bei beiden Gruppen zu vermeiden, dass sie ihre Erwerbspensen reduzieren.

Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes: Unterstützung der Mehrheit

Begründung: Die Formulierung der Mehrheit ermöglicht insbesondere Alleinerziehenden eine rasche Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit (in den meisten anderen Fällen mit Kinderbetreuung arbeitet die Partnerin oder der Partner, womit die Betreuungszulage ohnehin an diese Person geht und diese Regelung nicht anwendbar ist). Gerade Alleinerziehende sind darauf angewiesen, die familienergänzende Kinderbetreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Es wäre ökonomisch ineffizient, bei einer Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um dann wiederum bei einem Stellenangebot eine erschwerte Arbeitsaufnahme hinnehmen zu müssen, da zuerst die Kinderbetreuung neu organisiert werden muss. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung soll sofort ein Platz gefunden werden können. Die Kindertagesstätten ihrerseits sind aus Kosten und

Effizienzgründen auf eine Planung angewiesen. Plätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder Tagen gekündigt oder in Anspruch genommen werden.

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

Unterstützung der Mehrheit: Eintreten

Art. 1 Unterstützung der Version des Nationalrats (224 Millionen Franken)

Begründung: In allen Schwerpunkten der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. Daher wäre der Betrag des Nationalrats, 224 Millionen, notwendig.

Innerhalb der ständerätlichen Varianten unterstützen wir die **Minderheit I Wasserfallen**.

Wir weisen darauf hin, dass es unstimmig und wenig zielführend ist, den Beitrag hier zu reduzieren und gleichzeitig an mehreren Orten bei der Betreuungszulage den Betrag tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarung. Mit dieser Ausgangslage wird es nicht möglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen: Die Mittel der Programmvereinbarungen wie vorgeschlagen und die Betreuungszulage wie vorgeschlagen werden insgesamt nicht ausreichen, um Eltern von Kindern mit Behinderungen mit erhöhtem Betreuungsbedarf und erhöhten Betreuungskosten sowie Eltern mit Kindern unter 18 Monaten, die ebenfalls erhöhte Tarife bezahlen, in der Erwerbstätigkeit zu halten.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen bedanken wir uns und stehen für allfällige weitere Fragen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Für den Kaufmännischen Verband

Sascha M. Burkhalter
CEO Kaufmännischer Verband Schweiz

Dr. Ursula Häfliger
Verantwortliche Politik

laufbahnswiss
Verband der unabhängigen Laufbahnfachleute

Laufbahnswiss Geschäftsstelle
Weinbergstrasse 102
8006 Zürich

info@laufbahnswiss.ch
www.laufbahnswiss.ch
+41 44 350 34 56

Le 12 juin 2024

À la Commission de la science, de l'éducation et de la culture CE (CSEC-E)

Prise de position sur l'affaire 24.031 par l'association laufbahnswiss

Madame la Conseillère aux États, Monsieur le Conseiller aux États,

laufbahnswiss est l'association professionnelle suisse des conseillers privés en orientation professionnelle, universitaire et de carrière. À ce titre, nous prenons position comme suit sur l'objet 24.031 *Encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pour la période 2025-2028* - en particulier **sur viamia** - du message FRI. Cet objet sera traité par la CSEC-E le 17 juin 2024.

Le rapport d'évaluation de la société ECOPLAN sur viamia, daté du 5 mars 2024, dresse un bon bilan du projet en termes de mise en œuvre et de satisfaction des clients. Cependant, il déplore le fait que l'objectif d'augmenter l'employabilité des personnes éloignées du marché du travail n'ait pas été atteint. Seuls 15 % des clients de viamia présentent une faible employabilité, et les personnes peu qualifiées utilisent rarement l'offre. Au lieu de cela, viamia est principalement utilisé par des personnes bien qualifiées qui pourraient se permettre une consultation privée de carrière et qui le font généralement.

Nous, les acteurs privés, sommes fortement affectés par la perte de ce segment de clientèle qui n'était pas du tout prévu pour viamia. D'autant plus que la Confédération et les cantons font de la publicité pour viamia sur l'ensemble du territoire à une heure de grande écoute. L'argent des contribuables est utilisé pour promouvoir un produit gratuit qui s'adresse en majorité à la mauvaise clientèle (c'est-à-dire celle qui est solvable et bien intégrée sur le marché du travail). De plus, les forfaits par cas sont facturés de manière si généreuse à la fin du projet qu'ils dépassent de 25 % les dépenses effectives. Cet argent pourrait être utilisé de manière nettement plus ciblée.

Nous proposons donc de mettre fin à viamia sous sa forme actuelle et de le réorienter dès 2025 comme suit:

- À partir de 2025, les consultations viamia doivent bénéficier de manière ciblée aux adultes de plus de 40 ans dont l'employabilité est manifestement menacée et qui ne peuvent pas se permettre de payer une consultation.
- La Confédération et les cantons prennent des mesures concrètes de relations publiques, y compris des activités de sensibilisation publique, de manière explicite et exclusive pour ce groupe cible.
- Un suivi trimestriel permet d'adapter l'efficacité de ces mesures si nécessaire.
- Pour bénéficier d'une consultation viamia, les personnes concernées reçoivent un bon de consultation qu'elles peuvent utiliser, au choix, auprès de conseillers d'orientation professionnelle, universitaire et de carrière (diplôme fédéral) publics ou privés de leur canton de résidence.
- Les 30 millions de francs budgétés pour viamia de 2025 à 2028 sont gérés par une centrale de paiement. Les centres de consultation publics et privés lui adresseront leurs factures pour les prestations qu'ils auront fournies dans le cadre de viamia.
- Les frais de consultation viamia ne sont plus (sur)payés sous forme de forfait par cas - comme dans le projet précédent - mais facturés en fonction de la prestation fournie avec un plafond de coûts fixé.

Nous vous remercions de soutenir notre proposition et vous adressons, Madame la Conseillère aux États, Monsieur le Conseiller aux États, nos meilleures salutations.

Pour laufbahnswiss

Jürg Enderli
Co-Président

Amina Gerber
Co-Présidente

Annexe: Notre prise de position sur Encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pour la période 2025-2028

Schweizer Bauernverband
Union Suisse des Paysans
Unione Svizzera dei Contadini

sbv | usp | usc

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats

Per Mail an:
familienfragen@bsv.admin.ch

Brugg, 10.06.2024

Zuständig: Peter Kopp

Stellungnahme zu 21.403 n Pa. Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung

Sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit, uns zum titelerwähnten Geschäft vernehmen zu lassen, danken wir Ihnen.

Seit 2003 fördert der Bund die institutionelle Kinderbetreuung mit einer Anschubfinanzierung. Ursprünglich handelte es sich um ein befristetes Impulsprogramm, das mehrmals verlängert wurde. Der Schweizer Bauernverband (SBV) erachtet die institutionelle Kinderbetreuung als wichtig. Sie erlaubt es Eltern – viele davon hoch qualifiziert –, auch nach der Geburt von Kindern langfristig erwerbstätig zu bleiben. Ein dauerhaftes Bundesengagement kann aber aus ordnungspolitischen Überlegungen nicht unterstützt werden. Die familienergänzende Betreuung liegt heute in der Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden. Die Kantone und Gemeinden müssen ihre Verantwortung, auch in finanzieller Hinsicht, stärker wahrnehmen. Die Rolle des Bundes kann nur unterstützend sein.

Die Vorlage der WBK-S führt ebenfalls zu erheblichen Mehrkosten. Gemäss Mehrheitsvorschlag der WBK-S würden Kosten in der Höhe von ca. 637 Millionen Franken resultieren. Anstatt der Bund sollen neu die Arbeitgebenden die Kosten tragen. Die Überführung der Anstossfinanzierung im Kita-Bereich in eine Dauerlösung hat, unabhängig der Variantenwahl, immense Kostenfolgen und kann in diesem Ausmass nicht unterstützt werden.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen bedanken wir uns bestens.

Freundliche Grüsse

Schweizer Bauernverband

Markus Ritter
Präsident

Martin Rufer
Direktor

Laurstrasse 10 | 5201 Brugg | Telefon +41 (0)56 462 51 11 | Fax +41 (0)56 441 53 48
info@sbv-usp.ch | www.sbv-usp.ch

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
UNION PATRONALE SUISSE
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

familienfragen@bsv.admin.ch

Zürich, 12. Juni 2024 SW/RM/mb
wey@arbeitgeber.ch

Vernehmlassung zum Konzept der WBK-S im Zusammenhang mit der Pa.Iv. 21.403

Sehr geehrte Damen und Herrn

Wir wurden mit dem Schreiben vom 1. März 2024 von Frau SR Crevoisier Crelier eingeladen, zum eingangs erwähnten Geschäft bis zum 12. Juni 2024 Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen bestens und unterbreiten Ihnen nachfolgend gerne unsere Positionen.

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist seit 1908 die Stimme der Arbeitgeber in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit. Er vereint als Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft rund 90 regionale und branchenspezifische Arbeitgeberorganisationen sowie einige Einzelunternehmen. Insgesamt vertritt er über 100'000 Klein-, Mittel- und Grossunternehmen mit rund 2 Millionen Arbeitnehmenden aus allen Wirtschaftssektoren. Der SAV setzt sich für eine starke Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz ein. Er verfügt dabei über anerkanntes Expertenwissen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik.

Die Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV)

- Die Arbeitgeber **lehnen eine Beteiligung an der Finanzierung** zur Senkung der Drittbetreuungskosten **ab.**
  - Falls sich die Arbeitgeber entgegen der Position des SAV an der Finanzierung beteiligen sollen, so sollen sich **auch die Arbeitnehmenden und insbesondere der Bund** beteiligen. Arbeitgeber mit **betriebseigenen Kinderbetreuungsangeboten** sind zudem von einer solchen Finanzierung **teilweise oder gänzlich auszunehmen.**
- Der grössere Teil der Arbeitgeber sieht **bei der Finanzierung den Bund in der Verantwortung.**
- Da in Bezug auf die Drittbetreuungsangebote **primär die Kantone in der Verantwortung** stehen, sollen sie **mit entsprechenden Anreizen** zu einer höheren Finanzierung incentiviert werden.
- Programmvereinbarungen werden mehrheitlich begrüsst und es soll vor allem die **Programmvereinbarung zur besseren Abstimmung der familienergänzenden Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern** wieder aufgenommen werden.
- Um ansatzweise sicherzustellen, dass nur die Eltern einen Anspruch auf die Betreuungszulage haben, die auch tatsächlich erwerbstätig sind, muss an einer **zielgerichteten Auszahlung der Betreuungszulage** festgehalten werden.

Hegibachstrasse 47 | Postfach | 8032 Zürich
T +41 44 421 17 17
verband@arbeitgeber.ch | www.arbeitgeber.ch

1. Ausgangslage

Der Bund leistete mit der befristeten und mehrfach verlängerten Anstossfinanzierung für den Aufbau von Angeboten zur institutionellen Kinderbetreuung während über 20 Jahren einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Massnahme führte schweizweit zu einer starken Ausweitung der Angebote. Dennoch verbleiben nach wie vor punktuelle Angebotslücken. Zudem sind die bereits bestehenden Angebote oftmals so teuer, dass sie bei vielen Eltern und insbesondere Müttern zu einem negativen Erwerbsanreiz führen.

Die im Jahr 2021 von der nationalrätlichen Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) lancierte parlamentarische Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» nimmt sich genau diesem Thema an. Am 1. März 2023 beschloss der Nationalrat mit 104 zu 84 Stimmen bei fünf Enthaltungen die Annahme der Pa.Iv. aus der WBK-N. Diese würde die Betreuungskosten für Kinder über das Vorschulalter hinaus um bis zu 20 Prozent senken. Nach dem Entscheid des Nationalrats ging die Vorlage in die WBK des Ständerats (WBK-S). Nach Anhörungen am 6. und 7. Juli 2023, an denen auch der SAV teilnahm, hat die Kommission das Modell aus dem Nationalrat in wesentlichen Punkten abgeändert, respektive neu aufgegleist. Während die Finanzierung der Vorlage im Modell des Nationalrats noch vollumfänglich beim Bund lag, spricht sich die WBK-S für eine Finanzierung ausschliesslich über Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge aus. Das Finanzierungssystem wurde im Vergleich zum Nationalratsmodell ebenfalls geändert. So sollen im Modell der WBK-S als Finanzierungskanal die Familienzulagen genutzt werden.

In Anbetracht des hohen und zukünftig noch weiter akzentuierten Arbeitskräftemangels hat der SAV das Modell im Nationalrat vorbehältlich einer Reduktion der Kosten unterstützt. Das Ziel der Vorlage muss sein, mit einem weiteren gezielten Ausbau der Angebote und einer Senkung der Kosten für die familienexterne Kinderbetreuung die Erwerbsbeteiligung und die Pensen von Eltern und insbesondere Müttern substanziell zu erhöhen.

Für Politik und Wirtschaft stehen im Kampf gegen den Arbeitskräftemangel im Wesentlichen drei Stellhebel bereit: Zwei betreffen Massnahmen im Inland und der dritte betrifft die Zuwanderung aus EU/Efta- und Drittstaaten. Im Inland gilt es, das Arbeitskräftepotenzial besser auszuschöpfen und die Arbeitsproduktivität durch technischen Fortschritt (u.a. Digitalisierung, Automatisierung) sowie den Verzicht auf unnötige Prozesse oder den Abbau von Bürokratie zu erhöhen. Als dritten Stellhebel braucht es die Zuwanderung aus EU/Efta- und Drittstaaten weiterhin.

Das Mass an Zuwanderung in die Schweiz dürfte zukünftig sowohl politisch als auch aufgrund der demografischen Entwicklung in den Zuwanderungsländern unter Druck geraten. Für den SAV ist daher klar, dass prioritär die Hausaufgaben im Inland gemacht werden müssen. Dazu müssen etwa die staatlichen Rahmenbedingungen dahingehend verbessert werden, dass die Erwerbsbeteiligung der hiesigen Bevölkerung erhöht werden kann. Nachweislich die grössten Potenziale liegen bei Frauen und insbesondere Müttern sowie bei älteren Arbeitnehmenden.

Für den überwiegenden Teil der SAV-Mitglieder ist vor diesem Hintergrund klar, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert und die Kosten der familienexternen Kinderbetreuung für die Eltern mit Hilfe der Pa.Iv. 21.403 nachhaltig gesenkt werden müssen.

Die Vorlage der WBK-S wird deshalb von einer Mehrheit der SAV-Mitgliedschaft im Grundsatz unterstützt, jedoch wird die von der WBK-S angedachte Finanzierung durch die Arbeitgeber dezidiert abgelehnt. Vielmehr wird die Finanzierung – in Anlehnung an die Lösung im Nationalrat – beim Bund gesehen.

2. Finanzierung durch den Bund

Eine Mehrheit der SAV-Mitglieder ist der Meinung, dass es nicht die Arbeitgeber sein können, die bei der Finanzierung in der Verantwortung stehen. Bei der Frage, ob der Bund die Finanzierung vollumfänglich oder grossmehrheitlich übernehmen soll, teilt sich die Arbeitgeberschaft in zwei Lager, wobei sich der grössere Teil der SAV-Mitglieder für eine Finanzierung durch den Bund ausspricht. Dies entspricht im Wesentlichen der Position, die der SAV auch schon in der Vernehmlassung zum Nationalrats-Modell eingebracht hat.

Begründet wird die Verantwortlichkeit des Bundes durch die Tatsache, dass die Zuständigkeiten für die Rahmenbedingungen beim Staat liegen. Mindestens ein Teil des zur Finanzierung notwendigen Steuersubstrats wird einerseits durch die Betriebe über Unternehmenssteuern und andererseits durch die Arbeitnehmenden über Einkommenssteuern finanziert. Die notwendigen Bundesgelder werden zudem durch eine höhere Erwerbsbeteiligung und höhere Pensen der Eltern und somit ihr höheres Einkommen bzw. damit verbundene höhere Steuereinnahmen refinanziert.

Die Argumentation der WBK-S, die Arbeitgeber würden von einer Verbesserung der Rahmenbedingungen profitieren und könnten diese somit zusätzlich noch direkt finanzieren, greift eindeutig zu kurz. Sie dafür – neben der indirekten Finanzierung über die Steuern – auch noch direkt an den Kosten beteiligen zu wollen, wäre systemwidrig. Das Vorgehen käme einem unschönen Präzedenzfall gleich und könnte zu einer Erosion der bis anhin klar getrennten Verantwortlichkeiten zwischen Wirtschaft und Politik führen.

Eine kleinere Gruppe von SAV-Mitgliedern steht einer Bundesbeteiligung kritisch bis ablehnend gegenüber. Dabei wird zum einen auf die Verantwortung der Kantone und zum anderen auf die schwierige Finanzlage des Bundes verwiesen. Vereinzelt wird zudem der zahlenmässige Beitrag der Massnahme zur Senkung der zukünftigen Arbeitskräftelücke in Frage gestellt.

Sollten entgegen der Haltung der Mehrheit der SAV-Mitglieder die Arbeitgeber bei der Finanzierung zur Verantwortung gezogen werden, so müssten notwendigerweise auch die Arbeitnehmenden und der Bund mitfinanzieren. Für den SAV ist zudem klar, dass bei einer Mitfinanzierung durch die Arbeitgeber jene Betriebe von der Finanzierung entlastet respektive befreit werden müssten, die bereits firmeninterne Kinderbetreuungsplätze anbieten.

3. Anreizwirkung für die Kantone

Die im nationalrätlichen Modell angedachte Anreizwirkung für die Kantone, ihre finanzielle Beteiligung beizubehalten respektive zu erhöhen, fehlt im Modell der WBK-S gänzlich. Dies ist in mehrfacher Hinsicht störend, stehen doch die Kantone beim Aufbau und bei der Finanzierung von Drittbetreuungsangeboten in der Hauptpflicht. Im Extremfall könnte im von der WBK-S angedachten Modell der Fall eintreten, dass sich die Kantone auf Kosten des Bundes bei der Finanzierung aus der Verantwortung ziehen. Diese Mitnahmeeffekte müssen um jeden Preis verhindert werden.

Voraussetzung dabei ist, dass die Beteiligungen der Kantone an der Finanzierung von Drittbetreuungsangeboten für Kinder in den jeweiligen Kantonen erhoben werden. Nur so kann ein System aufgebaut werden, dass den Kantonen den Anreiz gibt, selbst mehr, oder zumindest gleich viel wie bisher, zu finanzieren. Denkbar wäre etwa, dass Kantone, die sich über das bisherige Mass hinaus beteiligen, mit höheren Bundesbeiträgen relativ zu den anderen Kantonen bessergestellt würden. Eine andere Möglichkeit wäre, dass Kantone, deren Beteiligung an den Kosten über die Zeit ansteigt, mit einer höheren finanziellen Unterstützung rechnen könnten.

Das Mindestziel muss jedoch sein, dass für Kantone, deren Beteiligung an den Kosten zurückgeht, auch die angedachte finanzielle Unterstützung durch den Bund abnimmt.

4. Schlankeres Finanzierungssystem als im Nationalrat

Im Modell der WBK-S soll die vorgesehene Betreuungszulage im Familienzulagengesetz verankert werden. Die Familienzulagen dienen dazu, die bei den Eltern durch ein oder mehrere Kinder entstehenden Kosten teilweise auszugleichen. Da sich der Anspruch auf Familienzulagen grundsätzlich aus einer Erwerbstätigkeit ableitet, wird ein Bezug zwischen einer neuen Familienleistung und einer stärkeren Integration beider Elternteile in den Arbeitsmarkt hergestellt.

Die Arbeitgeber erachten die Abwicklung der Betreuungszulage an die Eltern über die Familienzulagen als geeignet, da die Zahlungen basierend auf einem bereits bestehenden System ohne grossen bürokratischen Mehraufwand abgewickelt werden könnten. Dieses Finanzierungssystem ist schlanker und unbürokratischer als der im Nationalrats-Modell kantonal angedachte Finanzierungsmechanismus.

5. Programmvereinbarungen beibehalten

Mit den Programmvereinbarungen sollen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung sowie die Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter verbessert werden.

Die Einschätzung der SAV-Mitglieder zu Programmvereinbarungen ist wie schon bei der Finanzierungsfrage zweigeteilt. Der grössere Teil befürwortet die Einführung von Programmvereinbarungen. Wichtigstes Anliegen der SAV-Mehrheit ist, dass die von der WBK-S gestrichene Programmvereinbarung zur besseren Abstimmung der familienergänzenden Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern wieder aufgenommen wird. Die heutigen Kinderbetreuungsangebote sind sehr oft auf die klassischen Bürozeiten ausgerichtet. Für Eltern, deren Erwerbstätigkeit mit unregelmässigen Arbeitszeiten einhergeht, sind solche Angebote deshalb von geringem Nutzen. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die WBK-S diese Programmvereinbarung aus dem Nationalrat ersatzlos gestrichen hat.

Vereinzelt wurde zudem die Forderung eingebracht, dass eine Programmvereinbarung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Kinderbetreuungsangebote Rechnung tragen müsse. Probleme werden vor allem bei fehlendem qualifiziertem Personal und bei zu konservativen Betreuungsschlüsseln gesehen.

Für die Befürworter von Programmvereinbarungen ist die weitere Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen zur Schliessung von Angebotslücken unbestritten. Geteilt sind die Meinungen bei den Programmvereinbarungen zur Unterstützung von Massnahmen der Kantone bei der Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern sowie zur Unterstützung von Kindern mit Behinderung. Diese beiden Programmvereinbarungen werden teilweise kritisch gesehen, weil sie einen anderen Zweck als die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verfolgen und deshalb als sachfremd angesehen werden. Ebenfalls wurde eingebracht, dass die Programmvereinbarungen zeitlich befristet und finanziell klar eingegrenzt sein müssten.

6. Erwerbstätigkeit bei Bezug der Betreuungszulage

Für die Mitglieder des SAV ist zentral, dass eine allfällige Unterstützung durch Betreuungszulagen zu einer Erhöhung des Arbeitspensums führen soll und sich die Eltern verstärkt im Arbeitsmarkt einbringen sollen. Es zeigt sich jedoch, dass das Abstellen auf das Arbeitspensum zur Prüfung des Anspruchs auf die Betreuungszulage einen unverhältnismässig grossen bürokratischen Aufwand generieren würde und womöglich selbst mit grossem Aufwand der Anspruch nicht sauber und zeitnah eruiert werden könnte. Die Vorlage sieht jedoch indirekte Nachweise vor. Zum einen leitet sich der Anspruch auf eine Betreuungszulage grundsätzlich aus einer Erwerbstätigkeit ab und zum anderen ist die Höhe der Betreuungszulage abhängig vom Betreuungsgrad der jeweiligen Kinder in einer institutionellen Betreuungseinrichtung. Zudem ist es vor dem Hintergrund, dass die Eltern selbst im Falle des

Anspruchs auf eine Betreuungszulage den überwiegenden Teil der Kinderbetreuungskosten selber finanzieren müssen, äusserst unwahrscheinlich, dass der Missbrauch zahlenmässig ins Gewicht fallen würde. Aus diesem Grund ist es für den SAV zentral, dass an der zielgerichteten Auszahlung der Betreuungszulage festgehalten wird.

Wir bitten Sie um Berücksichtigung unserer Eingabe und stehen Ihnen für allfällige Rückfragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Prof. Dr. Roland A. Müller
Direktor

Dr. Simon Wey
Chefökonom

SBV
SSE
SSIC
Schweizerischer Baumeisterverband
Société Suisse des Entrepreneurs
Società Svizzera degli Impresari-Costruttori
Societad Svizra dals Impressaris-Constructurs

Schweizerischer Baumeisterverband, Postfach, 8042 Zürich

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
CH-3003 Bern

Per E-Mail an: familienfragen@bsv.admin.ch

Vera Marfurt
Arbeitgeberpolitik und Recht
Juristin

vera.marfurt@baumeister.ch

Zürich, 5. Juni 2024

Vernehmlassung zum Konzept der WBK-S zur pa. Iv. 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der Eröffnung der Vernehmlassung vom 6. März 2024 laden Sie interessierte Kreise ein, Stellung zur parlamentarischen Initiative «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» Vernehmlassung zum Konzept der WBK-S zu nehmen.

Der Schweizerische Baumeisterverband (SBV) ist die gesamtschweizerische Berufs-, Wirtschafts- und Arbeitgeberorganisation des Bauhauptgewerbes mit über 20 Milliarden Umsatz und rund 80'000 Mitarbeitenden. Mit Sektionen in allen Kantonen vertritt der SBV die Interessen von mehr als 2'500 Bauunternehmen. Das Bauhauptgewerbe erwirtschaftet rund fünf Prozent der Schweizer Wertschöpfung (BIP). Der SBV ist die Organisation der Arbeitswelt für den Hoch- und Tiefbau und engagiert sich als Verbundpartner mit Bund und Kantonen für eine zukunftsorientierte Bildung. Als einer der grössten Sozialpartner der Schweiz setzt er sich für faire und wirtschaftliche Arbeitsbedingungen in der Branche ein.

Der SBV lehnt das Konzept der WBK-S zur parlamentarischen Initiative insbesondere aufgrund folgender Gründe ab:

- **Die Finanzierung der Betreuungszulagen muss durch Bund sichergestellt werden.**
- **Familienpolitik ist Sache der Gemeinde und Kantone.**

1. Allgemeine Bemerkungen

Der SBV erachtet das Thema für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf als äusserst wichtig und unterstützt diesbezügliche Vorstösse. Der Umsetzungsvorschlag der parlamentarischen Initiative der WBK-S kann jedoch aus nachfolgenden Gründen nicht unterstützt werden.

2. Keine Finanzierung über Lohnbeiträge

Die Belastung durch Lohnabgaben und Lohnnebenkosten hat ein neues Rekordniveau erreicht. Die Finanzierung der Betreuungszulage würde die Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusätzlich belasten und die Lohnkosten in der Schweiz weiter erhöhen. Das würde einen direkten negativen Einfluss auf den Wirtschaftsstandort Schweiz, die Arbeitsstellen in der Schweiz und die Höhe der Nettolöhne haben.

Ganz grundsätzlich soll die Finanzierung der Betreuungszulagen über Steuergelder wahrgenommen werden. Das angestrebte Ziel der Betreuungszulage ist, dass Eltern (insbesondere die Frauen) vermehrt erwerbstätig sind oder höherprozentig arbeiten. Wird das Ziel erreicht, so wird der Staat mittel- bis längerfristig durch höhere Steuereinnahmen profitieren, weshalb die Finanzierung der Betreuungszulage auch gänzlich vom Staat übernommen werden soll.

3. Familienpolitik ist Sache der Gemeinden und Kantone

Die Bundesverfassung schreibt vor, dass der Bund diejenigen Aufgaben übernimmt, welche die Kraft der Kantone übersteigt oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedarf (Art. 43d Abs. 1 BV). Die Kantone sind zuständig für die familienergänzende Kinderbetreuung. Durch eine Finanzierung über Lohnbeiträge reisst der Bund die Kompetenz an sich und entscheidet gleichzeitig, die Kosten auf die Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu überwälzen. Das steht nicht nur der Kompetenzteilung von Bund und Kantonen entgegen, sondern auch der ursprünglichen Vorlage der WBK-N, die einen finanziellen Anreiz für die Kantone zur stärkeren Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung einführen wollte. Die Vorlage der WKB-S enthält keinen solchen im Grundsatz begrüssenswerten Anreiz für die Kantone.

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Anliegen zu berücksichtigen. Bei möglichen Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung

Freundliche Grüsse
Schweizerischer Baumeisterverband

Bernhard Salzmann
Direktor

Michael Kehrli
Leiter Arbeitgeberpolitik und Recht

Schweizerischer Baumeisterverband
Weinbergstrasse 49 / Postfach / 8042 Zürich / Telefon +41 58 360 76 00 / verband@baumeister.ch / www.baumeister.ch

SCHWEIZERISCHER **DROGISTEN**VERBAND
ASSOCIATION SUISSE DES **DROGUISTES**

Kommission für Wissenschaft, Bildung
und Kultur des Ständerates
3003 Bern
Per E-Mail an:
familienfragen@bsv.admin.ch

Biel, 11. Juni 2024

Vernehmlassung Pa.Iv. 21.403 „Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung"

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Ständeräte

Im Namen des Schweizerischen Drogistenverbandes (SDV) bedanken wir uns für die Möglichkeit, unsere Position zu den neuen Anträgen Ihrer Kommission betreffend Umsetzung der Pa.Iv. 21.403 „Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung" darzulegen.

Ihre Kommission möchte die Betreuungszulagen grundsätzlich über das System der Familienausgleichskassen realisieren und sieht betreffend Finanzierung die Arbeitgebenden in der Verantwortung. Dies ist jedoch keine Arbeitgeberaufgabe und vollumfänglich abzulehnen. Um die geschätzten Mehrkosten von 637 Millionen Franken pro Jahr allein durch eine Erhöhung des Arbeitgeberbeitragssatzes zu finanzieren, müsste der durchschnittliche Arbeitgeberbeitragssatz von bisher 1,75 % auf 1,95 % erhöht werden (vgl. erläuternder Bericht, S. 11). Im Gegenteil würde dadurch der Lohndruck erhöht, die Teuerung weiter angeheizt und viel unnötiger administrativer Mehraufwand geschaffen.

Anstatt über das System der Familienausgleichskassen empfehlen wir eine Entlastung der Familien mittels höherer Steuerabzüge.

Freundliche Grüsse

Andrea Ullius
Leiter Politik und Branche
Vorsitzender der Geschäftsleitung
a.ullius@drogistenverband.ch
Telefon +41 79 211 13 23

Christa Hofmann
lic. iur. / EMBA FHNW
Fachexpertin Recht und Politik
c.hofmann@drogistenverband.ch
Telefon +41 32 328 50 32

Dachorganisation der Schweizer KMU
Organisation faîtière des PME suisses
Organizzazione mantello delle PMI svizzere
Umbrellaorganizationof Swiss SME

Ständerätliche Kommission für
Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-SR)
3003 Bern

familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 13. Juni 2024 sgv-Gf/ap

Vernehmlassungsantwort: Vorlage 21.403 n Pa.Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren Kommissionsmitglieder

Als grösste Dachorganisation der Schweizer Wirtschaft vertritt der Schweizerische Gewerbeverband sgv über 230 Verbände und über 600 000 KMU, was einem Anteil von 99.8 Prozent aller Unternehmen in unserem Land entspricht. Im Interesse der Schweizer KMU setzt sich der grösste Dachverband der Schweizer Wirtschaft für optimale wirtschaftliche und politische Rahmenbedingungen sowie für ein unternehmensfreundliches Umfeld ein.

Mit Schreiben vom 1. März 2024 hat uns Kommissionspräsidentin Mathilde Crevoisier Crelier eingeladen, zu einem Entwurf zur Vorlage 21.403 (Pa.Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung) Stellung zu nehmen. Für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Meinungsäusserung danken wir Ihnen bestens.

Hauptziel der Vorlage ist es, im System der Familienzulagen neu Betreuungszulagen einzubauen, um so die Hauptlast des anvisierten Ausbaus der familienexternen Kinderbetreuung auf die Arbeitgeber abzuschieben. Dieses Ansinnen lehnt der sgv entschieden ab. Wir weisen die Vorlage als Ganzes zurück und fordern das Parlament auf, nach anderen Lösungen zu suchen, um die familienexterne Kinderbetreuung weitreichender zu fördern.

Unser klares Nein zum Vorschlag der WBK-SR begründen wir wie folgt:

- Die Förderung und finanzielle Unterstützung der familienexternen Kinderbetreuung sind keine Aufgabe der Arbeitgeber und darf es auch nicht werden. Wenn die öffentliche Hand Angebote für die familienexterne Kinderbetreuung gezielt unterstützen und fördern will, dann sind hierfür öffentliche Mittel einzusetzen. Die Politik geht ja von der Annahme aus, dass familienexterne Kinderbetreuung den Familien – speziell den Zweitverdienern – ermöglicht, ihr Arbeitspensum zu erhöhen. Geht diese Rechnung tatsächlich auf, erzielen die Familien höhere Einkommen und bezahlen damit auch höhere Steuern. Wir sind deshalb dezidiert der Ansicht, dass die Zusatzausgaben für die Förderung der familienexternen Kinderbetreuung aus den zusätzlich generierten Steuereinnahmen und nicht über Arbeitgeberbeiträge zu finanzieren sind.

- Die finanzielle Mehrbelastung für die Betriebe darf nicht auf die Spitze getrieben werden. Der Bund setzt bei der Finanzierung der 13. AHV-Rente bekanntlich schwergewichtig auf die Karte Lohnbeitragserhöhung, was den Produktionsfaktor Arbeit verteuert. Auch die BVG-Reform, über die wir im September abstimmen werden, wird die Lohnnebenkosten in die Höhe treiben. Die vorübergehende Senkung der Beitragszahlungen an die Arbeitslosenversicherung mag dies bei Weitem nicht aufzufangen. Im Gegenteil: der tiefere ALV-Beitragssatz reicht für viele Betriebe gerade mal aus, um die auf breiter Basis steigenden Prämien für Krankentaggeldversicherungen aufzufangen. In diesem

Umfeld und bei einer sich abkühlenden Konjunktur kann es nicht angehen, den Betrieben abermals höhere Kosten aufzubürden. Zum Werkplatz Schweiz ist Sorge zu tragen.

- Höhere Lohnnebenkosten zwingen die Betriebe, die finanzielle Mehrbelastung zu überwälzen. Der Lohndruck steigt, die Teuerung wird angeheizt. Dort, wo die Betriebe aufgrund ihrer Konkurrenzsituation nicht in der Lage sind, ihre Mehrkosten zu überwälzen, droht letztendlich der Abbau von Arbeitsplätzen. All diese negativen Folgeerscheinungen gilt es zu verhindern.

- Der sgv ist klar der Meinung, dass der Bund gar nicht die Kompetenz hat, um im System der Familienausgleichskassen Betreuungszulagen vorzuschreiben. Gemäss Art. 116 unserer Bundesverfassung hat der Bund lediglich die Kompetenz, Massnahmen zum Schutz der Familien zu unterstützen. Mit Ausnahme der explizit in der Bundesverfassung verankerten Familienzulagen und der Mutterschaftsversicherung hat sich der Bund darauf zu beschränken, Massnahmen zu unterstützen, die von den Kantonen ergriffen wurden. Die vorgeschlagenen Betreuungszulagen gehen weit über eine Unterstützung hinaus, handelt es sich doch hier um eine grundlegend neu geschaffen Massnahme, die es auf Ebene der Kantone noch nirgendswo gibt. Wir verweisen auch auf Art. 43a Abs. 1 unserer Verfassung, gemäss dem der Bund Aufgaben zu übernehmen hat, welche die Kraft der Kantone übersteigen. Dieser Umstand trifft bei der familienexterne Kinderbetreuung mit Sicherheit nicht zu. Vielen Kantonen geht es finanziell sehr viel besser als dem Bund und sie sind absolut in der Lage, ihre Anstrengungen zur Unterstützung von Familien zu erhöhen (sofern sie das denn auch wollen).

- Wir bemängeln auch, dass der gewählte Ansatz administrativ sehr aufwändig und teuer wäre. Wer Anspruch auf Betreuungszulagen hätte, könnte diese nicht direkt bei der Stelle beantragen, die dann auch die Mittel auszurichten hätte. Die Familien müssten dies vielmehr über ihren Arbeitgeber tun, der den Anspruch dann weiterzuleiten hätte. Auch die Auszahlung der Zulagen würde nicht direkt erfolgen, sondern wieder via Arbeitgeber. Problematisch wäre auch, dass nur Betreuungszulagen auszurichten wären, wenn die Betreuungsinstitution anerkannt wäre, was sich im Zeitverlauf ändern könnte. Aufwändige Kontrollen wären daher unumgänglich. Zu bedenken gilt es auch, dass die Zahl der wöchentlichen Betreuungstage variieren kann. Auch aus diesem Grund bräuchte es wieder Kontrollen oder komplizierte Meldeverfahren, um sicherzustellen, dass nur korrekte Betreuungszulage ausgerichtet werden.

- Wir haben auch datenschutzrechtliche Bedenken. Gemäss vorgeschlagenem Verfahren werden die Eltern gezwungen, ihren Arbeitgebern preiszugeben, welche Institutionen ihre Kinder wie lange besuchen. Aus unserer Sicht handelt es sich hier um Informationen, die privat bleiben sollten.

- Stossend ist für uns auch, dass es gemäss Vernehmlassungsvorlage möglich wäre, Betreuungszulagen in Anspruch zu nehmen, ohne dass man während der Betreuungszeit einer Erwerbstätigkeit nachgeht. Es kann nicht sein, dass die Arbeitgeber zur Kasse gebeten werden sollen, um Elternteile finanziell zu unterstützten, die ihre Kinder familienextern betreuen lassen, um einem Hobby nachzugehen oder auch nur um sich während der Zeit der Fremdbetreuung zu erholen und zu entspannen.

Zusammenfassend halten wir nochmals fest, dass der sgv den von der WBK-SR erarbeiteten Lösungsansatz dezidiert ablehnt. Wir sind klar der Meinung, dass es primär Sache der Kantone ist, die familienexterne Kinderbetreuung weiter zu fördern und zu unterstützen und dass dies ausschliesslich mit öffentlichen Mitteln zu erfolgen hat.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Gewerbeverband sgv

Urs Furrer
Direktor

Kurt Gfeller
Vizedirektor

SGB | USS
www.sgb.ch | www.uss.ch
Schweizerischer Gewerkschaftsbund
Union syndicale suisse
Unione sindacale svizzera

Kommission für Wissenschaft,
Bildung und Kultur
Kommissionspräsidentin
Mathilde Crevoisier Crelier
3003 Bern

per Mail an: familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 11. Juni 2024

21.403 n Pa. Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung.

Einleitende Bemerkungen

Der SGB unterstützt prinzipiell das Ziel der WBK-S Vorlage den Ausbau des vorhandenen Angebots in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zu fördern, die Betreuungskosten für Eltern zu senken und die temporäre Subventionierung von Kinderbetreuung durch eine längerfristige und stabile Finanzierungsvariante zu ersetzen. Der SGB fordert jedoch, dass Kinderbetreuung als Service Public organisiert wird. Wir sind überzeugt, dass dieses Ziel am besten durch eine Subventionierung der Betreuungseinrichtungen, durch Investitionen der Gemeinden und Kantone sowie durch **Bundesfinanzhilfen an die Kantone** (objektfinanzierte Subventionierung) erreicht werden kann anstatt durch eine zulagenbasierte direkte Transferleistung zur Senkung der Betreuungskosten der Eltern. Die objektbasierte Subventionierung durch das temporäre Impulsprogramm hat gezeigt, dass diese Art der Subventionierung eine förderliche Wirkung in Bezug auf die Schaffung eines Angebots und der Kostenreduktion für Eltern hat.[1] Bei einem subjektfinanzierten Modell – wie es das Betreuungszulagenmodell der SGK-S vorsieht – können zwar die Kosten der Eltern gesenkt werden, der Bund verzichtet aber auf **Steuerungsmöglichkeiten**, die bei einem objektfinanzierten Subventionierungsmodell möglich sind, insofern der Bund Subventionen an verbindliche Vorgaben knüpft. Der SGB spricht sich deshalb weiterhin dezidiert ein für eine verstetigte

[1] Stern, Susanne et al. (2022) Evaluation Finanzhifen für familienergänzende Kinderbetreuung: Wirkungen der Finanzhilfen für Subventionserhöhungen in Kantonen und Gemeinden; BSV, Infras; Schlussbericht: Zürich und Genf, 10. Mai 2022.

objektbasierte Sockelfinanzierung des Kinderbetreuungsangebots durch den Bund (bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit). Dieses soll sich an der Höhe der durchschnittlichen Vollkosten eines Betreuungsplatzes orientieren. Die Auszahlung an die Kantone muss mit Steuerungsvorgaben bezüglich Qualität, Arbeitsbedingungen und Tarifgestaltung verknüpft sein. So ist beispielsweise für die Qualität zentral, dass die Kantone pädagogisch begründete Betreuungsschlüssel ohne Einrechnung von unqualifiziertem Personal vorsehen. Entsprechende Kriterien müssen sozialpartnerschaftlich ausgehandelt werden, eine GAV-Verhandlungspflicht ist dazu vorzusehen.

Der SGB folgt nicht der Argumentation der WBK-S, wonach die familienergänzende Kinderbetreuung in erster Linie Aufgabe der Kantone und Gemeinden ist. Gemäss dem Rechtsgutachten von Pascal Mahon und Bathseba Huruy aus dem Jahr 2021 ist ein weitergehendes Engagement des Bundes in Bezug auf die Finanzierung und Organisation von Kinderbetreuungsstrukturen durchaus gerechtfertigt. Demnach kann und soll der Bund Rahmenbedingungen setzen für eine kohärente und nationale Familienpolitik, was ein langfristiges und nachhaltiges finanzielles Engagement zur Senkung der Betreuungskosten genauso beinhaltet wie Vorgaben bezüglich der Qualität und der Arbeitsbedingungen in der Kinderbetreuung.[2]

Der SGB ist der Auffassung, dass das vorgeschlagene Betreuungszulagenmodell zu keiner nennenswerten Senkung der Betreuungskosten für erwerbstätige Eltern führen wird. Sollte am Entwurf der WBK-S und damit an einem zulagenbasierten und subjektfinanzierten Subventionierungsmodell festgehalten werden, fordert der SGB daher eine soziale Ausgestaltung der Betreuungszulage durch eine einkommensabhängige Berechnung. Er fordert zudem, dass die Höhe der Zulage von den tatsächlichen Betreuungskosten abhängt sowie dass eine längere Bezugsdauer gewährleistet ist. Darüber hinaus fordert der SGB, dass der Bund sich an der Finanzierung der Betreuungszulage beteiligt. In Bezug auf die Programmvereinbarungen fordert der SGB die Beibehaltung der bisherigen Förderbereiche sowie eine angemessene Höhe der finanziellen Mittel, um Massnahmen in diesen Bereichen nachhaltig zu fördern.

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.[3]

Die familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsstrukturen in der Schweiz sind unterfinanziert. Dies führt dazu, dass das Angebot zu klein ist und die Kosten für Eltern zu hoch.

[2] Mahon, Pascal; Huruy, Bathsheba (2021) Les compétences de la Confédération en matière d'accueil extrafamilial et parascolaire. Avis de droit établi à la demande de la Jacobs Foundation, Zürich.
[3] https://jacobsfoundation.org/wp-content/uploads/2020/09/JF_Whitepaper_Investition_fru%CC%88he_Kindheit_final.pdf

Aus Sicht des SGB ist jeder Abbau des Angebots, insbesondere auch im Bereich der schulergänzenden Betreuung inakzeptabel. Der SGB spricht sich hingegen für die Förderung der Schaffung neuer Betreuungsplätze und einer Ausweitung des Angebots aus. Aktuell sind die Arbeitsbedingungen, das Lohnniveau sowie die Lohnentwicklung der Beschäftigten der Kinderbetreuungsbranche ungenügend.[4] Die Schweiz investiert für die Betreuung und Bildung von drei- bis fünfjährigen Kindern jährlich durchschnittlich nur 0,3% des BIP, während die Ausgaben im OECD-Durschnitt 0,6% des BIP betragen (OECD 2019).[5] 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.[6]

Fast die Hälfte der Eltern mit Kindern im Vorschulalter verzichtet trotz Bedarf auf familienergänzende Kinderbetreuung, weil die Kosten zu hoch sind (BSV 2018: vi)7. 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 durchgeführten Studie zum beruflichen Wiedereinstieg gaben 37% der Frauen mit einem Haushaltseinkommen von unter 5'000 Franken an, dass sie ihr Erwerbspensum erhöhen würden, wenn die Betreuungskosten tiefer wären (Ecoplan 2023: 45).[8]

Mangelnde öffentliche Investitionen in die familienergänzende Kinderbetreuung haben auch negative Folgen für die überwiegend weiblichen Beschäftigten dieser Branche und die Betreuungsqualität. Die Kinderbetreuungsbranche zeichnet sich durch tiefe Löhne und eine ungenügende Lohnentwicklung 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 4400 Franken (Brutto bei 100%, 13x).9 Die mangelnden finanziellen Ressourcen führen dazu, dass überdurchschnittlich viele unqualifizierte Kräfte beschäftigt werden. Der von den Kantonen festgelegte Anteil an qualifiziertem Personal variiert kantonal 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.10 Die Verstetigung der Finanzierung darf keinesfalls als Vorwand dienen, um die Ausbildung, die Arbeitsbedingungen und die Qualität der Betreuung nach unten zu nivellieren. Sie sollte stattdessen genutzt werden, um die familienergänzende Kinderbetreuung in all diesen Punkten zu verbessern. Die aktuelle Unterfinanzierung der Kinderbetreuungsbranche führt zu Überlastung

[4] https://www.sgb.ch/fileadmin/redaktion/docs/dossiers/156d__Frauenloehne.pdf
[5] OECD (2019) Education at a Glance. Table B2.4 (https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en).
[6] 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).
[7] https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/familie/studien/Evaluation_Angebot_Nachfrage_2017.pdf.download.pdf/14_17d_eBericht.pdf
[8] https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt/Arbeitsmarktforschung/studie_ecoplan_wiedereinstieg_frauen.pdf.download.pdf/Studie%20ECOPLAN%20Wiedereinstieg%20und%20Verbleib%20Frauen%20mit%20Kindern.pdf
[9] INFRAS (2023) Erhebung statistische Grundlagen in der Kita-Branche. Schlussbericht, Zürich 23. Oktober 2023.
[10] https://craft.stiftung-mercator.ch/files/Dokumente/Publikationen/Studie-FBBE_Summary.pdf

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 Personalfluktuation auf. Die Austrittsquote von 30% ist drei Mal so hoch wie üblich.[11]

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 mehrere 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).

Der SGB fordert grundsätzlich, dass familien- und schulergänzende Kinderbetreuung durch staatliche Gelder finanziert und als Service Public organisiert werden muss. Die chronische Unterfinanzierung der Betreuungsstrukturen kann mit einer neu geschaffenen Transferleistung zur Senkung der Kosten für Eltern nicht nachhaltig bekämpft werden. Bedenkt man, dass die Tarife in Kindertagesstätten für Kinder ab 18 Monaten 42 bis 128 Franken pro Tag und Kind betragen,12 wird deutlich, dass eine monatliche Betreuungszulage zwischen 100 und 500 Franken die Kosten für erwerbstätige Eltern nicht substanziell senken kann.

Wird am Entwurf der WBK-S festgehalten, befürwortet der SGB, eine Kostenbeteiligung durch die Arbeitgebenden. Der SGB 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 erwerbstätige Eltern unverhältnismässig belasten und dem Ziel der Vorlage erwerbstätige Eltern zu entlasten widersprechen. Der SGB spricht sich dafür aus, dass sich der Bund dauerhaft an der Finanzierung der Betreuungskosten beteiligt. Der SGB fordert daher, dass sich der Bund mit 50% an den Ausgaben für die Betreuungszulage beteiligt (E-FamZG Art. 16).

Sollte am Entwurf der WBK-S und an einem zulagenbasierten Subventionierungsmodell festgehalten werden, setzt sich der SGB bezüglich der konkreten Ausgestaltung zudem für folgende Eckpunkte ein:

- Die Betreuungszulage muss sozial ausgestaltet werden.

Die Höhe der Zulage muss demnach einkommensabhängig berechnet werden. Dies würde erlauben, Familien mit tiefen Einkommen stärker zu subventionieren. Zudem sollte die Zulage an die tatsächlichen Betreuungskosten gekoppelt sein. Der SGB 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

[11] https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Dokumente/Medienmitteilungen/231207_Medienmitteilung_kibesuisse_Umfrage_Branchenindikatoren.pdf

[12] 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.

auf ein bezahlbares Kinderbetreuungsangebot zählen können. Die Kosten sind für die Arbeitslosenversicherung tragbar.

- Dauer der Betreuungszulage

Der SGB 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. Da die Nachfrage nach familien- und schulergänzender Betreuung nicht mit dem 7. Lebensjahr endet.

- Programmvereinbarungen

Der SGB fordert die Beibehaltung folgender ursprünglich vorgesehener Förderbereiche: die Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität des Angebots sowie eine bessere Abstimmung der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Bedürfnisse der Eltern (E-UKibeG Art. 13 Abs. 1 Bst. b und c). Die Beibehaltung dieser Förderbereiche ist aus volkswirtschaftlichen Gründen sowie zur Förderung der Chancengerechtigkeit entscheidend. Wichtig ist, dass die Programmvereinbarungen gezielte und nachhaltige Massnahmen zur Förderung der Qualität finanziell unterstützen. Um die Qualität zu steigern, bedarf es besserer Arbeitsbedingungen, die Etablierung pädagogisch begründeter Betreuungsschlüssel sowie die Gewährleistung eines angemessenen Anteils an qualifiziertem Personal. Zudem ist darauf zu achten, dass die bessere Abstimmung des Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern vor allem zu einer Ausweitung des Angebots durch die Schaffung neuer Betreuungsplätze führt und nicht zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für das Betreuungspersonal (z.B. durch übersteigerte Flexibilisierungsanforderungen bezüglich Arbeitszeit). Die Problematik, dass viele Fachkräfte aus der Branche abwandern, würde sonst zusätzlich verstärkt. Der SGB fordert zudem, dass die Programmvereinbarungen eine Finanzierung der Massnahmen durch die Kantone über vier Jahre hinaus vorsehen. Dies ist notwendig, damit die Förderziele tatsächlich erreicht werden können und die Kinderbetreuungsinstitutionen Planungssicherheit haben.

- Einführen von Qualitätsanforderungen

Der SGB kritisiert, dass der Bund beim vorgesehenen zulagenbasierten Modell auf entscheidende Steuerungsmöglichkeiten verzichtet und dass die Zuständigkeit und Kompetenz zur Durchführung bei den Kantonen liegt. Der Bund kann jedoch Kriterien festlegen, welche Betreuungseinrichtungen erfüllen müssen, damit Familien, die bei ihnen Betreuung in Anspruch nehmen, Zulagen beziehen können. Der SGB fordert, dass der Bund bei der Festlegung dieser Kriterien seine Einflussmöglichkeiten nutzt, um Vorgaben bezüglich guter Arbeitsbedingungen, pädagogisch begründeter Betreuungsschlüssel, der Qualifikation des Personals sowie der Tarifstruktur zu machen.

- Bedürfnisse für Familien mit behinderten Kindern

Der SGB 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

Der SGB 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. Der SGB 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,

Der SGB 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. Der SGB 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:

1bis 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

Der SGB unterstützt grundsätzlich das mit dem Betreuungszulagenmodell angestrebte Ziel, die Kinderbetreuungskosten für erwerbstätige Eltern zu senken. Er begrüsst auch die gezielte Unterstützung von Familien mit Kindern mit Behinderung (E-FamZG Artikel 5 2ter). Der SGB ist jedoch der Auffassung, dass eine nachhaltige Senkung der Kosten mit der im Entwurf vorgesehenen Ausgestaltung und Höhe der Betreuungszulage nicht erreicht werden kann. Der SGB fordert daher eine Neuformulierung des Artikel 5 des E-FamZG gemäss folgenden Eckpunkten:

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

- Der SGB fordert eine soziale Ausgestaltung der Zulage. Die Höhe der Betreuungszulage muss einkommensabhängig berechnet werden, damit Familien mit tiefen und mittleren Einkommen gezielt unterstützt werden können.

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

Der SGB fordert, dass der Unterfinanzierung der Kinderbetreuungsbranche durch Investition des Bundes nachhaltig entgegengewirkt wird. Der SGB 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 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 familienergänzenden 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):

Der SGB 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 und einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für das Kinderbetreuungspersonal führen. Die damit einhergehende Verschlechterung der Vereinbarkeit zwischen Berufs- und Privatleben würde das schon bestehende Problem der Personalfluktuation in der Betreuungsbranche weiter verschärfen.
Die Programmvereinbarungen müssen zudem eine Finanzierung der Massnahmen durch die Kantone über vier Jahre hinaus voraussetzen, damit Kinderbetreuungseinrichtungen Planungssicherheit haben und die Verbesserungen, die durch die Massnahmen erzielt werden können, nachhaltig sind und langfristig umgesetzt werden können.

Artikel 13a *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 das Angebot angemessen auszubauen und die Qualität der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zu verbessern. Der SGB 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. Der SGB 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).

Bundesbeschluss Art. 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** ~~128~~ Millionen Franken bewilligt.

Wir danken Ihnen herzlich für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND

Pierre-Yves Maillard
Präsident

Julia Maisenbacher
Zentralsekretärin

SOHK
SOLOTHURNER
HANDELSKAMMER

Bereich Familienfragen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Per Mail an: familienfragen@bsv.admin.ch

Solothurn, 12. Juni 2024

Stellungnahme zur Vernehmlassung der WBK-S zur parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erlauben uns, zur parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» Stellung zu nehmen. Die Solothurner Handelskammer (SOHK) vertritt die Interessen von über 530 Industrie-, Handels- und Dienstleistungsunternehmen mit rund 33'000 Beschäftigten im Kanton Solothurn und setzt sich für eine liberale und offene Marktwirtschaft ein.

Die Solothurner Handelskammer ist bestürzt über die Anträge der WBK-S zur Einführung neuer Betreuungszulagen über zusätzliche Lohnbeiträge der Arbeitgeber/innen. Es ist absolut unhaltbar, dass die Lohnkosten weiter erhöht werden sollen, um die familienergänzende Kinderbetreuung zu unterstützen, deren Verantwortlichkeit zur Finanzierung klar bei den Kantonen und/oder Gemeinden liegt.

Die vorgeschlagene Finanzierung wäre auch schlichtweg ineffizient, da dazu zwar über die Familienausgleichskassen bereits bestehende Kanäle genutzt werden können, aber der Verwaltungsaufwand einen beträchtlichen Teil der Einnahmen wieder verschlingen würde. Eine solche bürokratische Übung verteuert lediglich den Wirtschaftsstandort Schweiz. Gleichzeitig übersteuert sie alle von Arbeitgebern in den letzten Jahren finanzierten und aufgebauten Strukturen, da diese doppelt zur Kasse gebeten würden.

Im Folgenden listen wir unsere Gründe für die Ablehnung des Konzepts der WBK-S im Detail auf:

1. Keine Finanzierung über Lohnbeiträge

Die Belastung der Lohnabgaben und Lohnnebenkosten ist heute schon auf einem Höchststand. Die Finanzierung der Betreuungsbeiträge wird die Arbeitgeber und Angestellten zusätzlich belasten und die Lohnkosten in der Schweiz weiter erhöhen. Das wird einen direkten negativen Einfluss auf den Wirtschaftsstandort Schweiz, die Arbeitsstellen in der Schweiz und die Höhe der Nettolöhne haben. Gleichzeitig befinden wir uns in einer Entwicklung, in der fast alle Lohnabgaben weiter erhöht werden sollen, was die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts und damit die Schaffung und den Erhalt von Arbeitsplätzen in der Schweiz weiter schmälert. Diese Entwicklung bereitet uns grösste Sorgen.

Nach der Annahme der Volksinitiative «13. AHV-Rente» wird aktuell über deren Finanzierung debattiert. Auch hier steht entgegen unserer Empfehlung im Raum, einen Teil davon über höhere Lohnabzüge für die AHV zu finanzieren und somit die Lohnkosten stark zu erhöhen. Es ist von einer Erhöhung der Beiträge an die 1. Säule auf bis zu 9.5 Prozent auszugehen, m.a.W. eine Erhöhung um 0.8 Prozentpunkte der AHV/IV/EO-Beiträge. Zudem wurden in den letzten Jahren einige Gesetzesänderungen eingeführt, die zu einer Erhöhung und Strapazierung der Beiträge an die Erwerbsersatzordnung EO führten. So wurden in den letzten vier Jahren folgende zusätzliche Urlaube zur Finanzierung über die EO eingeführt:

- Der Urlaub für den anderen Elternteil (ursprünglich Vaterschaftsurlaub) der am 1. Januar 2021 eine Erhöhung der EO-Beiträge um 0.05 Prozentpunkte auf 0.5 Prozent verursachte.
- Seit dem 1. Juli 2021 kann der Mutterschaftsurlaub bei einem Spitalaufenthalt des Kindes von mehr als zwei Wochen um diese Zeit verlängert werden.
- Ebenfalls am 1. Juli 2021 wurde der Betreuungsurlaub für schwer beeinträchtigte Kinder von 14 Wochen eingeführt.
- Seit dem 1. Januar 2023 besteht ein Adoptionsurlaub von zwei Wochen.
- Beim Tod eines Elternteils kurz nach der Geburt des Kindes geht seit dem 1. Januar 2024 dessen Urlaub auf den hinterbliebenen Elternteil über.

Bei dieser Aufzählung handelt es sich nur um die Urlaube der Angestellten, die über die EO-Entschädigung finanziert werden. Es existieren aber noch weitere Urlaube, die von den Arbeitgebern ohne Ersatzleistung bezahlt werden: So besteht ein Urlaub zur Betreuung von kranken Kindern von bis zu drei Tagen pro Fall und seit dem 1. Januar 2021 auch ein solcher zur Betreuung von Angehörigen mit gesundheitlicher Beeinträchtigung. Mit diesen Gesetzesänderungen wurden hohe Kosten auf die Arbeitgeber überwälzt. Eine Anstellung wird zur Vollkaskoversicherung für alle Lebenslagen und die Löhne werden immer stärker belastet.

Darüber hinaus leisten die Arbeitgeber im Kanton Solothurn als flankierende Massnahme zur Umsetzung der Steuerreform und der AHV-Finanzierung (STAF) seit dem 1. Januar 2021 0.15 % Lohnbeiträge für die Finanzierung der Ergänzungsleistung für Familien (FamEL).

Nicht ausser Acht gelassen werden darf, dass noch weitere Belastungen der Lohnbeiträge geplant sind. Der Bundesrat hat nicht nur vor, die EO-Sätze für Militär, Mutterschafts-, Vaterschafts- und Adoptionsurlaub gemäss Parlamentswillen anzugleichen, sondern plant gemäss der dazugehörigen Vernehmlassungsvorlage auch diese Leistungen weiter auszubauen, was die EO jährlich mit zusätzlich 116 Millionen Franken belasten wird. Ebenfalls geplant ist eine Ausweitung der EO-Leistungen für Eltern mit kranken oder verunfallten Kindern, wenn diese länger als vier Tage hospitalisiert sind. Kurzum: Die Lohnabzüge der ersten Säule sind bereits jetzt auf einem historischen Höchststand und sollen nach Ansicht der WBK des Ständerats nun weiter erhöht werden. Das lehnen wir klar ab. Wir würden erwarten, dass die Arbeiten der WBK-S in einen Gesamtkontext über die immer weiter steigenden Lohnkosten gestellt werden.

Ganz grundsätzlich soll die Finanzierung der Familienergänzenden Kinderbetreuung über Steuergelder wahrgenommen werden. Wenn das angestrebte Ziel erreicht wird und mehr Frauen, respektive Mütter eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder eine solche ausdehnen, wird sich dies auch in den Steuereinnahmen zeigen, die direkt wieder zurück fliessen. Diese positiven volkswirtschaftlichen Effekte via die Finanzierung über die Steuern wurden in diversen Studien aufgezeigt[1]. Bei einer Finanzierung über die Verteuerung der Lohnkosten hingegen stellen wir solche Effektive klar in Frage. Die Finanzierungsherkunft ist deshalb eine absolute Grundsatzfrage, auf deren unterschiedliche Effekte die WBK-S in ihrem Vernehmlassungsbericht nicht eingeht.

Die familienergänzende Kinderbetreuung stellt eine Vorbereitung auf das schweizerische Schulsystem dar, resp. ergänzt dieses. Es geht um Chancengleichheit und Sozialisation der Kinder, aber auch um die Gleichstellung der Geschlechter und die Entschärfung des Fachkräftemangels. Der Fachkräftemangel ist

[1] BAK Economics AG (2020): Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur «Politik der frühen Kindheit». Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation, Basel: BAK Economics AG. Kann abgerufen werden unter: https://www.bak-economics.com/fileadmin/user_upload/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020.pdf, S. 6

ein Aspekt der Vorlage – diesen dazu zu benutzen, die Arbeitgeber in die Pflicht zu nehmen, eine Staatsaufgabe (Kantonsaufgabe) zu finanzieren, ist jedoch schlichtweg unhaltbar.

2. Die Arbeitgeber/innen haben ihren Beitrag bereits geleistet

Zur Reduktion des Fachkräftemangels und als Beitrag dafür, dass das Potenzial von Frauen im Arbeitsmarkt besser genutzt werden kann, haben viele Arbeitgeber schon vor über 20 Jahren damit begonnen, freiwillig eigene Lösungen zu finanzieren, indem Kindertagesstätten – unter Berücksichtigung der jeweiligen Bedürfnisse – aufgebaut wurden. Die Arbeitgeber leisten diesen Beitrag zusätzlich zur staatlichen Verantwortung bis heute.

Viele Unternehmen sind um Familienfreundlichkeit bemüht und unterstützen ihre Arbeitnehmenden in vielfältiger Weise. Teilweise werden auch Kitas direkt unterstützt. Würde von diesen Unternehmen künftig eine doppelte Finanzierung verlangt oder sie müssten ihre aufgebauten Kitaplätze reduzieren resp. den Beitrag an die von ihnen direkt unterstützten Institutionen senken, was wiederum den etablierten Strukturen schadet. Die KMU hingegen können sich eine weitere Verteuerung der Lohnkosten schlichtweg nicht leisten. Es ist deshalb absolut unhaltbar, dass Arbeitgeber flächendeckend und ohne Berücksichtigung von bereits existierendem Engagement zur Kasse gebeten werden.

3. Die Familienergänzende Kinderbetreuung ist keine Bundesaufgabe

Die Bundesverfassung schreibt vor, dass der Bund diejenigen Aufgaben übernimmt, welche die Kraft der Kantone übersteigt oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedarf (Art. 43d Abs. 1 BV). Die Kantone sind zuständig für die familienergänzende Kinderbetreuung. Das Subsidiaritätsprinzip zwischen Bund und Kantonen/Gemeinden ist zu respektieren. Durch eine hauptsächliche Finanzierung über Lohnbeiträge reisst der Bund die Kompetenz grundlos an sich und entscheidet dann, dass nicht er selbst finanziell zuständig sei, sondern sucht nach neuen Zahlern mittels Einführung einer neuen Sozialversicherung. Das steht nicht nur der Kompetenzteilung von Bund und Kantonen entgegen, sondern auch der ursprünglichen Vorlage der WBK-N, die einen finanziellen Anreiz für die Kantone zur stärkeren Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung einführen wollte. Die Vorlage der WKB-S enthält keinen solchen Anreiz für die Kantone.

4. Unterschiedliche Strukturen in den Kantonen und Gemeinden und bereits getroffene oder in die Wege geleitete Massnahmen werden nicht berücksichtigt

Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung haben die Kantone und teilweise Gemeinden bereits verschiedene Massnahmen in die Wege geleitet. Im Kanton Solothurn wurde soeben eine Vernehmlassung zur Änderung des Sozialgesetzes (SG) betreffend familienergänzender Kinderbetreuung und inklusive eines verstärkten finanziellen Engagements abgeschlossen. Eine zusätzliche Arbeitgeber-Abgabe auf Stufe Bund stünde hier völlig quer in der Landschaft.

Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen und Möglichkeiten der Gemeinden und Kantone ist eine bundesweite einheitliche Finanzierung weder sinnvoll noch notwendig. Den unterschiedlichen Strukturen und Bedürfnissen der Kantone und Gemeinden muss Rechnung getragen werden. Eine einheitliche Finanzierung über Lohnbeiträge widerspricht einerseits der Bundesverfassung und ignoriert die Kompetenz der Kantone, die sehr wohl in der Lage sind, ihre Aufgabe gemeinsam mit den Gemeinden wahrzunehmen. Andererseits führt sie nicht zu einem effizienten und gezielten Ressourceneinsatz.

5. Hohe Verwaltungskosten, geringer Nutzen

Eine Abklärung bei den Ausgleichskassen hat ergeben, dass sich die Finanzierung über Lohnbeiträge zwar in ein bestehendes System einfügen lasse, dennoch würden dadurch sehr hohe Verwaltungskosten generiert werden, die ebenfalls die Arbeitgeber/innen finanzieren müssten. Auch wenn die Ausgleichskassen die WBK-S darüber beraten haben, wie eine solche Lösung technisch aussehen könnte, heisst dies noch lange nicht, dass dies aus systemischer Sicht effizient und sinnvoll wäre.

Der administrative Aufwand ist aus zwei Gründen erheblich: Einerseits muss stetig eine Liste der anerkannten Institutionen nachgeführt, resp. von den Familienausgleichskassen (FAK) abgeglichen werden (Art. 3 Abs. 1bis E-FamZG). Dazu kommt, dass die Zulagenhöhe von der Anzahl Betreuungstage abhängig ist (Art, 3 Abs, 2bis E-FamZG) und deshalb die anerkannten Institutionen den FAK monatlich Meldung erstatten müssen.

Gestützt auf diese Meldung der Institutionen müssen die FAK die monatlich variierenden Leistungen mit den Arbeitgebern abrechnen. Mit anderen Worten der Verwaltungsauswand ist extrem hoch und dennoch deckt die schlussendlich ausbezahlte Betreuungszulage nur einen kleinen Teil der effektiven Kosten. Denn im Verhältnis zur finanziellen Unterstützung, die – je nach Lohn einer Familie – zur kostendeckenden Finanzierung eines Kita-Platzes nötig sind, sind die geplanten individuellen Betreuungsbeiträge trotz zusätzlicher hoher Lohnkosten viel zu tief, d.h. das heutige System der Finanzierung über die Kantone und die Gemeinden (und Arbeitgeber/innen) müsste bestehen bleiben und trotzdem auch mittels direkter Subventionen weiter ausgebaut werden. Ein solches doppelspuriges System generiert schlichtweg hohe zusätzliche Lohnkosten und mehr Verwaltungsaufwand für die Ausgleichskassen zu einem sehr geringen Nutzen. Die Einführung einer neuen Betreuungszulage steht schlichtweg in einem schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnis.

6. Die Politik der frühen Förderung gehört nicht in die Vorlage

Wie bereits in der Vernehmlassung zur Vorlage der WBK des Nationalrats erwähnt, sind wir der Ansicht, dass mit der frühen Förderung nicht derselbe Zweck verfolgt wird wie mit der familienergänzenden Kinderbetreuung. Aus diesem Grund ist die Politik der frühen Förderung aus den Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung zu streichen. Es besteht sonst die Gefahr, die familienergänzende Kinderbetreuung weiter zu verteuern und in eine weitere Kompetenz der Kantone einzugreifen.

7. Mindestbeschäftigungsgrad ist absolut notwendig

Die SOHK ist äusserst erstaunt darüber, dass kein Mindestbeschäftigungsgrad der erwerbstätigen Eltern vorgesehen ist, um die Betreuungszulage zu erhalten. Unseres Erachtens ist dies ein absolut essenzieller Punkt, um überhaupt einen Arbeitsanreiz zu generieren. Das Argument, dass der Beschäftigungsgrad nicht immer klar eruiert werden kann, bspw. bei Selbständigerwerbenden, bei Personen, die eine Weiterbildung absolvieren etc. greift zu kurz. Auch die Arbeitslosenkasse muss jeweils festlegen, welcher Beschäftigungsgrad vorliegt, um zu eruieren, in welchem Pensum eine Vermittlungsfähigkeit besteht, somit kann man sich diesbezüglich auf die gewonnenen Erfahrungen berufen.

Es ist uns bekannt, dass die Ausgleichskassen dafür plädieren, aufgrund des noch höheren Verwaltungsaufwands keinen Mindestbeschäftigungsgrad einzuführen. Dies zeigt gerade, dass die Einführung einer neuen Betreuungszulage keine sinnvolle Lösung ist. Ohne Festlegung eines Mindestbeschäftigungsgrades von zB. 140 Stellenprozenten für Eltern ist der Arbeitsanreiz zu gering respektive gar nicht vorhanden. Dann würden Eltern, die beide niederprozentig arbeiten und nicht wegen der Arbeit

familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch nehmen, einfach zusätzliche Betreuungsbeiträge erhalten, ohne das Pensum zu erhöhen.

8. Während des Bezugs von Arbeitslosentaggeld keine Betreuungszulage auszahlen

Es ist vorgesehen, dass auch Personen die Arbeitslosentaggeld beziehen, einen Anspruch auf die Betreuungszulage haben sollen. Dieser Antrag ist klar abzulehnen, da der ALV-Fonds nicht weiter belastet werden darf. Es steht dank der guten Wirtschaftslage eine Entlastung der ALV-Lohnbeiträge bevor, die den Arbeitgeber/innen und Angestellten zusteht und nicht direkt wieder ausgegeben werden soll. Die geschätzten Folgekosten von 7.6 bis 8.2 Millionen Franken pro Jahr für den ALV-Fonds sind wesentlich und zu vermeiden.

Es handelt sich zudem um eine andere Ausgangslage als bei den Familienzulagen, die an anspruchsberechtigte arbeitslose Personen über den ALV-Fonds ausbezahlt werden (die Familienzulagen sind gesetzlich nicht an die Erwerbstätigkeit geknüpft). Die Betreuungszulage soll explizit an die Erwerbstätigkeit geknüpft sein damit es beiden Elternteilen (ob zusammenlebend oder getrennt) oder bei Einelternfamilien dem Elternteil möglich ist, einer Arbeit nachzugehen. Das ist in der Arbeitslosigkeit nicht der Fall, weshalb die Grundlage zur Bezahlung der Betreuungszulage für diese Zeit schlichtweg hinfällig wird. Kurz: Grundziel der Vorlage ist es, Anreize zu setzen, dass mehr Menschen (insbesondere Frauen) erwerbstätig sind oder höherprozentig arbeiten, weil es sich trotz Betreuungskosten lohnt. Bei Arbeitslosigkeit greift dieses Argument nicht.

Aus all diesen Argumenten lehnen wir die Einführung einer neuen Sozialversicherung – der Betreuungszulage – entschieden ab.

Wir hoffen, dass unsere Anträge und Überlegungen in Ihre Entscheidung mit einfliessen und danken Ihnen für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Solothurner Handelskammer

Daniel Probst
Direktor

SWISSMEM

Bundesamt für Sozialversicherungen
29. MAI 2024
No

Bundesamt für Sozialversicherungen
Bereich Familienfragen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Arbeitgeberpolitik

Pfingstweidstrasse 102
Postfach
CH-8037 Zürich
Tel. +41 44 384 41 11
www.swissmem.ch
arbeitgeber@swissmem.ch

Zürich, 27. Mai 2024

Stellungnahme zur Vernehmlassung der WBK-S zur parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Baume-Schneider,
sehr geehrte Damen und Herren

Swissmem ist der führende Verband für KMU und Grossunternehmen der schweizerischen Tech-Industrie. Swissmem fördert die nationale und die internationale Wettbewerbsfähigkeit ihrer rund 1'400 Mitgliedsfirmen durch eine wirkungsvolle Interessenvertretung, bedarfsgerechte Dienstleistungen, eine gezielte Vernetzung sowie eine arbeitsmarktgerechte Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Die Schweizer Tech-Industrie ist eine vielseitige und innovative Hightech-Branche, die in sämtlichen Lebens- und Wirtschaftsbereichen leistungsstarke Lösungen anbietet. Sie erwirtschaftet 7% des Bruttoinlandproduktes und nimmt damit in der schweizerischen Volkswirtschaft eine Schlüsselstellung ein. Die Branche ist mit rund 330'000 Beschäftigten die grösste industrielle Arbeitgeberin der Schweiz und leistet mit Ausfuhren im Wert von über CHF 70 Milliarden rund 26% der gesamten Güterexporte. Rund 57% der ausgeführten Güter der Tech-Industrie werden in die EU exportiert.

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme und nehmen diese im Folgenden gerne wahr.

Zusammenfassung der wichtigsten Positionspunkte:

- **Swissmem lehnt eine Finanzierung mit Beteiligung der Arbeitgeber (Lohnabgaben) ab.**
- **Swissmem ist generell skeptisch bezüglich der Perpetuierung der Anstossfinanzierung: Die Mitnahmeeffekte sind enorm, die Abgrenzung zwischen kantonalen und Bundeszuständigkeiten wird erneut verwischt, internationale Studien zeigen die**

fehlende Wirksamkeit solcher Finanzierungen und die Bundesfinanzen lassen keine Mehrausgaben im Sozialbereich zu.

- **Die Familienergänzende Kinderbetreuung ist keine Bundesaufgabe. Die Kantone sind zuständig für die familienergänzende Kinderbetreuung. Das Subsidiaritätsprinzip zwischen Bund und Kantonen/Gemeinden ist zu respektieren.**
- **Die Politik der frühen Förderung verfolgt nicht den gleichen Zweck die familienergänzenden Kinderbetreuung, weshalb aus den Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung zu streichen ist.**
- **Während des Bezugs von Arbeitslosentaggeld besteht kein Anspruch auf Auszahlung von Betreuungszulagen.**

Die Anträge der WBK-S zur Einführung neuer Betreuungszulagen über zusätzliche Lohnbeiträge der Arbeitgeber/innen haben Swissmem sehr befremdet. Es ist unhaltbar, dass die Lohnkosten weiter erhöht werden sollen, um die familienergänzende Kinderbetreuung zu unterstützen, deren Verantwortlichkeit zur Finanzierung klar bei den Kantonen und/oder Gemeinden liegt. Die vorgeschlagene Finanzierung wäre auch schlichtweg ineffizient, da die bestehenden Kanäle über die Familienausgleichskassen zwar genutzt werden können, aber der Verwaltungsaufwand einen beträchtlichen Teil der Einnahmen wieder verschlingen würde. Gerade als Gründerverband einer der grössten, schweizweit tätigen Familienausgleichskasse lehnen wir eine derart ineffiziente Lösung entschieden ab. Eine solche bürokratische Übung verteuert lediglich den Wirtschaftsstandort Schweiz. Gleichzeitig übersteuert sie alle von Arbeitgeber/innen in den letzten Jahren finanzierten und aufgebauten Strukturen, da diese doppelt zur Kasse gebeten würden.

Im Folgenden legen wir unsere Gründe für die Ablehnung des Konzepts der WBK-S im Detail dar:

1. Keine Finanzierung über Lohnbeiträge

Die Belastung der Lohnabgaben und Lohnnebenkosten ist heute schon auf einem absoluten Höchststand. Die Finanzierung der Betreuungsbeiträge wird die Arbeitgeber/innen und Angestellten zusätzlich belasten und die Lohnkosten in der Schweiz weiter erhöhen. Das wird einen direkten negativen Einfluss auf den Wirtschaftsstandort Schweiz, die Arbeitsstellen in der Schweiz und die Höhe der Nettolöhne haben. Gleichzeitig befinden wir uns in einer Entwicklung, in der beinahe alle Lohnabgaben weiter erhöht werden sollen, was die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts und damit die Schaffung und den Erhalt von Arbeitsplätzen in der Schweiz weiter schmälert und in Frage stellt. Diese Entwicklung betrachten wir als äusserst schädlich für den Wirtschaftsstandort Schweiz.

Nach der Annahme der Volksinitiative «13. AHV-Rente» wird aktuell über deren Finanzierung debattiert. Auch hier steht entgegen unserer Empfehlung im Raum, einen Teil davon über höhere Lohnabzüge für die AHV zu finanzieren und somit die Lohnkosten stark zu erhöhen. Es ist von einer Erhöhung der Beiträge an die 1. Säule auf bis zu 9.5 Prozent auszugehen, m.a.W. eine Erhöhung um 0.8 Prozentpunkte der AHV/IV/EO-Beiträge. Zudem wurden in den letzten Jahren einige Gesetzesänderungen eingeführt, die zu einer Erhöhung der Beiträge an die Erwerbsersatzordnung EO führten. So wurden in den letzten vier Jahren folgende zusätzliche Urlaube zur Finanzierung über die EO eingeführt:

- Der Urlaub für den anderen Elternteil (ursprünglich Vaterschaftsurlaub) der am 1. Januar 2021 eine Erhöhung der EO-Beiträge um 0.05 Prozentpunkte auf 0.5 Prozent verursachte.
- Seit dem 1. Juli 2021 kann der Mutterschaftsurlaub bei einem Spitalaufenthalt des Kindes von mehr als zwei Wochen um diese Zeit verlängert werden.
- Ebenfalls am 1. Juli 2021 wurde der Betreuungsurlaub für schwer beeinträchtigte Kinder von 14 Wochen eingeführt.
- Seit dem 1. Januar 2023 besteht ein Adoptionsurlaub von zwei Wochen.
- Beim Tod eines Elternteils kurz nach der Geburt des Kindes geht seit dem 1. Januar 2024 dessen Urlaub auf den hinterbliebenen Elternteil über.

Bei dieser Aufzählung handelt es sich nur um die Urlaube der Angestellten, die über die EO-Entschädigung finanziert werden. Es existieren aber noch weitere Urlaube, die von den Arbeitgebern ohne Ersatzleistung bezahlt werden: So besteht ein Urlaub zur Betreuung von kranken Kindern von bis zu drei Tagen pro Fall und seit dem 1. Januar 2021 auch ein solcher zur Betreuung von Angehörigen mit gesundheitlicher Beeinträchtigung. Mit diesen Gesetzesänderungen wurden hohe Kosten auf die Arbeitgeber überwälzt. Eine Anstellung wird zur Vollkaskoversicherung für alle Lebenslagen und die Arbeitgeber und die Löhne werden immer stärker belastet.

Nicht ausser Acht gelassen werden darf, dass noch weitere Belastungen der Lohnbeiträge geplant sind. Der Bundesrat beabsichtigt nicht nur, die EO-Sätze für Militär, Mutterschafts-, Vaterschafts- und Adoptionsurlaub gemäss Parlamentswillen anzugleichen, sondern plant gemäss der dazugehörigen Vernehmlassungsvorlage auch diese Leistungen weiter auszubauen, was die EO jährlich mit zusätzlich 116 Millionen Franken belasten wird. Ebenfalls geplant ist eine Ausweitung der EO-Leistungen für Eltern mit kranken oder verunfallten Kindern, wenn diese länger als vier Tage hospitalisiert sind. Kurzum: Die Lohnabzüge der ersten Säule sind bereits jetzt auf einem historischen Höchststand und sollen nach Ansicht der WBK des Ständerats nun weiter erhöht werden. Dies lehnen wir kategorisch ab. Wir würden erwarten, dass die Arbeiten der WBK-S in einen Gesamtkontext und einer Gesamtschau über die immer weiter steigenden Lohnkosten gestellt werden.

Ganz grundsätzlich soll die Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung über Steuergelder wahrgenommen werden. Wenn das angestrebte Ziel erreicht wird und mehr Frauen, respektive Mütter eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder eine solche ausdehnen, wird sich dies auch in den Steuereinnahmen zeigen, die direkt wieder zurückfliessen. Diese positiven volkswirtschaftlichen Effekte via die Finanzierung über die Steuern wurden in diversen Studien aufgezeigt[1]. Bei einer Finanzierung über die Verteuerung der Lohnkosten hingegen stellen wir solche Effekte klar in Frage. Die Finanzierungsherkunft ist deshalb eine absolute Grundsatzfrage, auf deren unterschiedliche Effekte die WBK-S in ihrem Vernehmlassungsbericht nicht eingeht.

Die familienergänzende Kinderbetreuung stellt eine Vorbereitung auf das schweizerische Schulsystem dar, resp. ergänzt dieses. Es geht um Chancengleichheit und Sozialisation der Kinder, aber auch um die Gleichstellung der Geschlechter und die Entschärfung des Fachkräftemangels. Der Fachkräftemangel ist ein Aspekt der Vorlage – diesen dazu zu benutzen, die Arbeitgeber/innen in

---

[1] BAK Economics AG (2020): Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur «Politik der frühen Kindheit». Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation, Basel: BAK Economics AG. Kann abgerufen werden unter: https://www.bak-economics.com/fileadmin/user_upload/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020.pdf, S. 6

die Pflicht zu nehmen, eine Staatsaufgabe (Kantons- und Gemeindeaufgabe) zu finanzieren, ist jedoch schlichtweg unhaltbar.

2. Die Arbeitgeber/innen haben ihren Beitrag bereits geleistet

Zur Reduktion des Fachkräftemangels und als Beitrag dafür, dass das Potenzial von Frauen im Arbeitsmarkt besser genutzt werden kann, haben viele Arbeitgeber/innen bereits vor über 20 Jahren damit begonnen, freiwillig eigene Lösungen zu finanzieren, indem Kindertagesstätten – unter Berücksichtigung der jeweiligen Bedürfnisse – aufgebaut wurden. Die Arbeitgeber/innen leisten diesen Beitrag zusätzlich zur staatlichen Verantwortung bis heute. Viele Unternehmen bezahlen somit bereits seit vielen Jahren ihren Beitrag. Von ihnen würde künftig eine doppelte Finanzierung verlangt oder sie müssten ihre aufgebauten Kitaplätze reduzieren resp. den Beitrag an die von ihnen direkt unterstützten Institutionen senken, was wiederum den etablierten Strukturen schadet. Die KMU hingegen können sich eine weitere Verteuerung der Lohnkosten schlichtweg nicht leisten. Es ist deshalb absolut unhaltbar, dass Arbeitgeber/innen flächendeckend und ohne Berücksichtigung von bereits existierendem Engagement zur Kasse gebeten werden.

3. Die Familienergänzende Kinderbetreuung ist keine Bundesaufgabe

Die Bundesverfassung schreibt vor, dass der Bund diejenigen Aufgaben übernimmt, welche die Kraft der Kantone übersteigt oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedarf (Art. 43d Abs. 1 BV). Die Kantone sind zuständig für die familienergänzende Kinderbetreuung. Das Subsidiaritätsprinzip zwischen Bund und Kantonen/Gemeinden ist zu respektieren. Durch eine hauptsächliche Finanzierung über Lohnbeiträge reisst der Bund die Kompetenz grundlos an sich und entscheidet dann, dass nicht er selbst finanziell zuständig sei, sondern sucht nach neuen Zahlern mittels Einführung einer neuen Sozialversicherung. Das steht nicht nur der Kompetenzteilung von Bund und Kantonen entgegen, sondern auch der ursprünglichen Vorlage der WBK-N, die einen finanziellen Anreiz für die Kantone zur stärkeren Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung einführen wollte. Die Vorlage der WBK-S enthält keinen solchen Anreiz für die Kantone.

4. Unterschiedliche Strukturen in den Kantonen und Gemeinden und bereits getroffene oder in die Wege geleitete Massnahmen werden nicht berücksichtigt

Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung haben die Kantone und teilweise Gemeinden bereits verschiedene Massnahmen zur Reduktion der Kosten in die Wege geleitet. Diesen unterschiedlichen Strukturen und Bedürfnissen muss Rechnung getragen werden. Eine einheitliche Finanzierung über Lohnbeiträge widerspricht einerseits der Bundesverfassung und ignoriert die Kompetenz der Kantone, die sehr wohl in der Lage sind, ihre Aufgabe gemeinsam mit den Gemeinden wahrzunehmen. Andererseits führt sie nicht zu einem effizienten und gezielten Ressourceneinsatz.

5. Hohe Verwaltungskosten, geringer Nutzen

Eine Abklärung bei den Ausgleichskassen hat ergeben, dass sich die Finanzierung über Lohnbeiträge zwar in ein bestehendes System einfügen lasse, dennoch würden dadurch sehr hohe Verwaltungskosten generiert werden, die ebenfalls die Arbeitgeber/innen finanzieren müssten. Auch wenn die Ausgleichskassen die WBK-S darüber beraten haben, wie eine solche Lösung technisch aussehen könnte, heisst dies noch lange nicht, dass dies aus systemischer Sicht effizient und sinnvoll wäre. Denn im Verhältnis zur finanziellen Unterstützung, die – je nach Lohn einer Familie – zur kostendeckenden Finanzierung eines Kita-Platzes nötig sind, sind die geplanten individuellen Be-

treuungsbeiträge trotz zusätzlicher hoher Lohnkosten viel zu tief, d.h. das heutige System der Finanzierung über die Kantone und die Gemeinden (und Arbeitgeber/innen) müsste bestehen bleiben und trotzdem auch mittels direkter Subventionen weiter ausgebaut werden. Ein solches doppelspuriges System generiert schlichtweg hohe zusätzliche Lohnkosten und mehr Verwaltungsaufwand für die Ausgleichskassen zu einem sehr geringen Nutzen. Die Einführung einer neuen Betreuungszulage steht schlichtweg in einem schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnis.

6. Die Politik der frühen Förderung gehört nicht in die Vorlage

Ebenso sind wir der Ansicht, dass mit der frühen Förderung nicht derselbe Zweck verfolgt wird wie mit der familienergänzenden Kinderbetreuung. Aus diesem Grund ist die Politik der frühen Förderung aus den Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung zu streichen. Es besteht sonst die Gefahr, die familienergänzende Kinderbetreuung weiter zu verteuern und in eine weitere Kompetenz der Kantone einzugreifen.

7. Mindestbeschäftigungsgrad ist absolut notwendig

Der AGV ist äusserst erstaunt darüber, dass kein Mindestbeschäftigungsgrad der erwerbstätigen Eltern vorgesehen ist, um die Betreuungszulage zu erhalten. Unseres Erachtens ist dies ein absolut essenzieller Punkt, um überhaupt einen Arbeitsanreiz zu generieren. Das Argument, dass der Beschäftigungsgrad nicht immer klar eruiert werden kann, bspw. bei Selbstständigerwerbenden, bei Personen, die eine Weiterbildung absolvieren etc. greift zu kurz. Auch die Arbeitslosenkasse muss jeweils festlegen, welcher Beschäftigungsgrad vorliegt, um zu eruieren, in welchem Pensum eine Vermittlungsfähigkeit besteht, somit kann man sich diesbezüglich auf die gewonnenen Erfahrungen berufen. Es ist uns bekannt, dass die Ausgleichskassen dafür plädieren, aufgrund des noch höheren Verwaltungsaufwands keinen Mindestbeschäftigungsgrad einzuführen. Dies zeigt gerade, dass die Einführung einer neuen Betreuungszulage keine sinnvolle Lösung ist. Ohne Festlegung eines Mindestbeschäftigungsgrades von z.B. 140 Stellenprozenten für Eltern ist der Arbeitsanreiz zu gering respektive gar nicht vorhanden. Dann würden Eltern, die beide niederprozentig arbeiten und nicht wegen der Arbeit familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch nehmen, einfach zusätzliche Betreuungsbeiträge erhalten, ohne das Pensum zu erhöhen.

8. Während des Bezugs von Arbeitslosentaggeld keine Betreuungszulage auszahlen

Es ist vorgesehen, dass auch Personen die Arbeitslosentaggeld beziehen, einen Anspruch auf die Betreuungszulage haben sollen. Dieser Antrag ist klar abzulehnen, da der ALV-Fonds nicht weiter belastet werden darf. Es steht dank der guten Wirtschaftslage eine Entlastung der ALV-Lohnbeiträge bevor, die den Arbeitgeber/innen und Angestellten zusteht und nicht direkt wieder ausgegeben werden soll. Die geschätzten Folgekosten von 7.6 – 8-2 Millionen Franken pro Jahr für den ALV-Fonds sind wesentlich und zu vermeiden.

Es handelt sich zudem um eine andere Ausgangslage als bei den Familienzulagen, die an anspruchsberechtigte arbeitslose Personen über den ALV-Fonds ausbezahlt werden (die Familienzulagen sind gesetzlich nicht an die Erwerbstätigkeit geknüpft). Die Betreuungszulage soll explizit an die Erwerbstätigkeit geknüpft sein damit es beiden Elternteilen (ob zusammenlebend oder getrennt) oder bei Einelternfamilien dem Elternteil möglich ist, einer Arbeit nachzugehen. Das ist in der Arbeitslosigkeit nicht der Fall, weshalb die Grundlage zur Bezahlung der Betreuungszulage für diese Zeit schlichtweg hinfällig wird. Grundziel der Vorlage ist es, Anreize zu setzen, dass mehr Men-

SWISSMEM

schen (insbesondere Frauen) erwerbstätig sind oder höherprozentig arbeiten, weil es sich trotz Betreuungskosten lohnt. Bei Arbeitslosigkeit greift dieses Argument absolut nicht.

Aus all diesen Argumenten lehnen wir die Einführung einer neuen Sozialversicherung – der Betreuungszulage – entschieden ab.

Wir hoffen, dass unsere Anträge und Überlegungen in Ihre Entscheidung mit einfliessen und danken Ihnen für die Kenntnisnahme.

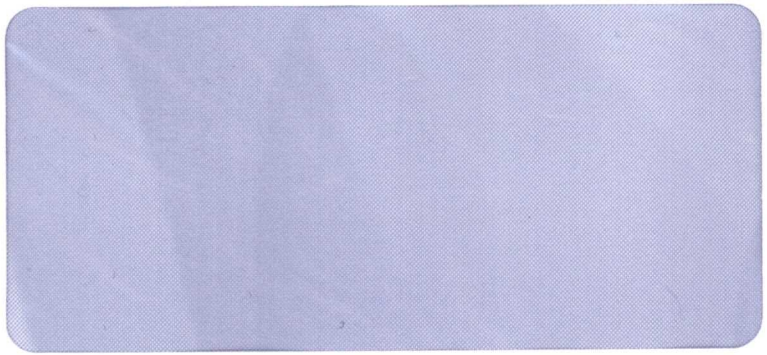
Freundliche Grüsse

Dr. Stefan Brupbacher
Direktor

Kareen Vaisbrot
Mitglied der Geschäftsleitung

SWISSMEM

Pfingstweidstrasse 102
Postfach
CH-8037 Zürich



001.20
A
STANDARD
20464313
40916435
CH-8037
DIE POST
A
WebStamp
pro clima

Travail.Suisse

Commission de la science, de l'éducation et de
la culture CSEC-E
Mme Mathilde Crevoisier Crélier, Présidente
Par e-mail:
familienfrangen@bsv.admin.chEmpfänger:in

Berne, le 30 mai 2024

21.403 n Iv. pa. CSEC-N. Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles – Position de Travail.Suisse

Madame la Présidente,

Vous nous avez invités à nous prononcer sur le projet cité en titre et c'est avec plaisir que nous transmettons notre position et nos suggestions à la commission CSEC-E que vous présidez.

Remarques générales

Le 6 septembre 2023, dans le cadre de la consultation portant sur le projet de la CSEC-N, Travail.Suisse s'était déjà exprimée sur l'urgente nécessité pour notre pays de considérer l'accueil extrafamilial institutionnel comme un service public. L'organisation faîtière indépendante des travailleurs et des travailleuses réitère cette exigence dans le cadre de cette consultation.

L'accueil extrafamilial institutionnel des enfants comme tâche de service public est le premier des douze principes qui sous-tendent la position de Travail.Suisse. Ces principes restent valables dans le projet de la CSEC-E soumis à la consultation.

- Chaque enfant qui vit dans notre pays doit donner un droit – à l'instar de l'éducation scolaire – à une place dans une institution d'accueil extrafamilial. Ce point constitue le septième principe énuméré par Travail.Suisse dans sa position en réponse au projet de la CSEC-N.
- Ce n'est qu'à cette condition que l'offre en places d'accueil extrafamilial institutionnel répondra aux besoins des parents et par conséquent à une augmentation de l'offre, aujourd'hui toujours insuffisante (huitième principe).
- Le deuxième et le troisième principe sont liés à l'exigence de qualité de l'accueil et aux bonnes conditions de travail des personnes qui sont en charge des enfants au sein des institutions.
- Le quatrième principe définit l'âge des enfants que le service public d'accueil extrafamilial doit prendre en charge : il doit correspondre à la réalité vécue par les parents, soit de la fin du congé de naissance le plus

long (14 semaines) à la fin de l'école primaire (8e degré HarmoS ou 12 ans en moyenne), aussi dans un souci d'harmonisation avec la limite définie dans l'Ordonnance fédérale sur le placement d'enfants (OPEE).
- Tous les parents doivent être traités de manière égalitaire, objet du sixième principe. Toutefois, l'aide financière ne doit concerner que les parents qui ont des frais réels à payer sur facture. Cela exclut les tiers et la prise en charge informelle par des voisins ou des grands-parents : non pas parce que leur travail n'aurait aucune valeur, mais parce que cela n'occasionne aucun frais pour les parents.
- Le neuvième principe stipule que les motifs pour lesquels les parents font recours à l'accueil extra-familial institutionnel ne doivent pas être limités à l'activité professionnelle seulement, surtout s'ils en assument toujours une partie – réduite – des coûts. D'autres raisons sont tout aussi acceptables. Ceci entre en contradiction avec le projet en consultation, tout comme l'est le dixième principe qui est que l'accueil extrafalial institutionnel permet d'assurer une intégration sociale et la socialisation des enfants.
- Seuls les onzième et douzième principe sont en revanche satisfaits avec le nouveau projet de la CSEC-E : aucune exigence minimale du taux d'occupation des parents ne doit être lié à l'aide financière qui leur est accordée pour la garde de leurs enfants, tout comme la simplicité du futur dispositif. En effet, un des rares avantages du projet proposé semble être la simplicité du dispositif pour sa mise en œuvre.

Au regard des douze principes chers à Travail.Suisse, le projet de la CSEC-E n'est pas satisfaisant.

Cela étant dit, Travail.Suisse observe avec inquiétude que le projet élaboré par la CSEC-E répond à d'autres objectifs que ceux qui sont énumérés par l'initiative parlementaire 21.403 de sa commission sœur du Conseil national.

L'initiative parlementaire 21.403 de la CSEC-N avait comme objectifs de :
- Réduire considérablement le coût de l'accueil extrafamilial institutionnel pour les parents (et indirectement de contribuer à la pénurie de main d'œuvre en encourageant l'emploi des parents) ;
- Garantir un soutien de la Confédération durable, non limité dans le temps ;
- Améliorer l'éducation de la petite enfance et augmenter les chances de développement des enfants, et
- Améliorer l'équilibre vie familiale - vie professionnelle.

Au lieu de poursuivre les mêmes objectifs que la CSEC-N et que le Conseil national, la CSEC-E poursuit, elle, des objectifs totalement différents, qui répondent d'abord à une logique financière d'austérité :
- Les objectifs économiques sont prioritaires (il faut combattre la pénurie main d'œuvre via un soulagement financier des parents) ;
- Le projet doit contribuer à l'assainissement du budget fédéral et viser la neutralité budgétaire, en faisant compenser par les cantons les coûts supplémentaires à la charge de la Confédération ;
- La faisabilité du projet doit être améliorée en ayant recours à un système existant, celui des allocations familiales (LFam).

Seul le dernier point est positif du point de vue de Travail.Suisse. **Les objectifs premiers de l'initiative parlementaire 21.403 ne sont pas remplis par les propositions de la CSEC-E et Travail.Suisse le regrette.**

Toutefois, il importe d'aller de l'avant et de déboucher sur une solution pour le bien des parents avant la fin 2026. **Dans cet objectif, les fédérations membres de Travail.Suisse veulent se montrer conciliantes et acceptent par conséquent le projet de la CSEC-E d'une nouvelle allocation de garde dans la LAFam - moyennant d'importantes modifications -** si ce dernier a des chances d'être accepté par une majorité politique. Travail.Suisse rappelle à la CSEC-E qu'elle a soutenu l'initiative populaire fédérale « Pour un accueil extrafamilial des enfants qui soit de qualité et abordable pour tous (initiative sur les crèches) » déposée en juillet 2023. Celle-ci prévoit un financement par la Confédération des 2/3 des coûts et une participation des parents plafonnée à 10% de leurs revenus. Le texte ayant abouti, la population suisse sera sans doute amenée à se prononcer. Le Parlement doit par conséquent présenter un projet à la hauteur des besoins et des attentes.

Examen des points principaux à modifier

1. Principe du co-financement : à la charge des employeurs et de la Confédération, sans les employé·e·s - Biffer l'al 5 de l'art. 16 LAFam et le reformuler

Créer une nouvelle allocation familiale dite « de garde » est la solution que la CSEC-CE a élaboré pour répondre à l'initiative parlementaire 21.403, aux objectifs de laquelle elle ne répond d'ailleurs pas (puisque de nouveaux objectifs sont visés par le nouveau projet).

L'accueil extrafamilial est une condition nécessaire pour permettre aux parents d'exercer une activité professionnelle. A ce titre, il doit être considéré comme faisant partie du service public. Les allocations familiales sont pour l'heure exclusivement financées par les employeurs. Or, un financement d'une aide financière aux parents par le biais de cotisations patronales cimente de fait le fait que l'éducation et l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants ne font pas partie du système éducatif et donc du service public. Enfin, le financement par les seuls employeurs alourdit encore le coût du travail à leur charge. Comment justifier cette proposition, surtout auprès des gros employeurs qui ont pris les devants pour leur propre personnel et financé leur propre infrastructure privée d'accueil extrafamilial ?

Cela étant dit, et compte tenu du contexte politique de la proposition, Travail.Suisse se déclare ouverte à la création d'une nouvelle allocation familiale de garde, **à la condition que certains éléments soient modifiés.**

Travail.Suisse s'oppose de manière résolue au principe d'un co-financement paritaire employeurs-employé·e·s de cette nouvelle allocation familiale de garde, tel que l'envisage la minorité Herzog. La majorité de la commission estime que le financement des allocations familiales doit rester aux mains des seuls employeurs. Travail.Suisse partage cet avis et s'oppose à ouvrir une brèche dans le système. Il s'agit là d'un dangereux précédent qu'il faut éviter à tout prix parce que certains seraient tentés d'étendre cette logique à d'autres allocations familiales. Ce co-financement par les employé·e·s équivaudrait à reprendre d'une mais ce que l'on donne d'une autre.

Politiquement, alourdir le prix du travail auprès des seuls employeurs sera sans doute combattu. C'est pourquoi nous pouvons comprendre la proposition de la minorité Herzog pour la seule et unique raison qu'elle a pour but d'introduire un co-financement par la Confédération à hauteur d'un tiers des coûts totaux (33%). Cette idée d'un co-financement employeurs-Confédération doit être maintenue.

Travail.Suisse se prononce par conséquent **en faveur d'un co-financement employeurs-Confédération - sans les employé·e·s - dont la moitié des coûts totaux (50%) sont à la charge de cette dernière**, conformément à sa position de septembre 2023.

LAFam Art. 16 :
- Biffer l'al. 5 et et reformuler

5 ~~Pour le cofinancement des allocations familiales, les salariées et les salariés versent une cotisation supplémentaire qui correspond à un vingt-cinquième du taux de cotisation de leur employeur à la caisse d'allocations familiales.~~
~~6~~ La Confédération contribue à hauteur ~~d'un tiers~~ de la moitié des dépenses aux allocations la garde institutionnelle prescrites par la loi (art. 5, al. 2-2bis, LAFam). Le Conseil fédéral règle la procédure de décompte.

2. **La qualité de l'accueil extrafamilial doit primer :**
   - Modifier le principe d'extension de l'allocation de garde à des tiers hors institution
   - Ne pas supprimer les domaines d'encouragement de promotion de la qualité et de la meilleure adéquation de l'accueil extrafamilial pour enfants aux besoins des parents

La qualité de l'accueil extrafamilial est une condition sine qua non pour y avoir recours. Le rapport explicatif au projet expose clairement les résultats de l'étude d'Infras de 2020 « *Kitas als ein Schlüsselfaktor für die Gleichstellung: Literaturreview zu den Wirkungen von Kitabetreuung auf die Entwicklung und das Wohlbefinden von Kindern* » : les mères n'augmentent leur taux d'occupation que si les frais de prise en charge sont moins élevés et que la qualité de la garde s'accroît. Si l'objectif déclaré de la CSEC-E est d'ordre économique avant tout, alors elle ne peut pas faire l'impasse sur la qualité de l'accueil.

En outre, les travailleurs et les travailleuses sont, dans certaines branches, confrontés à des horaires de travail en équipes ou irréguliers, qui s'étendent en dehors des heures usuelles d'ouverture. Leurs besoins ne sont pas couverts par les offres standard des institutions de garde extrafamiliale. De sorte qu'ils et elles sont obligé·e·s de faire recours à d'autres modes de garde. **L'extension de l'allocation de garde à des tiers est par conséquent acceptable à la condition que ces tiers fassent partie d'une organisation (association).** C'est le cas pour les parents de jour, très souvent organisés au sein d'associations locales ou régionales, parfois avec la participation des communes. L'objectif de vouloir étendre les offres doit être conservé.

Enfin, pour recevoir une allocation de garde, encore faut-il en supporter des coûts. Une garde par des voisins ou des grands-parents n'occasionnent pas de coûts justifiables, de sorte que la proposition de la minorité Stark ne repose sur aucune donnée chiffrée. **Toutefois, la proposition de la minorité Stark est acceptée par Travail.Suisse moyennant un complément, pour répondre aux besoins des parents.**

Compte tenu de ces arguments, Travail.Suisse demande **deux modifications majeures** :

- ➔ l'allocation de garde ne peut être accordée en cas de garde des enfants **par des tiers qu'à la condition qu'ils soient organisés** (au sein d'une association par exemple) et que les parents de jour reçoivent par ce biais une formation et un accompagnement. Seule une organisation permet de garantir et d'améliorer la qualité de l'accueil.
- ➔ les domaines d'encouragement relatifs aux mesures de **promotion de la qualité** et de la **meilleure adéquation de l'accueil extrafamilial pour enfants aux besoins des parents** (LSAcc Art. 13, al. 1, let. b et c) doivent être conservés.

LSAcc Art. 2 a

– Modifier la proposition de la minorité Stark

Art. 2 Champ d'application

La présente loi s'applique :

a. à l'accueil extrafamilial pour enfants dans un cadre institutionnel ou par des tiers à la condition qu'ils soient membres d'une structure organisationnelle reconnue selon le droit suisse ;

La même précision est à apporter dans tous les articles ayant trait à l'accueil qui pourrait être offert par des tiers, selon la minorité Stark (LAFam Art 2 al. 3 ; Art. 3a ; Art. 5, al. 2bis, et autres articles qui auraient échappé à notre lecture.

LSAcc Art. 13, al. 1, let. b et c

- Lettre a : selon majorité

- Conserver les alinéas b et c, selon la minorité Graf

Aides financières aux cantons et à des tiers

1 La Confédération peut allouer aux cantons des aides financières globales sur la base de conventions-programmes visant le développement de l'accueil extrafamilial pour enfants.

Elle peut ainsi soutenir :

a. la création de places de garde institutionnelle pour des enfants en âge préscolaire et scolaire afin de combler les lacunes dans l'offre de garde ;

b. des mesures visant une meilleure adéquation des offres d'accueil extrafamilial pour enfants aux besoins des parents, en particulier en matière d'élargissement et de flexibilité des heures de prise en charge ;

c. des mesures visant l'amélioration de la qualité des offres d'accueil extrafamilial pour enfants sous ses aspects pédagogiques et structurels. Ces mesures se basent sur les recommandations en vigueur en matière de qualité de l'accueil extrafamilial qui ont été élaborées par les conférences intercantonales compétentes.

3. Âge des enfants donnant droit à l'allocation de garde (LAFam Art. 3, al. 1, let. c)
- Contre la majorité, contre la minorité Gmür-Schönenberger, contre la minorité Stark
- Pour la minorité Herzog

La proposition de la minorité de limiter l'âge des enfants donnant droit à l'allocation de garde à 7 ans, tout comme celle de la minorité Gmür-Schönenberger à 8 ans, ne poursuivent qu'un but économique de limiter les frais. Toute considération de la réalité vécue par les parents et les enfants est absente. Or, le rapport explicatif le dit : *« Selon l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC-2021)9, 37,9 % des enfants âgés de 0 à 3 ans et 38,2 % de ceux âgés de 4 à 12 ans sont gardés dans une structure d'accueil institutionnelle. ».* Les besoins de garde extrafamiliale institutionnelle ne cessent pas comme par magie à 7 ou à 8 ans.

C'est pourquoi Travail.Suisse défend la proposition de la minorité Herzog de fixer l'âge à 12 ans. Toutefois, pour limiter quelque peu les frais occasionnés, Travail.Suisse est prête à envisager une allocation de garde différenciée selon l'âge des enfants, comme c'est déjà le cas pour l'allocation familiale pour enfant (LAFam Art 3, al. 1, let. a) et l'allocation de formation (LAFam Art. 3, al. 1, let. b) (voir point 4 Montant des allocations).

LAFam Art. 3 Genres d'allocations et compétences des cantons
- Contre la majorité, contre la minorité Gmür-Schönenberger, contre la minorité Stark
- Pour la minorité Herzog

1 Les allocations familiales au sens de la présente loi comprennent :

a. (…)

b. (…)

c. l'allocation de garde destinée aux personnes exerçant une activité lucrative : elle est octroyée à partir du début du mois de la naissance de l'enfant et jusqu'à la fin du mois au cours duquel il atteint l'âge de 12 ans, pour autant que l'enfant soit pris en charge dans un cadre institutionnel.

4. Montant de l'allocation de garde doublé et différenciée selon l'âge
- LAFam Art. 5, al. 2 bis : contre la majorité, contre la minorité Stark
- LAFam Art. 5, al. 2 ter : adapter la position de la majorité
- LAFam Art. 5, al. 2 quater : pour la minorité Herzog

C'est un fait : les coûts sont très élevés en Suisse et grèvent lourdement le budget des parents. L'Université de Neuchâtel a calculé en 2018[1] que 66,5% des coûts en moyenne émargent aux parents, avec de fortes différences régionales. Alliance f a récolté des témoignages en ligne, factures à l'appui, et indique que les coûts varient entre 3400 et 5200 francs par mois selon le canton. Le montant de l'allocation mensuelle par jour de garde à 100 francs, avec un maximum fixé à 500 francs par mois, est pour le moins insuffisant (cela représente entre 9 et 14% seulement des frais à la charge des parents). **Il faut au minimum doubler le montant de l'allocation de base.** Rappelons ici que la Confédération profitera à moyen et à long terme d'une promotion précoce et de recettes supplémentaires au niveau de l'impôt fédéral.

Deuxième fait : les coûts de l'accueil extrafamilial institutionnel varient selon l'âge de l'enfant accueilli et la présence de handicaps. Le rapport de Procap du 29 juin 2021 indique le coût maximum pour un enfant ayant un handicap grave peut être multiplié d'un facteur 3 par rapport à un enfant sans handicap (par exemple pour les enfants nécessitant une surveillance médicale permanente). **C'est pourquoi il est adéquat de prévoir un facteur multiplicateur plus élevé en cas de handicap (jusqu'à 3 fois).**

Pour répondre en partie au souci relatif au coût financier de la CSEC-CE, **Travail.Suisse propose une allocation différenciée selon l'âge** :

- de 0 à 18 mois : montant de base x 1,5 selon la minorité Herzog
- de 18 mois à 7 ans : doubler le montant proposé par la majorité (200 francs par semaine, par jour de garde, au maximum 1000 francs par mois)
- de 8 à 12 ans (nouveau) : la moitié du montant de base (100 francs)

Enfin, le handicap exige un personnel accru et formé spécifiquement, c'est pourquoi Travail.Suisse propose que l'alinéa 2 ter soit modifié et que le montant de base puisse être multiplié jusqu'à trois.

LAFam Art. 5 Montant des allocations

- 2 bis : contre la majorité, contre la minorité Stark
- 2 ter : adapter la position de la majorité
- 2 quater : pour la minorité Herzog

2bis L'allocation pour accueil extrafamilial s'élève à ~~100~~ 200 francs par mois au minimum pour les enfants pris en charge dans le cadre d'une garde institutionnelle un jour par semaine. L'allocation est augmentée de ~~50~~ 100 francs pour chaque demi-journée de garde supplémentaire par semaine.

2ter L'allocation de garde pour les enfants en situation de handicap est d'une fois et demie ~~à deux~~ trois fois plus élevée lorsque les coûts effectifs de la

[1] Université de Neuchâtel, C. Jeanrenaud et A. Kis, « Coût du placement des jeunes enfants et participation des femmes au marché du travail », novembre 2018, sur mandat de ProFamilia Suisse, dans « Etudier un nouveau mode de financement des structures d'accueil basé sur les incitations et favoriser ainsi la socialisation des jeunes enfants », avril 2019 (seulement en français).

garde institutionnelle sont majorés d'autant en raison du surcroît de travail que représente la prise en charge. Le Conseil fédéral règle les détails.

2quater Les enfants en bas âge de moins de 18 mois reçoivent une fois et demie ce montant lorsque les frais pour l'accueil extrafamilial dans un cadre institutionnel sont plus élevés an raison de son âge.

5. Oui au supplément en cas de chômage

Lorsque l'on recherche un emploi et que l'on est inscrit auprès d'un ORP, il faut répondre à plusieurs conditions, dont celle d'être apte au placement (LACI Art. 8, let. f). Compte tenu de la pénurie de places d'accueil extrafamilial, des longues listes d'attente et de la pratique qui est d'inscrire son enfant selon un programme fixé pour plusieurs mois pour des raisons évidentes d'organisation au sein de l'institution d'accueil, on ne peut pas exiger d'une personne au chômage d'être en même temps apte au placement et de devoir s'occuper de son enfant la période de chômage. Si tel devait être le cas, lorsque la personne retrouve un emploi, elle court le risque d'être à nouveau dans l'incapacité de faire garder son enfant dans la structure d'accueil qu'elle avait avant la perte de son emploi. **La proposition de la minorité Würth est refusée.** Une telle proposition est incompréhensible et dénote d'une méconnaissance crasse du monde du travail et du chômage.

LACI Art. 22 Montant de l'indemnité journalière
- Pour la majorité, contre la minorité Würth

1 (…)
2 (…)
3 (…)
4 L'assuré perçoit, en plus du supplément fixé à l'al. 1, un supplément qui correspond au montant, calculé par jour, de l'allocation de garde prévue à l'art. 3, al. 1, let. c, P-LAFam à laquelle il aurait droit s'il avait un emploi. Ce supplément n'est versé que si aucune personne exerçant une activité lucrative ne peut faire valoir de droit à l'allocation et que l'allocation n'est pas versée à l'assuré durant la période de chômage.

6. Réintroduire un système de bonus-malus pour inciter les cantons à en faire plus

Le projet initial proposé par la CSEC-N prévoyait un article 8 Réduction de la contribution de la Confédération et un article 9 Fixation de la valeur seuil qui avaient comme objectifs d'inciter les cantons à poursuivre leurs efforts en matière d'accueil extrafamilial institutionnel et à ne pas se désengager en raison d'une nouvelle aide fédérale. Ces articles prévoyaient un un mécanisme de réduction de la contribution de la Confédération si les cantons n'augmentent pas leurs contributions jusqu'à un certain seuil, ou s'ils la réduisent. Ils respectaient le principe de subsidiarité entre la Confédération et les cantons.

Ce système doit être introduit à nouveau dans le projet de la CSEC-CE. Dans la mesure où Travail.Suisse est en principe prête à accepter le modèle du Conseil des États (allocation de garde dans la LAFam), nous sommes d'accord avec la suppression de l'art. 8 et de l'art. 9 mais seulement d'un point de vue technique. Il n'est toutefois pas acceptable qu'aucun équivalent n'ait été créé qui ait le même effet incitatif sur les cantons que la variante du Conseil national. Nous demandons que le projet de loi soit complété en conséquence, par exemple avec un nouvel art. 5 al. 2bis qui reprend le contenu des articles 8 et 9 de la LSAcc adoptée par le Conseil national le 1er mars 2023.

LAFam Art. 5 al. 2 bis (nouveau - Reprise des articles 8 et 9 LSAcc)
- Reprise du contenu des articles 8 et 9 de la LSAcc adoptée par le Conseil national le 1er mars 2023

Art. 5 Montant des allocations familiales

2 bis Réduction de la contribution de la Confédération et fixation de la valeur seuil

a. La contribution de la Confédération est réduite de manière linéaire tous les quatre ans si la somme des contributions à l'accueil extrafamilial pour enfants dans un cadre institutionnel versées dans le canton de domicile de l'enfant tombe sous une certaine valeur seuil définie de manière uniforme au niveau national. La contribution de la Confédération ne peut toutefois pas être inférieure à 10% des coûts moyens selon l'art. 7, al. 1.

b. La somme des contributions versées dans un canton se base sur le montant annuel moyen des contributions versées au sein de ce canton par enfant âgé de moins de 16 ans.

c. Ce montant annuel comprend l'ensemble des contributions versées par le canton et ses communes ainsi que les contributions des employeurs prescrites par la loi qui visent à réduire les frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants dans un cadre institutionnel.

d. Le Conseil fédéral fixe la valeur seuil de manière à ce que les cantons soient incités à augmenter les contributions cantonales.

e. Il détermine les données que les cantons doivent mettre à disposition de la Confédération de manière standardisée afin de fixer la valeur seuil et de réduire éventuellement la contribution de la Confédération.

f. Il adapte la valeur seuil tous les quatre ans.

g. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) calcule, sur la base de la valeur seuil, l'éventuelle réduction de la contribution fédérale par canton.

7. Le soutien de la Confédération doit être durable : contre toute clause de caducité

L'objectif de l'initiative parlementaire 21.403 est de « remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles ». Le rapport de la CSEC-N du 28 avril 2022 est clair sur le caractère durable de sa proposition : « La CSEC-N propose que la Confédération participe à l'avenir durablement aux frais à la charge des parents pour l'accueil extra-familial des enfants. » Il s'agit de « remplacer l'actuel programme d'impulsion limité dans le temps par des mesures d'encouragement de la Confédération. » Le caractère durable de la proposition est cité à dix reprises dans le rapport, ne laissant aucun doute quant à la volonté de la commission du Conseil national.

C'est pourquoi **Travail.Suisse s'oppose à toute limitation dans le temps** des conventions-programmes, comme le stipulent les dispositions finales (LSAcc Art. 21, al. 3), à l'instar du Conseil fédéral qui préconisait aussi la suppression de cette disposition.

Art. 21 Référendum, entrée en vigueur et durée de validité
- Biffer

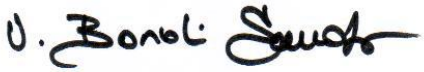
~~3 Les art. 13 à 16 ont effet pendant 14 ans à compter de la date d'entrée en vigueur.~~

Autres points

- LSAcc Art 1, al. 1, let. d (aide à la politique cantonale d'encouragement de la petite enfance): Selon la proposition de la majorité, contre la minorité Friedli.
- LSAcc, Art. 13, al. 1, let. b (adéquation de l'offre aux besoin des parents) : Selon la proposition de la minorité Graf.
- LSAcc Art. 13, al. 4 (aides financières pur des programmes et projets importants au niveau national ou au niveau d'une région linguistique) : Selon la proposition de la minorité Graf.

Nous vous remercions de tenir compte de notre avis et de nos suggestions de modification et vous prions de recevoir, Madame la Présidente, nos salutations les meilleures.

Adrian Wüthrich
Président de Travail.Suisse



Valérie Borioli Sandoz
Responsable Politique de l'égalité et de la conciliation

ZÜRCHER HANDELSKAMMER

Bundesamt für Sozialversicherungen
Bereich Familienfragen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

per E-Mail:
familienfragen@bsv.admin.ch

Zürich, 12. Juni 2024

Stellungnahme zur Vernehmlassung der WBK-S zur parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 wurden interessierte Kreise dazu eingeladen, sich zur Vorlage der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» zu äussern. Als regionaler Wirtschaftsverband ist es der Zürcher Handelskammer (ZHK) ein Anliegen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern, um das Arbeits- und Fachkräftepotenzial besser auszuschöpfen und den Arbeitskräftemangel zu lindern. Gerne nehmen wir daher zur vorliegenden Vernehmlassung Stellung.

Die Zürcher Handelskammer (ZHK) vertritt als Wirtschaftsorganisation die Interessen von über 1'100 Unternehmen am Wirtschaftsstandort Zürich und setzt sich für liberale und marktwirtschaftlich geprägte Rahmenbedingungen für Unternehmen ein.

Die Position der ZHK
Die ZHK lehnt die Anträge der WBK-S zur Einführung neuer Betreuungszulagen über zusätzliche Lohnbeiträge der Arbeitgeber klar ab. Es ist nicht haltbar, dass die Lohnkosten weiter erhöht werden sollen. Dies hätte einen direkten negativen Einfluss auf den Wirtschaftsstandort Schweiz, die Arbeitsstellen in der Schweiz und die Höhe der Nettolöhne. Eine einheitliche Finanzierung über Lohnbeiträge ignoriert ausserdem die Kompetenz der Kantone, die für familienergänzende Kinderbetreuung verantwortlich sind und teilweise bereits an verschiedenen Massnahmen zur Reduktion der Betreuungskosten arbeiten.
Der Verzicht auf einen Mindestbeschäftigungsgrad der Eltern für Betreuungszulagen in der Vorlage der WBK-S ist aus Sicht der ZHK unverständlich. Denn die Festlegung eines Mindestbeschäftigungsgrades ist notwendig, um das eigentliche Ziel der Betreuungszulagen – die Bekämpfung des Fachkräftemangels – tatsächlich zu erreichen. Die Zürcher Handelskammer lehnt damit die vorliegende Lösung ab.

Zürcher Handelskammer Löwenstrasse 11, Postfach, 8021 Zürich, zhk.ch
Direktion Telefon 044 217 40 50, Fax 044 217 40 51, direktion@zhk.ch
Beglaubigungen Telefon 044 217 40 40, Fax 044 217 40 41, beglaubigung@zhk.ch

Im Folgenden erläutern wir die Gründe für die Ablehnung der Vorlage der WBK-S im Detail:

Keine Finanzierung über Lohnbeiträge
Die Belastung der Lohnabgaben und Lohnnebenkosten ist heute schon auf einem Höchststand. Die Finanzierung der Betreuungsbeiträge würde die Arbeitgeber und Angestellten zusätzlich belasten und die Lohnkosten in der Schweiz weiter erhöhen. Das hätte einen direkten negativen Einfluss auf den Wirtschaftsstandort Schweiz, die Arbeitsstellen in der Schweiz und die Höhe der Nettolöhne. Bereits jetzt befinden wir uns in einer Entwicklung, in der viele Lohnabgaben weiter erhöht werden sollen, was die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz weiter schmälert. Diese Entwicklung bereitet uns grösste Sorgen.

Nach der Annahme der Volksinitiative «13. AHV-Rente» wird aktuell über deren Finanzierung debattiert. Auch hier steht im Raum, einen Teil davon über höhere Lohnabzüge für die AHV zu finanzieren und somit die Lohnkosten stark zu erhöhen. Es ist von einer Erhöhung der Beiträge an die 1. Säule auf bis zu 9.5 Prozent bzw. eine Erhöhung um 0.8 Prozentpunkte der AHV/IV/EO-Beiträge auszugehen. Zudem wurden in den letzten Jahren einige Gesetzesänderungen eingeführt, die zu einer Erhöhung der Beiträge an die Erwerbsersatzordnung EO führten.

Für die kommenden Jahre sind weitere Belastungen der Lohnbeiträge geplant. Der Bundesrat hat nicht nur vor, die EO-Sätze für Militär, Mutterschafts-, Vaterschafts- und Adoptionsurlaub gemäss Parlamentswillen anzugleichen, sondern plant gemäss der dazugehörigen Vernehmlassungsvorlage auch diese Leistungen weiter auszubauen, was die EO jährlich mit zusätzlich 116 Millionen Franken belasten wird. Ebenfalls geplant ist eine Ausweitung der EO-Leistungen für Eltern mit kranken oder verunfallten Kindern, wenn diese länger als vier Tage hospitalisiert sind. Kurzum: Die Lohnabzüge der ersten Säule sind bereits jetzt auf einem historischen Höchststand und sollen nach Ansicht der WBK des Ständerats nun weiter erhöht werden. Das lehnen wir klar ab.

Die familienergänzende Kinderbetreuung ist keine Bundesaufgabe

Die Bundesverfassung schreibt vor, dass der Bund diejenigen Aufgaben übernimmt, welche die Kraft der Kantone übersteigt oder einer einheitlichen Regelung durch den Bund bedarf (Art. 43d Abs. 1 BV). Die Kantone sind zuständig für die familienergänzende Kinderbetreuung. Das Subsidiaritätsprinzip zwischen Bund und Kantonen/Gemeinden ist zu respektieren. Durch eine hauptsächliche Finanzierung über Lohnbeiträge reisst der Bund die Kompetenz grundlos an sich und entscheidet dann, dass nicht er selbst finanziell zuständig sei, sondern sucht nach neuen Zahlern mittels Einführung einer neuen Sozialversicherung. Dies steht der Kompetenzteilung von Bund und Kantonen entgegen. Ausserdem enthält die Vorlage der WBK-S keinen Anreiz für die Kantone zur stärkeren Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung. Es besteht die Gefahr, dass diese sich vollständig aus ihrer Verantwortung zurückziehen.

Bereits getroffene oder in die Wege geleitete Massnahmen in den Kantonen werden nicht berücksichtigt
Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung arbeiten die Kantone und teilweise Gemeinden bereits an verschiedenen Massnahmen zur Reduktion der Betreuungskosten. Im Kanton Zürich sind mehrere Vorlagen hängig, die den Regierungsrat beauftragen, die familienergänzende Betreuung zu stärken. Die Motion 312/2019 fordert zum Beispiel die Einführung von

subjektorientierten Betreuungsgutscheinen, die einkommensabhängig abgegeben werden sollen. Eine parlamentarische Initiative (28/2021) sieht vor, dass Eltern nicht mehr als 20 Prozent ihres Einkommens für externe Kinderbetreuung ausgeben müssen. Zudem sollen Gemeinden dazu verpflichtet werden, für ein bedarfsgerechtes Angebot in diesem Bereich zu sorgen. Im Rahmen dieser Vorstösse revidiert der Regierungsrat aktuell das Kinder- und Jugendhilfegesetz. Die Vorlage der WBK-S würde diesem demokratischen Prozess vorgreifen und bisher geleistete Arbeiten obsolet machen. Gleichzeitig würden jegliche Anreize für Kantone, ihre Verantwortung in der familienergänzenden Kinderbetreuung wahrzunehmen, abgeschafft.
Eine einheitliche Finanzierung über Lohnbeiträge widerspricht der Bundesverfassung und ignoriert auch die Kompetenz der Kantone. Diese sind sehr wohl in der Lage, ihre Aufgabe gemeinsam mit den Gemeinden wahrzunehmen.

Mindestbeschäftigungsgrad ist zwingend notwendig
Unseres Erachtens ist ein Mindestbeschäftigungsgrad der erwerbstätigen Eltern für Betreuungszulagen essenziell, um überhaupt einen Arbeitsanreiz zu generieren. Das Argument, dass der Beschäftigungsgrad nicht immer klar eruiert werden kann, greift zu kurz. Auch die Arbeitslosenkasse muss jeweils festlegen, welcher Beschäftigungsgrad vorliegt, um zu eruieren, in welchem Pensum eine Vermittlungsfähigkeit besteht. Die Festlegung eines Mindestbeschäftigungsgrades von z.B. 140 Stellenprozenten für Eltern ist notwendig, um das Ziel der Betreuungszulagen gemäss WBK-S – die Bekämpfung des Fachkräftemangels, tatsächlich zu erreichen.

Während des Bezugs von Arbeitslosentaggeld keine Betreuungszulage auszahlen
Es ist vorgesehen, dass auch Personen, die Arbeitslosentaggeld beziehen, einen Anspruch auf die Betreuungszulagen haben sollen. Dieser Antrag ist klar abzulehnen, da der ALV-Fonds nicht weiter belastet werden darf. Es steht dank der guten Wirtschaftslage eine Entlastung der ALV-Lohnbeiträge bevor, die den Arbeitgebern und Angestellten zusteht und nicht direkt wieder ausgegeben werden soll. Die geschätzten Folgekosten von 7.6 – 8.2 Millionen Franken pro Jahr für den ALV-Fonds sind wesentlich und zu vermeiden.
Es handelt sich zudem um eine andere Ausgangslage als bei den Familienzulagen, die an anspruchsberechtigte arbeitslose Personen über den ALV-Fonds ausbezahlt werden (die Familienzulagen sind gesetzlich nicht an die Erwerbstätigkeit geknüpft). Die Betreuungszulage soll explizit an die Erwerbstätigkeit geknüpft sein, damit es beiden Elternteilen (ob zusammenlebend oder getrennt) oder bei Einelternfamilien dem Elternteil möglich ist, einer Arbeit nachzugehen. Das ist in der Arbeitslosigkeit nicht der Fall, weshalb die Grundlage zur Bezahlung der Betreuungszulage für diese Zeit schlichtweg hinfällig wird. Kurz: Grundziel der Vorlage ist es, Anreize zu setzen, dass mehr Menschen (insbesondere Frauen) erwerbstätig sind oder höherprozentig arbeiten, weil es sich trotz Betreuungskosten lohnt. Bei Arbeitslosigkeit greift dieses Argument nicht.

Die Politik der frühen Förderung gehört nicht in die Vorlage
Wir sind der Ansicht, dass mit der frühen Förderung nicht derselbe Zweck verfolgt wird wie mit der familienergänzenden Kinderbetreuung. Aus diesem Grund ist die Politik der frühen Förderung aus den Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung zu streichen. Es besteht sonst die Gefahr, die familienergänzende Kinderbetreuung weiter zu verteuern und in eine weitere Kompetenz der Kantone einzugreifen.

Aus all diesen Argumenten lehnen wir die Einführung einer neuen Sozialversicherung – der Betreuungszulage – entschieden ab.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Zürcher Handelskammer

Raphaël Tschanz
Direktor

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

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

ungenügend.[2] Davon sind wiederum hauptsächlich Frauen negativ betroffen. Die Schweiz investiert für die Betreuung und Bildung von drei- bis fünfjährigen Kindern jährlich durchschnittlich nur 0,3% des BIP, während die Ausgaben im OECD-Durschnitt 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 Erwerbspensum 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 4400 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 Personalfluktuation 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

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

[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/Arbeitsmarktforschung/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_Branchenindikatoren.pdf

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 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, 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 familienergänzenden 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 Personalfluktuation 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** ~~128~~ Millionen Franken bewilligt.

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Eidgenössische Kommission für Familienfragen EKFF

POST CH AG

CH-3003 Bern BSV;

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
zHd. Frau Mathilde Crevoisier Crelier
Kommissionspräsidentin

Per Mail an:
familienfragen@bsv.admin.ch

Aktenzeichen: BSV-D-B8D73401/203
Sachbearbeiter/in: Nadine Hoch / Hna
Bern, 04.06.2024

Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen zum Vorschlag der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats zur Umsetzung der Parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Eidgenössische Kommission für Familienfragen (EKFF) bedankt sich für die Einladung zur Stellungnahme zum Vorschlag der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) in Umsetzung der im Titel erwähnten Initiative. Sie hat Kenntnis vom Zusatzbericht und den Anträgen der WBK-S genommen und nimmt mittels dieses Schreibens samt Anhang wie folgt Stellung:

1. ALLGEMEINE EINSCHÄTZUNG

Die Parlamentarische Initiative 21.403 verlangt *eine massgebliche Vergünstigung der Elternbeiträge und eine Verbesserung der frühkindlichen Bildung, mit dem Ziel, die Entwicklungschancen der Kinder zu erhöhen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern*.

Die EKFF unterstützt ausdrücklich die beiden Kernziele der Vorlage, für welche sie sich bereits seit mehreren Jahren einsetzt. Sie erachtet es als Aufgabe des Staates, die entsprechende «Infrastruktur» zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf der Eltern und zur Verbesserung der Entwicklungschancen der Kinder bereitzustellen.

Die EKFF hat im September 2022 Stellung zum Vorschlag der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats WBK-N genommen und diesen Entwurf in seinen Grundzügen befürwortet (Unterstützung aller Eltern bei der Nutzung institutioneller Bildungs- und Betreuungsangebote durch Bundesbeiträge einerseits und Programmvereinbarungen mit unterschiedlichen Förderbereichen andererseits). Sie hat jedoch verschiedene Elemente kritisiert, u.a. die administrative Umsetzbarkeit der finanziellen Entlastung der Eltern durch den Bund.

Eidgenössische Kommission für Familienfragen EKFF
Nadine Hoch
c/o Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Effingerstrasse 20, 3003 Bern
Tel. +41 58 484 98 04
nadine.hoch@bsv.admin.ch
www.ekff.admin.ch

Beim Vorschlag der WBK-S möchte die Kommission zusammenfassend auf drei Punkte hinweisen, die sie als nicht erfüllt betrachtet.

1. Die Perspektive der Kinder ist in der WBK-S Vorlage in keiner Weise berücksichtigt, obwohl sie eines der Kernziele der Parlamentarischen Initiative ist. Der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs der WBK-S auf die Erwachsenen erfüllt nur die eine Hälfte der Vorlage und entspricht auch nicht dem Titel des UKibeG.

2. Dazu gehört der Förderbereich zur Unterstützung der Qualitätsentwicklung der institutionellen Bildung und Betreuung von Kindern, der gegenüber der nationalrätlichen Vorlage gestrichen wurde. Dieser Förderbereich ist der Einzige, der die Umsetzung des von der Parlamentarischen Initiative geforderten Teilziels *«Entwicklungschancen der Kinder zu erhöhen»* erfüllt. Eltern vertrauen ihre Kinder nur einer qualitativ guten institutionellen Bildung und Betreuung an. Und nur mit einer Förderung und Begleitung von hoher Qualität können Kinder ihr gesamtes Potenzial entfalten[1].

3. Die finanzielle Unterstützung der Eltern liegt beim Vorschlag der WBK-S mittels Betreuungszulagen nur noch in geringem Umfang beim Bund und ist mehrheitlich auf Arbeitgeberbeiträge überwälzt worden. Diese Finanzierung ist politisch schwierig umsetzbar. Zudem schlägt die WBK-S mit der Reduktion der Förderbereiche auch eine Reduktion der Finanzmittel von 224 Mio. CHF auf 128 Mio. CHF vor, welche die Kommission als nicht zielführend erachtet.

Nach Beurteilung der neuen Vorlage der ständerätlichen Kommission **empfiehlt die EKFF, aus beiden Vorlagen das Beste zu nehmen**.

Sie bevorzugt **einerseits** den neuen **Vorschlag der ständerätlichen Kommission zur finanziellen Unterstützung der Eltern mittels Betreuungszulagen** über das Familienzulagengesetz (FamZG) gegenüber demjenigen des Nationalrats aufgrund der erhofften administrativen Vereinfachung. Dabei stellt sie jedoch wie erwähnt die vorgeschlagene Finanzierung alleinig über Arbeitgeberbeiträge stark in Frage.

Sie präferiert **andererseits die vom Nationalrat definierten vier Förderbereiche der Programmvereinbarungen in der Höhe von 224 Mio. CHF** im Kinderbetreuungsgesetz (UKibeG) gegenüber der reduzierten Anzahl Förderbereiche der WBK-S in der Höhe von 128 Mio. CHF.

- ➔ Weil Kinder mit Behinderungen nicht gesondert in Gesetzesartikeln aufgeführt, sondern inklusiv behandelt werden sollten, empfiehlt sie die Auflösung des Förderbereichs 13d des UKibeG und die Integration seiner Ziele in die Förderbereiche 13a und 13b.

- ➔ Die Kommission schlägt zudem eine Änderung des Förderbereichs 13b mit einer besseren Abstimmung der Bildungs- und Betreuungsangebote **auf die Bedürfnisse der Kinder** und nicht auf diejenigen der Eltern vor (siehe 3. Programmvereinbarungen dieses Schreibens, Förderbereich b).

Sie begrüsst im Vorschlag der WBK-S, mit der Umsetzung eines Teilziels der Pa.Iv. über Betreuungszulagen, insbesondere die voraussichtlich administrativ einfachere Handhabung und die Anbindung der Unterstützung der Eltern an die Nutzung institutioneller Bildungs- und Betreuungsangebote von Kindern.

Ebenfalls begrüsst sie explizit den Verzicht auf ein Mindestpensum als Anspruchsvoraussetzung sowie die Ausdehnung der Unterstützung auch auf sogenannte Nichterwerbstätige in Aus- oder Weiterbildung, welche durch die Kantone finanziert wird (siehe Artikel 20 FamZG).

[1] INFRAS (2018) für Jacobs Foundation, Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen.

➔ Die Kommission empfiehlt, dass auch Betreuungszulagen für Personen in Integrationsmassnahmen oder wenn Eltern aus gesundheitlichen Gründen die Bildung und Betreuung ihrer Kinder nicht oder nur teilweise wahrnehmen können, geleistet werden.

Höhere Beiträge für die Bildung und Betreuung von Kindern mit erhöhtem Unterstützungsbedarf

Wie der bundesrätliche Bericht zur frühen Sprachförderung[2] u.a. festhält, **müssen Kinder mit Behinderungen** aufgrund des Behindertengleichstellungsgesetzes, des Diskriminierungsverbotes und der Ratifizierung der UNO-Behindertenrechtskonvention durch die Schweiz, **einen gleichberechtigten Zugang zu subventionierten Angeboten der institutionellen Bildung und Betreuung von Kindern haben** wie Eltern mit Kindern ohne Behinderung.

Eine wichtige Frage wird deshalb sein, ob die höheren Bildungs- und Betreuungskosten, die Kinder mit einer Behinderung und auch Säuglinge verursachen, über die Betreuungszulagen finanziert werden oder über die Kantone/Gemeinden oder über alle politischen Ebenen. **Die Beantwortung dieser Frage müsste unseres Erachtens nochmals umfassend geprüft werden**.

Viele Kantone und Gemeinden leisten bereits heute höhere Beiträge für Kinder mit einem erhöhten Unterstützungsbedarf (inkl. Säuglinge) oder sind im Begriff, diese Beiträge einzuführen oder zu erhöhen[3]. Bei einer Abwicklung höherer Beiträge über das Familienzulagengesetz wird es in vielen Kantonen zu Doppelspurigkeiten zwischen dem höheren Beitragsfaktor der Betreuungszulagen und den höheren Beiträgen von Kantonen und Gemeinden kommen, was zur Folge haben kann, dass Kantone und Gemeinden sich aufgrund des Betreuungszulage-Zusatzfaktors ganz oder teilweise aus ihrer Finanzierung zurückziehen. Dies entspricht nicht den Zielen dieser Vorlage.

➔ Die EKFF erachtet es als Aufgabe der öffentlichen Hand, Beiträge für Kinder mit einem erhöhten Unterstützungsbedarf (Säuglinge und Kinder mit Behinderungen) gemäss den genannten gesetzlichen Grundlagen je nach Höhe des individuellen Unterstützungsbedarfs in unterschiedlicher Höhe zu leisten. Ob Bund, Kantone und/oder Gemeinden dafür aufkommen, ist eine politische Frage.

➔ Ein Betreuungszulage-Beitragsfaktor von 1.5 bis 2 kann allerdings nicht alle unterschiedlich hohen Bildungs- und Betreuungsaufwände abdecken. **Dieser müsste bis mindestens Faktor 3 erhöht werden.**

➔ Mittels Vorgaben, respektive einem Bonus-/Malus-System muss verhindert werden, dass Kantone ihre Beiträge reduzieren.

Mittels den Programmvereinbarungen können ergänzend einmalige Infrastruktur- und Initialkosten für diese aufwändigeren Bildungs- und Betreuungssettings mitfinanziert werden (siehe auch Kapitel 3, Programmvereinbarungen).

Begriffsdefinitionen - *Familienergänzende Betreuung*

In Artikel 3a im Familienzulagengesetz wird bei der Begriffsdefinition einerseits von der *familienergänzenden Betreuung* von Kindern im Vorschul- und Schulalter gesprochen und in Artikel 3b von der *regelmässigen entgeltlichen institutionellen Kinderbetreuung* (Seite 24 Fahne). Es ist für die Kommission nicht klar, wofür der Begriff der *familienergänzenden Kinderbetreuung* in Artikel 3a steht. Sind damit die unentgeltlichen Betreuungsangebote bspw. von Verwandten gemeint, oder die nicht institutionellen

[2] https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/bildung/bildungsraum-schweiz/bildungszusammenarbeit-bund-kantone/fruehe-sprachfoerderung.html

[3] 2024 sind die überarbeiteten oder neuen rechtlichen Grundlagen zur institutionellen Kinderbetreuung in folgenden Kantonen in der Vernehmlassung: TG, SG, LU, SO, SH, UR.

im Gegensatz zu den institutionellen Angeboten? Oder soll *familienergänzende Kinderbetreuung* als Oberbegriff verwendet werden? So wie es jetzt formuliert ist, sind Betreuungszulagen auch für die bspw. unentgeltliche Betreuung durch Verwandte vorgesehen.

In der französischsprachigen Version gibt es Begriffe, die nicht kongruent verwendet werden, wie bspw. der Begriff «*Allocation de garde*», der mehrmals mit «*allocation pour accueil extrafamilial*» übersetzt wurde (bspw. im Artikel 2bis FamZG).

- ➔ Die Kommission empfiehlt deshalb, im UKibeG und im FamZG ganz auf die Begriffsdefinition «familienergänzende Kindebetreuung» zu verzichten oder den Begriff eindeutig als Oberbegriff zu definieren (entgeltliche und unentgeltliche, institutionelle und nicht institutionelle Bildung und Betreuung von Kindern)[4]. Es muss vollständig klar sein, dass die Betreuungszulagen nur für die institutionelle Bildung und Betreuung vorgesehen sind, dito auch bei den Statistiken (siehe dazu auch das Kapitel Statistik).

- ➔ Ebenfalls empfiehlt die Kommission, den Begriff der *Betreuung* auszuweiten auf den Begriff *Bildung und Betreuung*. Bildung beginnt ab Geburt und erfolgt nicht nur im Unterricht, sondern auch in der institutionellen Betreuung. Mit der Änderung des Begriffs wird dieser Tatsache Rechnung getragen.

Begriffsdefinitionen - *Kinder mit Behinderungen*
Der EKFF ist es wichtig, dass in den Ausführungen zum Gesetz keine Einschränkung der Beiträge auf Kinder mit einer (diagnostizierten) Behinderung bestimmt wird. Eine Behinderung wird häufig erst im Laufe der Nutzung eines institutionellen Bildungs- und Betreuungsangebots festgestellt, eine leichte Autismus-Spektrum-Störung bspw. wird im Vorschulalter (noch) nicht als Behinderung definiert und es kommt meist erst nach längeren Prozessen zu einer verbindlichen und IV-berechtigten Diagnose, dann also, wenn das Kind das Betreuungssetting aufgrund seines Alters bereits wieder verlassen hat.

- ➔ Im Zusatzbericht und später in den Ausführungen zum Gesetz müsste genauer umschrieben werden, welche Kinder von der Auszahlung eines höheren Betreuungszulage-Faktors betroffen wären. Für die Kommission ist mit der jetzigen Formulierung nicht klar, ob die Behinderung schon vor der Nutzung eines institutionellen Bildungs- und Betreuungsangebots diagnostiziert sein muss, resp. wer über das Vorhandensein einer Behinderung und in welchem Faktor-Ausmass entscheidet.

Die Definitionen einer Behinderung sind im Artikel 3d des UKibeG und im Art. 3c des FamZG in der deutschsprachigen Version nicht vollständig identisch (siehe dazu unser Vorschlag im Anhang).

Doch nun zu den beiden Massnahmen:

2. MASSGEBLICHE VERGÜNSTIGUNG DER ELTERNBEITRÄGE (FAMILIENZULAGENGESETZ)

Die EKFF sieht zwei wichtige Gründe für die Bevorzugung des WBK-S-Vorschlags gegenüber dem Vorschlag des Nationalrats zur finanziellen Entlastung der Eltern:

1. **Administrative Vereinfachung via Betreuungszulagen**
   Die WBK-S sieht vor, zur Senkung der Elternbeiträge bei der Nutzung institutioneller Angebote

[4] Bundesamt für Statistik (2015). Statistik der familienergänzenden Kinderbetreuung. Typologie der Betreuungsformen. https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken.assetdetail.1343435.html

der Bildung und Betreuung ihrer Kinder eine Betreuungszulage über das Familienzulagengesetz auszurichten. Die Kommission bevorzugt diesen Vorschlag gegenüber der nationalrätlichen Variante deshalb, weil für den Geld- und Datenfluss auf das etablierte System der Familienzulagen zurückgegriffen wird und kein neues aufwändiges System entwickelt, unterhalten und finanziert werden muss. Sie erhofft sich mit diesem Vorschlag einen viel geringeren administrativen Aufwand als mit der nationalrätlichen Variante und somit Kosteneinsparungen in der Administration.

2. **Weniger Subventionskürzungen durch Kantone und Gemeinden aufgrund entflechteter Finanzierung**
   Der Vorschlag mit den direkt an die Eltern fliessenden Betreuungszulagen trennt die verschiedenen Geld- und Datenflüsse (FamZG→ Eltern; Eltern → Leistungserbringer; Gemeinde und Kantone → Eltern oder Leistungserbringer) gut voneinander ab und vermindert damit eventuelle Subventionskürzungen seitens der Kantone und Gemeinden, die im nationalrätlichen Vorschlag eher zu befürchten wären (siehe dazu auch Kapitel 3.2. *Verhinderung von Mitnahmeeffekten* im Zusatzbericht).

Weitere Bemerkungen:

Höhere Mitbeteiligung des Bundes bei der Finanzierung der Betreuungszulagen
Die EKFF befürchtet, dass die alleinige Finanzierung über Arbeitgeber- und allenfalls Arbeitnehmerbeiträge dieses Gesetz politisch nicht mehrheitsfähig ist, profitiert doch die Gesellschaft als Ganzes von dieser finanziellen Entlastung der Familien. So sieht es auch die Minderheit der WBK-S (Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Graf Maya) mit dem Vorschlag im Artikel 16, Ziffer 6: *Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulagen.*

- ➔ Die EKFF fordert, dass der Bund sich an der Finanzierung der Betreuungszulagen substanzieller als vorgeschlagen beteiligt und mindestens einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulagen trägt.

- ➔ Die Familienkommission spricht sich vehement gegen eine Mitfinanzierung durch Arbeitnehmer/innenbeiträge aus. Es sind explizit die Arbeitnehmer/innen mit kleinen Kindern, die mit Betreuungszulagen entlastet werden sollen. Mit einer solchen Kostenbeteiligung würden diese Eltern doppelt zur Kasse gebeten.

Geltungsbereich bis Ende Primarschule erweitern
Der Vorschlag der Mehrheit der WBK-S sieht eine Gewährung von Betreuungszulagen bis zum vollendenten 7. Lebensjahr vor. Die Kommission bedauert diese Altersbeschränkung, denn für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf braucht es ihres Erachtens institutionelle Betreuungsangebote bis zum Ende der Primarstufe.

- ➔ Die Kommission plädiert deshalb, auf den nationalrätlichen Beschluss mit einem Geltungsbereich bis zum Ende der Primarstufe zurückzukommen. Sie anerkennt jedoch, dass der Handlungsbedarf zur finanziellen Entlastung der Eltern im Frühbereich (Kindertagesstätten- und organisierte Tagesfamilienbetreuung) am grössten ist.

Zulagensätze für die Betreuung von Kindern in schulergänzenden Strukturen und in institutionellen Tagesfamilien definieren
Die Kommission stellt sich die Frage, wie Betreuungszulagensätze für die Betreuung in Tagesfamilien und in schulergänzenden Tagesstrukturen berechnet werden würden. In der Vorlage werden nur Tages- und Halbtagessätze erwähnt.

- ➔ Die Kommission empfiehlt deshalb, auch ¼ -Tagessätze anzuwenden (bspw. für ein Morgen-, Mittags-, frühes Nachmittag-, spätes Nachmittag-Modul) oder für 2-3h Betreuung in Tagesfamilien.

Geltungsbereich von der Schulstufe und nicht vom Alter des Kindes abhängig machen

➔ Die EKFF erachtet es als sinnvoll, den Anspruch auf Betreuungszulagen ans Bildungssystem und nicht ans Kinderalter zu knüpfen (bspw. «bis und mit Ende Kindergarten» oder «bis und mit Ende des 1. Zyklus Harmos»), da es in jeder Klasse eine Altersspanne von 1-3 Jahren oder mehr geben kann.

Die von uns vorgeschlagene Geltungsbereichsdefinition, unabhängig vom Geburtsdatum des Kindes, würde unseres Erachtens nur eine geringfügige Anpassung im FamZG verlangen.

3. PROGRAMMVEREINBARUNGEN (UKibeG)

Für die Familienkommission ist es, wie am Anfang ihrer Stellungnahme bereits ausgeführt, unverständlich, dass das kindliche Wohlbefinden im Vorschlag der WBK-S mit keiner Massnahme berücksichtigt wird.

Sie fordert die Beibehaltung der vom Nationalrat vorgeschlagenen Förderbereiche *«Verbesserung der Qualität des institutionellen Kinderbetreuungsangebots (13c)»* und *«Bessere Abstimmung der Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern (13b)»*.
Die EKFF empfiehlt jedoch eine Anpassung des Förderbereiches 13b des UKibeG mit einer Abstimmung der Angebote an die Bedürfnisse der Kinder und nicht der Eltern, um den Kindern in dieser Vorlage den Stellenwert zu geben, den sie eigentlich haben müssten.

Somit schlägt Kommission folgende Förderbereiche vor:

a) Schliessung von Angebotslücken in der institutionellen und inklusiven Bildung und Betreuung (NR, WBK-S, mit Anpassung)

Es ist unbestritten, dass der Ausbau der Angebote weiter voranschreiten muss. Nur in wenigen Städten und Gemeinden ist das Angebot heute ausreichend. In ländlichen Gebieten generell, bei der Betreuung von Schulkindern und auch bei der Betreuung von Kindern mit Behinderungen / mit erhöhtem Unterstützungsbedarf ist die Versorgungsquote nach wie vor ungenügend. Zudem ist die Nachfrage auch in der Kinderbetreuung vom Preis abhängig. Sollten die Elterntarife für die institutionelle Betreuung sinken, so wird die Nachfrage zusätzlich steigen.

➔ Um dem Ausbau von Angeboten für Kinder mit Behinderungen mehr Gewicht zu geben, schlagen wir die im Titel erwähnte Anpassung des Förderbereichs vor und auf einen separaten Förderbereich für Kinder mit Behinderungen zu verzichten.

b) Massnahmen zur besseren Abstimmung der institutionellen Angebote für die Bildung und Betreuung von Kindern mit unterschiedlichen Bedürfnissen (Neuformulierung EKFF, Basis NR)

Anstelle der Abstimmung der Betreuungsangebote an die Elternbedürfnisse, die oftmals **nicht** mit dem Kindswohl zu vereinbaren sind (längere Betreuungszeiten, Übernachtungen, tiefe Tarife und somit tiefere Betreuungsschlüssel und ungenügende Qualifikation der Betreuungspersonen), sollen die Angebote im Sinne der Kinderrechtskonvention, insbes. Art. 28 und 29[5], an die Bedürfnisse der Kinder angepasst werden. Im angepassten Förderbereich 13c) wären somit Programmvereinbarungen im Themenfeld *Inklusion* möglich, bspw. die Mitfinanzierung von Materialien und Mobilien zur Betreuung von Kindern mit erhöhtem Unterstützungsbedarf (inkl. Säuglinge) / mit Behinderung.

➔ Die EKFF empfiehlt eine Anpassung des Förderbereichs zur besseren Berücksichtigung der individuellen Kinderperspektive.

[5] Kinderrechtskonvention: Art. 28, Recht auf Bildung, Art. 29 Bildungsziele Bildungseinrichtungen

c) Verbesserung der betrieblichen und pädagogischen Qualität der institutionellen Angebote zur Bildung und Betreuung von Kindern (NR, Minderheit WBK-S, Anpassung EKFF)

Die EKFF fordert die Beibehaltung von Artikel 1, Absatz 2, Buchstabe c des nationalrätlichen Vorschlags mit einer Neuformulierung aufgrund der Anpassung der Begriffe (siehe Titel) und schliesst sich damit der Minderheit der WBK-S (Graf Maya, Crevoisier Crelier, Herzog Eva) an.

Die Unterstützung der Kantone bei ihrer Orientierung an den Empfehlungen der SODK und EDK vom November 2022 zur Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung[6] ist ein wichtiger Schritt in Sachen Gleichbehandlung aller Kinder, unabhängig vom Wohnort- und Wohnkanton, denn aufgrund der zum Teil mangelhaften und sehr heterogenen Betreuungsqualität in den Kantonen und Gemeinden ist diese heute nicht gegeben.

Noch gewichtiger ist in den Augen der EKFF jedoch **die Forderung des UN-Kinderrechtsausschuss an die Schweiz, auf Bundesebene Standards für die Qualität der Kindertagesstätten und ein Monitoring der Umsetzung dieser Standards zu entwickeln[7]. Diese bereits mehrmals gestellte Forderung darf in den Augen der Kommission nicht mehr länger ignoriert werden.**

Neben besseren Betreuungsschlüsseln kann die Qualifikation der Betreuungspersonen in der institutionellen Kinderbetreuung mittels solcher Programmvereinbarungen weiter verbessert werden. Der Anteil der nicht oder gering qualifizierten Betreuungspersonen ist in weiten Teilen der Schweiz noch immer viel zu hoch. Spezifische Weiterbildungen sind für die Institutionen aufgrund des Kostendrucks noch immer nicht von allen finanzierbar. Die Kantone werden dem Fachkräftemangel in der Kinderbetreuung begegnen müssen und könnten dazu via diesen Förderbereich während mehrerer Jahre Programme installieren.

d) Unterstützung der Kantone bei der Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Kindheit (NR, WBK-S)
Die Kantone und Gemeinden haben im Feld der frühen Kindheit in den letzten Jahren bereits sehr viel realisiert und weitere Massnahmen sind geplant. Die EKFF begrüsst diesen Förderbereich, erachtet die vorgeschlagene Unterstützungssumme aufgrund der Vielfalt an Angeboten jedoch als ungenügend und sieht auch Schwierigkeiten bei der Gewährung von Finanzmitteln, da einige Akteure in der frühen Kindheit bereits Bundesmittel beziehen[8].

➔ Sollte aus finanziellen Gründen auf einer der vier Förderbereiche verzichtet werden, so empfiehlt die EKFF am ehesten die Streichung dieses Förderbereichs.

Mitteleinsatz gemäss Vorschlag des Nationalrats
Die EKFF folgt bei diesem Punkt dem Vorschlag des Nationalrats mit einem Verpflichtungskredit des Bundes von höchstens 224 Mio. CHF über vier Jahre für die Programmvereinbarungen. Mit ein Grund ist, dass die Kommission die vier Förderbereiche des Nationalrates unterstützt und nicht die reduzierte Anzahl Förderbereiche der WBK-S.

Keine fixe Zuteilung des Kredits
Die EKFF empfiehlt zudem, dass der Verpflichtungskredit nicht fix pro Jahr und Förderbereich zugeteilt wird. Der Bedarf in den Kantonen und Gemeinden soll massgebend sein. Sie sollen in der Wahl der Themenfelder für die Beantragung von Programmvereinbarungen nicht eingeschränkt werden.

[6] Empfehlungen der SODK und EDK zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung (2022)

[7] UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes. Schlussbemerkungen zum 5. und 6. Staatenbericht der Schweiz vom 22. Oktober 2021, Artikel 30

[8] Bspw. über die Finanzhilfen an Familienorganisationen

4. STATISTIK

Über die Wichtigkeit von Daten auf nationaler Ebene in der familienergänzenden Kinderbetreuung, insbesondere der institutionellen Betreuung, hat sich die Kommission bereits ausführlich in ihrer Stellungnahme zum WBK-N-Vorschlag geäussert.

- ➔ Die EKFF befürwortet ausdrücklich den Aufbau einer nationalen Kinderbetreuungsstatistik für die institutionelle Kinderbetreuung. Sie steht einer Statistik im Bereich der frühen Förderung aufgrund der heterogenen Angebotsfülle, eines unverhältnismässigen administrativen Aufwands und ungenügender Vergleichbarkeit jedoch kritisch gegenüber.

Ob die Kinderbetreuungsstatistik im Bundesgesetz über die Unterstützung der institutionellen Kinderbetreuung (UKibeG) abgebildet wird, welches, sollte die WBK-S-Vorlage mehrheitsfähig sein, nur noch die Programmvereinbarungen regelt (und deshalb unseres Erachtens auch eine neue Bezeichnung bräuchte), oder an anderer Stelle, soll nochmals überprüft werden.

Der entsprechende Artikel dazu (23a), wo auch immer er verankert sein wird, soll wie folgt angepasst werden:

- ➔ *Das Bundesamt für Statistik erstellt in Zusammenarbeit mit den Kantonen eine harmonisierte Statistik der institutionellen Kinderbetreuung in der Schweiz, wobei insbesondere die Situation der institutionellen Betreuung von Kindern mit erhöhtem Unterstützungsbedarf (Säuglinge, Kinder mit Behinderung etc.) berücksichtigt wird.*

- ➔ Zusätzlich soll das Bundesamt für Statistik weiterhin via Elternbefragung, resp. via kantonale Steuerdaten die Nutzung von und die Aufwände der Haushalte für die familienergänzende Betreuung erheben (Statistische Berichte zu Familien in der Schweiz). Dabei soll zwischen institutioneller und nicht institutioneller sowie zwischen entgeltlicher und nicht entgeltlicher Kinderbetreuung unterschieden werden.

Die EKFF möchte abschliessend festhalten, dass die Perspektive der Kinder unbedingt mit aufgenommen werden muss und zumindest mittels Programmvereinbarungen zur Qualitätsentwicklung und zur Anpassung der Angebote an die Bedürfnisse der Kinder gesichert ist.

Damit kann die bislang einseitige, wirtschaftliche Ausrichtung der Vorlage im Sinne einer Teilforderung der Pa. Iv. 21.403, nämlich die Erhöhung der Entwicklungschancen der Kinder, sinnvoll ergänzt werden.

Die EKFF bedankt sich für die Berücksichtigung ihrer Anliegen und steht für Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Eidgenössische Kommission für Familienfragen

Monika Maire-Hefti, Präsidentin

Nadine Hoch, Geschäftsleiterin

ANHANG
Zum besseren Verständnis hier die wichtigsten Passagen des UKibeG und des FamZG, wie die EKFF sie formulieren würde. In roter Farbe die neuen Formulierungen, in blauer Farbe, worauf gemäss EKFF bei einer finanziellen Einschränkung am ehesten verzichtet werden kann. Sofern keine Bemerkungen festgehalten sind, gilt die Vorlage der Mehrheit der ständerätlichen Kommission.

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

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

1 Mit diesem Gesetz will der Bund:

a. die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung verbessern;

b. die Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter verbessern.

2 Zu diesem Zweck gewährt der Bund finanzielle Beiträge zur:

a. Senkung der Kosten der Eltern für die ~~familienergänzende~~ institutionelle Bildung und Betreuung von Kindern (im Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG; SR 836.2) geregelt.)

b. Schliessung von Angebotslücken in der ~~familienergänzenden~~ institutionellen und inklusiven Bildung und Betreuung von Kindern

c. Verbesserung der Qualität der Angebote der ~~familienergänzenden~~ institutionellen Bildung und Betreuung von Kindern;

d. Unterstützung der Kantone bei der Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern

Art. 2 Geltungsbereich

Dieses Gesetz findet Anwendung auf:

a. die institutionelle ~~familienergänzende~~ Bildung und Betreuung von Kindern ab der Geburt bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit;

b. Massnahmen zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern in den Kantonen.

Art. 3 Begriffe

In diesem Gesetz bedeuten:

~~a. familienergänzende Kinderbetreuung: die regelmässige Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter durch Dritte, die es den Eltern ermöglicht, eine Erwerbstätigkeit auszuüben oder eine Ausbildung zu absolvieren~~;

a) institutionelle Betreuung: die regelmässige entgeltliche Bildung und Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Krippen, Kindertagesstätten, Tageskindergärten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

b) Politik der frühen Förderung von Kindern: sämtliche Angebote, die allen Kindern im Vorschulalter und ihren Bezugspersonen offenstehen und die Lern- und Entwicklungsprozesse dieser Kinder unterstützen und ihnen ein sicheres und gesundes Aufwachsen ermöglichen.

c) Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in einem Angebot der institutionellen Bildung und Betreuung ~~zu einem~~ einen zusätzlichen Aufwand erfordern ~~einen Betreuungsmehraufwand führen~~.

d) Säuglinge: Kinder ab Geburt bis 18 Monate

~~e. Die Begrifflichkeiten zur institutionellen Kinderbetreuung richten sich nach Artikel 3a FamZG.~~

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Art. 13 Finanzhilfen an Kantone und Dritte

1. Der Bund kann den Kantonen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen globale Finanzhilfen zur Weiterentwicklung der institutionellen Bildung und Betreuung von Kindern gewähren. Er kann damit folgendes unterstützen:

a) die Schaffung von institutionellen und inklusiven Bildungs- und Betreuungsplätzen für Kinder zur Schliessung von Angebotslücken;

b) Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote in der institutionellen Bildung und Betreuung von Kindern.

c) Bessere Abstimmung der institutionellen Bildungs- und Betreuungsangebote an die unterschiedlichen Bedürfnisse der Kinder;

d) Unterstützung der Kantone bei der Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern

1. Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

1 Familienzulagen sind einmalige oder periodische Geldleistungen, die ausgerichtet werden, um die finanzielle Belastung durch ein oder mehrere Kinder teilweise auszugleichen

2 Die Betreuungszulage dient dazu, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung sowie die Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter zu verbessern

3 Die Betreuungszulage hat zum Ziel, die Kosten der Eltern für die institutionelle Bildung und Betreuung von Kindern zu senken.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

[1] Die Familienzulagen nach diesem Gesetz umfassen:

a. die Kinderzulage: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats ausgerichtet, in dem das Kind das 16. Altersjahr vollendet; besteht für das Kind schon vor Vollendung des 16. Altersjahrs ein Anspruch auf eine Ausbildungszulage, so wird diese anstelle der Kinderzulage ausgerichtet; ist das Kind erwerbsunfähig (Art. 7 ATSG), so wird die Kinderzulage bis zum Ende des Monats ausgerichtet, in dem es das 20. Altersjahr vollendet;

b. die Ausbildungszulage: sie wird ab dem Beginn des Monats ausgerichtet, in dem das Kind eine nachobligatorische Ausbildung beginnt, jedoch frühestens ab dem Beginn des Monats, in dem es das 15. Altersjahr vollendet; besucht das Kind nach Vollendung des 16. Altersjahrs noch die obligatorische Schule, so wird die Ausbildungszulage ab dem Beginn des darauffolgenden Monats ausgerichtet; die Ausbildungszulage wird bis zum Abschluss der Ausbildung des Kindes gewährt, längstens jedoch bis zum Ende des Monats, in dem es das 25. Altersjahr vollendet.

c. die Betreuungszulage für erwerbstätige Personen: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende der Primarschulzeit ~~des Monats, in dem das Kind das 7. Altersjahr vollendet hat~~, ausgerichtet, sofern das Kind ein institutionelles Bildungs- und Betreuungsangebot nutzt.

Art. 3a Begriffe für die Betreuungszulage *(gleiche Begriffe wie im UKibeG)*

In diesem Gesetz bedeuten:

~~a. familienergänzende Kinderbetreuung: die regelmässige familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter, die es den Eltern ermöglicht, eine Erwerbstätigkeit auszuüben oder eine Ausbildung zu absolvieren;~~

a. institutionelle Betreuung: die regelmässige entgeltliche Bildung und Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Krippen, Kindertagesstätten, Tageskindergärten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

b. Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung ~~zu einem~~ einen zusätzlichen Betreuungsaufwand erfordern ~~einen Betreuungsmehraufwand führen~~.

c) Säuglinge: Kinder ab Geburt bis 18 Monate

Art. 4 gemäss geltendem Recht

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

1 Die Kinderzulage beträgt mindestens 200 Franken pro Monat.

2 Die Ausbildungszulage beträgt mindestens 250 Franken pro Monat.

2bis ~~Die Betreuungszulage beträgt mindestens 100 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jeden zusätzlichen halben Betreuungstag pro Woche erhöht sich die Zulage um 50 Franken.~~
Die Betreuungszulage beträgt ~~mindestens~~ 100 Franken pro Monat pro Kind für einen Tag institutionelle Betreuung pro Woche. Bei einem halben oder einem viertel Tag wird die Zulage anteilsmässig angepasst.

2ter Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

2^{quater} Die Betreuungszulage für Säuglinge entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Artikel 16 Finanzierung

Abs. 5 Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 2bis bis 2^{quater} FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Consultation relative à l'initiative parlementaire 21.403 Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles. Nouvelles propositions et rapport complémentaire de la CSEC-E

Prise de position de la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse CFEJ (23 mai 2024)

La Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ) remercie la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États (CSEC-E) pour son invitation à se prononcer sur le modèle qu'elle a élaboré pour mettre en œuvre l'initiative parlementaire 21.403 Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles.

La CFEJ s'est prononcée **en faveur de l'initiative parlementaire 21.403,** tout en proposant des améliorations à l'avant-projet de loi LSAcc de la CSEC-N, dans sa réponse en septembre 2022 à la consultation fédérale sur ledit projet (voir : 21.403 n Iv. pa. CSEC-N. Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles | Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse CFEJ). La CFEJ y a notamment salué la volonté de **pérennisation de l'engagement** de la Confédération en faveur de l'accueil extrafamilial des enfants, en soulignant que le but **d'amélioration de l'égalité des chances** doit être étendu à tous les enfants en âge préscolaire et scolaire. Par ailleurs, la CFEJ a rappelé dans sa prise de position que les droits de l'enfant et leur intérêt supérieur en vertu de la Convention de l'ONU relative aux **droits de l'enfant doivent guider le législateur dans l'élaboration des lois, parallèlement aux enjeux et intérêts économiques**. En outre, la CFEJ a insisté sur le maintien de la contribution aux frais de garde des parents quels que soient leur revenu ou taux d'occupation, ainsi que sur **l'amélioration de la qualité de l'accueil extrafamilial** au moyen des **conventions-programmes** avec les cantons visant notamment l'encouragement du développement des politiques cantonales de la petite enfance.

Comme le rapport de novembre 2022[1] sur les résultats de la procédure de consultation le relève, force est de constater que **l'avant-projet de loi LSAcc et d'arrêté fédéral y relatif de la CSEC-N, a été soutenu par une large majorité** des cantons (23 cantons sur 26) et par la CDAS, ainsi que par une large majorité des partis politiques, des associations faîtières concernées et par 8 associations de l'économie (dont economiesuisse qui a cependant émis des réserves ; une seule faîtière économique – l'USAM - rejette le projet). D'ailleurs, les 3 cantons n'étant pas favorables au projet dans son ensemble accompagnent leur rejet de propositions notamment sur le destinataire des contributions : à savoir plutôt les cantons que les parents directement ; ces 3 cantons étant en outre disposés à accepter les conventions-programmes sous certaines réserves.

Après l'adoption du projet par le Conseil national le 1er mars 2023, la **CSEC-E s'en est saisie et a élaboré un nouveau projet, qui repose cette fois sur la base de la Loi fédérale sur les allocations familiales et les aides financières allouées aux organisations familiales** (LAFam du 24 mars 2006). Ce nouveau projet de la CSEC-E est soumis à la présente consultation à laquelle la CFEJ apprécie d'être associée.

Étant donné que la présente consultation porte sur les nouvelles propositions uniquement, la CFEJ s'est penchée sur celles-ci. Il convient de rappeler les 3 aspects principaux que la CSEC-E met en avant dans son approche: 1. La poursuite d'objectifs économiques en lien avec l'introduction d'une allocation de garde et avec l'établissement d'un lien explicite entre soutien financier aux parents grâce à une allocation de garde et lutte contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée ; 2. L'objectif de ne pas

[1] https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/34/cons_1/doc_8/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2022-34-cons_1-doc_8-fr-pdf-a.pdf

grever excessivement les finances fédérales par de nouvelles dépenses susceptibles d'alourdir le budget tendu de la Confédération, en proposant un système de financement par des cotisations salariales ; et 3. L'introduction d'une nouvelle allocation à l'échelle nationale – l'allocation de garde - au moyen de la loi sur les allocations familiales, pour simplifier sa mise en œuvre pratique, par rapport au projet du Conseil national.

1. Sur les **impératifs et justifications économiques** guidant la CSEC-E et reliant l'allocation de garde et les conventions-programmes à l'objectif de lutte contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée :

Tout en reconnaissant que l'encouragement de l'accueil extrafamilial des enfants contribue à **l'activité lucrative des parents**, à leur intégration ou réintégration au marché du travail, la CFEJ tient à souligner qu'une réduction de la charge financière des parents occasionnée par les frais de garde des enfants, **est bénéfique au bien-être des familles**, des parents qui peuvent ainsi **concilier vie privée et professionnelle**, et des enfants eux-mêmes. En ce sens, la CFEJ estime que l'accueil extrafamilial ne doit pas être envisagé seulement dans une perspective coût/bénéfice économique, mais également au regard du **bien-être des individus**, enfants et parents, et au regard notamment de **l'égalité des chances** entre enfants et l'égalité des chances pour les femmes quant à leur activité lucrative. Une économie prospère l'est grâce aux personnes qui la font fonctionner.

La CFEJ salue le fait que la CSEC-E **s'est abstenue dans son projet d'exiger un taux d'occupation minimal des parents pour l'octroi de l'allocation**. En effet, déjà dans sa réponse à la consultation fédérale sur l'avant-projet de loi et d'arrêté fédéral de la CSEC-N, la CFEJ avait souligné que la participation de la Confédération aux frais de garde ne doit pas dépendre de la situation financière des parents ni de leur occupation ou taux d'occupation[2].

2. De manière générale, la CFEJ estime **appropriée l'initiative de la CSEC-E** de remplacer la notion d'accueil extrafamilial par celle de garde ainsi que celle de remplacer la contribution aux frais de garde par **l'allocation de garde**.

En ancrant l'allocation de garde à l'art.2 de la LAFam (création d'un nouvel alinéa 2 et d'un nouvel alinéa 3 à l'art.2, LAFam), la CSEC-E propose ainsi de modifier le droit en vigueur et de créer une nouvelle allocation pour enfants qui reprend le but du P-LSAcc, à savoir une mesure visant la conciliation entre vie privée et professionnelle ainsi que l'égalité des chances entre enfants.

Saluant l'attention particulière portée aux coûts de prise en charge **des enfants en situation de handicap**, la CFEJ estime également justifié que les frais particulièrement élevés pour la **garde d'enfants en bas âge (0 à 18 mois)** soient aussi pris en compte dans le calcul de l'allocation de garde.

La CFEJ est en outre d'avis que l'allocation de garde devrait **couvrir la garde institutionnelle uniquement**, puisqu'une garde assurée par des tiers (garde non institutionnelle) pourrait ne pas répondre aux critères de qualité que l'offre institutionnelle doit respecter.

Concernant **l'âge des enfants au bénéfice de l'allocation de garde** : si selon l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC-2021) citée dans le rapport complémentaire de la CSEC-E, 37,9% des enfants âgés de 0 à 3 ans sont gardés dans une structure d'accueil institutionnelle ainsi que 38,2 % des enfants âgés de 4 à 12 ans, il convient de conclure que l'allocation de garde devrait couvrir **les enfants de 0 à 12 ans**. En effet, les pourcentages des enfants de 0 à 3 ans et de 4 à 12 ans étant presque au même niveau, les besoins en termes d'accueil extrafamilial semblent avérés, et donc la nécessité de faire garder les enfants en structure institutionnelle jusqu'à l'âge de 12 ans est clairement prouvée.

[2] https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2022/34/cons_1/doc_8/fr/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-2022-34-cons_1-doc_8-fr-pdf-a.pdf , page 16.

3. Concernant le **financement des allocations de garde**, celui-ci est envisagé par la CSEC-E sous l'angle d'un financement relevant de la responsabilité des employeurs.

Comme c'est le cas pour les allocations familiales, ce sont les cantons qui règleraient le financement (p. 11-12 du rapport explicatif). Ce qui équivaudrait à une hausse de 0.2 point de pourcentage de la contribution des employeurs. La Confédération participerait uniquement pour le financement des conventions-programmes. Les cantons pourraient prévoir un financement paritaire employeurs-employés ou les cantons pourraient aussi co-financer l'allocation de garde.

La CFEJ estime que le modèle de financement proposé par la CSEC-E – aussi judicieux qu'il puisse paraître au regard des finances fédérales – revient en fin de compte à être supporté par les employeurs**.** De l'avis de la CFEJ, **une participation de la Confédération accroîtrait les chances d'aboutissement du projet d'allocation de garde**. Il serait donc judicieux d'au moins examiner différentes variantes de cofinancement.

Par ailleurs, la CFEJ tient à rappeler que les allocations familiales sont **imposables**, donc la nouvelle allocation de garde le serait aussi. Ceci induirait une imposition plus importante du revenu des parents - ce qui serait contraire à l'objectif d'encourager l'activité lucrative des parents par un allègement du coût supporté par les parents pour l'accueil extrafamilial.

L'apparentement par la CSEC-E de la contribution aux frais de garde aux mécanismes de subventionnement fédéral - **effet « d'aubaine »** ou l'effet de subventions étatiques en tant qu'avantages économiques attirants les acteurs qui auraient également fait ces dépenses sans l'aide de l'état - est toutefois regrettable puisqu'une contribution de la Confédération aux frais de garde risquerait ainsi d'être perçue comme un avantage non justifié. La CFEJ aimerait attirer l'attention sur le fait que les mesures d'encouragement de l'activité lucrative des parents, de l'égalité des chances, de l'encouragement de l'accueil extrafamilial, ne devraient pas être perçues comme une aubaine, mais comme **un investissement en faveur du bien-être des familles et des enfants, et partant, de l'économie nationale**, un encouragement à la conciliation entre vie privée et professionnelle.

La **proposition de la CSEC-E de privilégier une allocation de garde a effectivement l'avantage d'éviter une mise en œuvre lourde aux niveaux fédéral et cantonal.** Pour sa mise en œuvre, le modèle de la CSEC-E pourrait se baser sur **des mécanismes préexistants, visant notamment à garantir l'égalité de traitement devant la loi**, du fait de l'exécution harmonisée de l'allocation de garde et des directives de la Confédération dans le cadre de la LAFam mise en œuvre par les cantons.

Il convient en conséquence **d'évaluer si le droit ainsi modifié aura les effets bénéfiques escomptés** sur les parents et la prospérité économique d'une part, et sur d'autres mesures d'encouragement des politiques familiales par les cantons et par les employeurs, de l'autre.

4. Pour ce qui est des **conventions-programmes envisagées**, la CFEJ soutient l'argument de la CSEC-E que celles-ci représentent un **bon instrument de la Confédération pour soutenir les cantons et les communes** dans le domaine des mesures de développement des politiques cantonales d'encouragement de la petite enfance et de création de davantage de places d'accueil institutionnelles, domaines dans lesquels **les conventions-programmes ont fait leurs preuves.**

En effet, **le domaine de la petite enfance doit continuer à être encouragé** pour soutenir les cantons qui sont compétents en matière de places d'accueil et de formation, notamment du corps des professionnels de la petite enfance.

Toutefois, la CFEJ **ne partage pas l'avis de la CSEC-E motivant une suppression** des domaines d'encouragement relatifs aux mesures de promotion de la qualité et de la meilleure adéquation de l'accueil extrafamilial pour enfants (proposition de suppression de l'art.13, al.1, let b et let c).

La CFEJ rejoint la CSEC-E sur la **nécessité des conventions-programmes** qui doivent permettre de mieux concilier vie familiale et activité professionnelle ou formation, et d'améliorer l'égalité des chances

pour les enfants en âge préscolaire. Pour pouvoir atteindre ces objectifs, il est important que la Confédération participe aux coûts des cantons pour les mesures liées au comblement des lacunes de l'offre de garde institutionnelle et aux politiques d'encouragement de la petite enfance. La CFEJ **approuve par conséquent le maintien des dispositions relatives aux conventions-programmes** (maintien des let. b et c de l'art.13 et de l'al.4 de l'art.13 du projet du Conseil national).

La CFEJ salue l'introduction d'un nouveau domaine d'encouragement pour la création de places pour des enfants en situation de handicap.

La CFEJ estime **justifié le maintien du crédit d'engagement**, idéalement selon la proposition de la CSEC-N de 224 millions sur 4 ans pour 4 domaines, à défaut, celui proposé par la minorité 1 à 168 millions sur 4 ans pour 3 domaines.

Il faut veiller à une **mise en œuvre flexible et concertée des conventions-programmes** pour pouvoir tenir compte des lacunes et besoins différents selon les cantons.

Enfin, la CFEJ souhaite attirer l'attention du législateur sur les chiffres alarmants de la baisse des naissances en Suisse. En effet, **en l'état actuel de vieillissement de la population suisse et de baisse irréversible du taux de natalité**[3] en Suisse également, l'absence ou l'insuffisance de mesures encourageant la petite enfance, l'accueil extrafamilial, les politiques familiales, respectivement de mesures n'atteignant pas l'objectif de conciliation entre vie privée et professionnelle (par ex. disparités salariales ou défis économiques ayant des effets dissuasifs sur le couple et impactant la volonté d'avoir des enfants, etc.), devraient au contraire inciter la Confédération et les cantons à investir davantage pour un accueil extrafamilial institutionnel de qualité, et au coût supportable pour les parents, pour encourager le développement des enfants comme le mentionne l'art. 67 de la Constitution fédérale. Les enfants et les jeunes sont l'avenir de notre pays.

[3] "Future fertility rates will continue to decline worldwide and will remain low even under successful implementation of pro-natal policies. These changes will have far-reaching economic and societal consequences due to ageing populations and declining workforces in higher-income countries, combined with an increasing share of livebirths among the already poorest regions of the world." https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(24)00550-6/fulltext

SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG DER VERBANDSAUSGLEICHSKASSEN (VVAK)
ASSOCIATION SUISSE DES CAISSES DE COMPENSATION PROFESSIONNELLES (ACCP)

SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG DER VERBANDSAUSGLEICHSKASSEN

Kapellenstrasse 14
3001 Bern
Tel. 058 796 99 88
info@vvak.ch

Ständerat
Kommission für Wissenschaft,
Bildung und Kultur WBK-S
3003 Bern

Per E-Mail an:
familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 11. Juni 2024

21.403 n Pa. Iv. WBK-NR.
Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung:
Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-NR Stellung zu nehmen. Wie im Begleitschreiben der Präsidentin der WBK-S gewünscht, beschränken wir uns auf eine Vernehmlassung zu den neuen Anträgen dieser Kommission bzw. fokussieren uns als Vereinigung der von den Verbandsausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen auf die vorgeschlagene Einführung von Betreuungszulagen im Rahmen des Familienzulagengesetzes (FamZG). Insbesondere sollen nachfolgend Kosten und Nutzen abgeschätzt und in Relation zueinander gestellt werden.

1. Grundzüge der gesetzlichen Regelung gemäss Antrag der Mehrheit der WBK-S

Im Rahmen des FamZG sollen Betreuungszulagen eingeführt werden mit dem Ziel, die Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung zu senken. Anspruch haben Versicherte, deren Kind institutionell betreut wird, längstens aber bis zum 7. Geburtstag. Die Zulage beträgt mindestens 100 Franken monatlich bei einer Betreuung an einem Tag pro Woche; für jeden zusätzlichen halben Betreuungstag erhöht sich die Zulage um 50 Franken, womit der Zulagenanspruch im Rahmen des gesetzlichen Minimums maximal 500 Franken pro Monat beträgt. Für Kinder mit Behinderungen werden höhere Zulagen ausgerichtet. Gegebenenfalls steht der Anspruch auch Nichterwerbstätigen zu. Die Finanzierung erfolgt analog zur aktuellen Regelung im FamZG, somit im Wesentlichen durch die Arbeitgebenden.

2. Materiellrechtliche Beurteilung

2.1 Wie die Kinder- und Ausbildungszulagen sollen auch die Betreuungszulagen die finanzielle Belastung durch ein oder mehrere Kinder nur (aber immerhin) *teilweise* ausgleichen (Art. 2 FamZG). Sodann handelt es sich auch bei den Betreuungszulagen um keine Bedarfsleistungen, d.h. nicht um Leistungen, die von den konkreten finanziellen Bedürfnissen der leistungsberechtigten Person

abhängig sind. Immerhin ist ein Bedarfselement darin zu erkennen, dass die Höhe der Betreuungszulagen von der Anzahl Betreuungstage abhängt.

2.2 Wie bei allen Leistungen, die grundsätzlich ohne Bedarfsabklärung ausgerichtet werden, würde sich auch bei den Betreuungszulagen die Gefahr realisieren, dass diese nicht zielgerichtet eingesetzt werden:

– Die «obere» Gruppe, in der die Erwerbstätigkeit beider Elternteile nicht aus einer eigentlichen finanziellen Notwendigkeit heraus erfolgt, erhält Leistungen ohne einen Bedarf. Sodann würde ein Leistungsanspruch selbst dann bestehen, wenn die Betreuung in einer Kindertagesstätte nicht die Erwerbstätigkeit beider Elternteile ermöglichen soll, sondern dazu dient, dass ein Elternteil frei seinen Hobbys und anderen nichterwerblichen Aktivitäten nachgehen kann.
– In der «unteren» Gruppe wiederum werden die aus einer institutionellen Betreuung resultierenden Kosten nur teilweise gedeckt, stehen doch bei einem durchgehenden Besuch einer Kita Kosten von durchschnittlich etwa 2000 Franken Betreuungszulagen von maximal 500 Franken gegenüber. Mit anderen Worten würden hier trotz der aufwendigen Neuregelung weiterhin Leistungen von dritter Seite bezogen werden müssen.
– Mithin passt die vorgeschlagene Lösung einzig in der «mittleren» Gruppe. Beim angedachten System handelt es sich insgesamt um eine (weitere) Variante des Giesskannenprinzips, wo erhebliche Teile der Zielgruppe entweder zu viel oder aber zu wenig erhalten und die Lösung, wenn überhaupt, nur für eine Minderheit «massgeschneidert» ist.

3. Administrative Beurteilung

3.1 Gemäss Art. 3 Abs. 1bis E-FamZG legt der Bundesrat die Kriterien für die Anerkennung der Institutionen fest, bei deren Nutzung eine Betreuungszulage ausgerichtet wird. Dies bedingt, dass eine Liste solcher Institutionen erstellt und ständig nachgeführt wird; zudem ist laufend zu prüfen, ob die Anerkennungskriterien noch erfüllt sind. Institutionen können gegen eine Nichtanerkennung Rechtsmittel ergreifen, was Nachzahlungen oder Rückforderungen zur Folge hat. Bereits dies führt zu einem erheblichen administrativen Aufwand.

3.2 Weil gemäss Art. 3 Abs. 2bis des Entwurfs die Zulagenhöhe von der Anzahl der Betreuungs-(halb)tage abhängig ist und aus verschiedenen Gründen variiert, müssen die anerkannten Institutionen den Familienausgleichskassen (FAK) monatlich Meldung erstatten. Einerseits setzt dies technische Vorkehren voraus; weil z.B. bei einem Stellenwechsel des Leistungsbezügers die Zuständigkeit der FAK ändert, ist eine Meldung direkt an die FAK nicht möglich, sondern muss über ein zu schaffendes Register bzw. eine Erweiterung des Familienzulagenregisters erfolgen. Anderseits bedarf es einer beständigen, zuverlässigen und stets fristgerechten Bearbeitung und Meldung seitens der Institutionen. Diese sind zudem periodisch daraufhin zu kontrollieren, ob die Meldungen an die FAK korrekt sind.

3.3 Gestützt auf die Meldung der Institutionen müssen die FAK jeden Monat die variierenden Leistungen mit den Arbeitgebenden abrechnen und diesen auch mitteilen, weil die Familienzulagen den anspruchsberechtigten Arbeitnehmenden in der Regel durch die Arbeitgebenden ausbezahlt werden (Art. 15 Abs. 2 FamZG). Weil diese Auszahlung üblicherweise zusammen mit dem Lohn erfolgt, variiert schliesslich auch der Betrag der monatlichen Überweisung der Arbeitgebenden an ihre Arbeitnehmenden, was in den Lohnprogrammen gespiegelt werden muss. Verzögerungen seitens der Institutionen können dazu führen, dass auch die Anzahl der monatlichen Überweisungen variiert.

3.4 Schliesslich stellen sich wesentliche datenschutzrechtliche Fragen, ist doch allein schon bedenklich, dass die Arbeitgebenden Kenntnis darüber erhalten, dass und in welchem Umfang ein Arbeitnehmender sein Kind institutionell betreuen lässt. Weil die Betreuungszulagen in das System der Anspruchskonkurrenz nach Art. 7 FamZG eingebunden sind, erhält sodann gegebenenfalls etwa auch der geschiedene Kindsvater die gleichen Informationen.

4. Fazit

Eine Kosten-Nutzen-Analyse ergibt einerseits die in Ziff. 2 dargestellte fehlende Zielgruppenorientierung trotz massiver Ausgaben und anderseits die in Ziff. 3 erwähnten administrativen und datenschutzrechtlichen Schwierigkeiten. Eine kritische Analyse ist insbesondere auch deshalb angezeigt, weil die Aufwendungen für Leistungen und Administration im Wesentlichen den Arbeitgebenden überbunden werden. Diese sind zwar an einer durch Betreuungsangebote ermöglichten besseren Einbindung von Eltern in den Arbeitsmarkt interessiert, dürfen aber im Gegenzug erwarten, dass die zu diesem Zweck gegebenenfalls von ihnen zu finanzierenden Leistungen *zielgerichtet* und ohne administrativen Mehraufwand ausgerichtet werden. Denn gerade bei unspezifischen Leistungen besteht die Gefahr, dass deren Finanzierung wirtschaftlich letztlich zulasten der Lohnmasse geht (so schon BGE 117 Ia 97 E. 3d).

Aus all diesen Gründen lehnen wir die vorgeschlagene Einführung von Betreuungszulagen im Familienzulagengesetz ab.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Ausführungen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG DER VERBANDSAUSGLEICHSKASSEN

Yvan Béguelin
Präsident

Dr. Marco Reichmuth
Ressortleiter Familienzulagen

VERBAND SCHWEIZERISCHER ARBEITSMARKTBEHÖRDEN | VSAA
ASSOCIATION DES OFFICES SUISSES DU TRAVAIL | AOST
ASSOCIAZIONE DEGLI UFFICI SVIZZERI DEL LAVORO | AUSL

Frau Mathilde Crevoisier Crelier
Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
3003 Bern

Per Mail an:
familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 28. März 2024

Kontaktperson: David Sansonnens, Direktor VSAA
Tel. 031 310 08 94 / Mail: david.sansonnens@vsaa.ch
(int. Ref. 2024-02)

Vernehmlassung zum Konzept der WBK-S zur parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»
Verzicht Stellungnahme

Sehr geehrter Frau Crevoisier Crelier

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur Vernehmlassung zum Konzept der WBK-S zur parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» Stellung zu nehmen.

Der VSAA verzichtet auf eine direkte Stellungnahme.

Besten Dank für die Kenntnisnahme
Freundliche Grüsse

Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden VSAA

Nicole Hostettler
Präsidentin

David Sansonnens
Direktor

Kopie (per mail)
Volkswirtschaftsdirektionskonferenz VDK, z.H. Herrn Matthias Schnyder, Generalsekretär

Beilage
keine

Claudia Schuwey
Verantwortliche Sozialpolitik
Effingerstr. 55
3008 Bern
031 390 39 39
claudia.schuwey@agile.ch

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
z.H. Mathilde Crevoisier Crelier, Kommissionspräsidentin
3003 Bern

Per E-Mail an: wbk.csec@parl.admin.ch

Bern, 27.5.2024

Vernehmlassungsantwort Pa. Iv. WBK-NR: Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 (Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung). Gerne ergreifen wir die Gelegenheit, im Hinblick auf Kinder mit Behinderungen und deren Eltern zum Umsetzungsvorschlag der ständerätlichen Kommission Stellung zu nehmen.

I Allgemeine Bemerkungen

Das Betreuungsangebot für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter weist deutliche Lücken auf. Eltern von Kindern mit Behinderungen sind vielerorts auf sich allein gestellt und können nicht frei wählen, ob sie ihr Kind (teilweise) familienergänzend betreuen lassen wollen oder nicht. Vor diesem Hintergrund begrüsst es Agile sehr, dass die Kommission im Rahmen der Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 ein besonderes Augenmerk auf die Betreuung von Kindern mit Behinderungen legen möchte. Die vorschulische Betreuung respektive Frühförderung kann auch für Kinder mit Behinderungen wesentlich zur Chancengleichheit in der Gesellschaft beitragen und die Erwerbsarbeit der Eltern – vor allem der Frauen – ermöglichen oder erleichtern.

Die Angebote müssen dabei zwingend inklusiv ausgestaltet sein, das heisst in die regulären Angebote und Strukturen integriert werden. Damit kann ein wichtiger Grundstein für eine erfolgreiche Inklusion auch in den Kindergarten, die Schule und in den Beruf gelegt werden. Eine solche Inklusion trägt auch dazu bei, andere Kinder für Behinderungen zu sensibilisieren.

Weiter müssen zwingend die tatsächlichen Mehrkosten für die Betreuung von Kindern mit Behinderungen berücksichtigt und die Qualität der Angebote gewährleistet werden. Ebenfalls zentral ist, dass die Rahmenbedingungen der Kinderbetreuungsangebote an die Bedürfnisse der Eltern angepasst sind.

Um diese Voraussetzungen erfüllen zu können, halten wir die nachfolgend ausgeführten Änderungen für unabdingbar.

II Änderungsvorschläge

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

Art. 1 Abs. 2 Bst c: Qualität des Angebots der familienergänzenden Kinderbetreuung

In Bezug auf die Betreuungsqualität in Kitas besteht in der Schweiz erheblicher Verbesserungsbedarf.[1] Eine hohe Betreuungsqualität ist entscheidend dafür, dass sich eine Kita-Betreuung positiv auf die (sprachliche, kognitive, sozio-emotionale) Entwicklung, die Selbständigkeit, die soziale Integration, das Sicherheitsgefühl von Kindern auswirkt – eine geringe Betreuungsqualität verstärkt hingegen unter anderem die Risikofaktoren im familiären Umfeld. Die Qualität der Betreuung ist auch entscheidend dafür, dass junge Eltern und insbesondere Mütter –auch mit Kindern mit Behinderungen – ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnehmen respektive ihre Pensen ausweiten. Sie tun dies nur, wenn sie Vertrauen haben, dass ihre Kinder qualitativ gut betreut und gefördert werden. Die Studie von Infras[2] zeigt auf, dass Mütter dann ihre Erwerbspensen ausweiten, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird. Weiter ist es entscheidend, dass die Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern und des Arbeitsmarkts (Erreichbarkeit, Betreuungszeiten) abgestimmt sind. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage die Verbesserung der Qualität des Angebots beizubehalten. Auch eine Studie von BAK Economics[3] prognostiziert substanzielle volkswirtschaftliche Effekte bei Massnahmen zur Qualitätsverbesserung. Zudem ist Qualität auch wichtig, um dem Fachkräftemangel in der professionellen Kinderbetreuung zu begegnen, da ein Teil des Personals auch aus dem Grund mangelnder Qualität aus dem Beruf aussteigt. Bei Kindern mit Behinderungen spielt vor allem auch die Anleitung von Betreuungspersonen durch die Eltern eine sehr wichtige Rolle.

Bei Kindern mit schweren Behinderungen, die auch medizinische Unterstützung oder Überwachung in der Kita benötigen, ist der Faktor Qualität ebenfalls von grösster Bedeutung. Nur wenn Eltern darauf vertrauen, dass das Kitapersonal weiss, wie in Notsituationen gehandelt werden muss, und genügend Personal vor Ort ist, werden sie sich für die externe Betreuung entscheiden und die Erwerbstätigkeit beibehalten.

Position Agile zu Art. 1 Abs. 2 Bst c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Art. 1 Abs.2 Bst. c^{bis}: Angebotslücken und Kosten für die Betreuung von Kindern mit Behinderungen

Relevant für die Kostensenkung der behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen ist insbesondere, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig den höheren Betreuungskosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, dass auch im Rahmen der Programmvereinbarung Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen geschlossen werden.

Position Agile zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c^{bis}:

Die Zweckbestimmung hinsichtlich der Schliessung der Angebotslücken soll beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die von uns geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. Ausführungen zu Art. 13 Abs. 1 Bst. d.).

[1] Schwab Cammarano/Stern, 2020, S. 6.
[2] Schwab Cammarano/Stern, 2020, S. 4-6. d
[3] BAK Economics (2020),

Wichtig ist an dieser Stelle die Bemerkung, dass eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern schlicht nicht möglich ist, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Platz für ein Kind mit Behinderung nicht besucht werden wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Art. 1 Abs.2 Bst. d: Unterstützung der Kantone bei der Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern

Die positiven volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effekte der Unterstützung der frühen Förderung sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung sind vielfach belegt.[4] Mit qualifizierter frühkindlicher Betreuung wird eine Verbesserung der schulischen Leistung und des Bildungsabschlusses und damit verbunden individuell eine höhere Bildungsrendite erzielt. Frühkindliche Bildung wirkt sich zudem positiv auf das Gesundheitsverhalten und später auch auf die Gesundheitskosten aus. Höhere Bildungsabschlüsse tragen dazu bei, dass die Kinder im Erwachsenenalter seltener Sozialhilfe beziehen. Diese allesamt positiven Effekte kommen allerdings erst viele Jahre nach der Zeit zum Tragen, während der die Kinder Angebote im Frühbereich in Anspruch genommen haben.

In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei die Bedeutung der frühen Förderung noch grösser ist: Vorschulische, inklusive Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern in der Schule und später auch in der beruflichen Laufbahn. Zudem wird der Einstieg in den Kindergarten bei Kindern mit Verhaltensauffälligkeiten stark erleichtert, wenn davor bereits eine Inklusion in die Gruppe stattgefunden hat.[5]

Position Agile zu Art. 1 Abs. 2 Bst. d: Unterstützung der Mehrheit

Art. 3 d: Begriff «Behinderungen»

Der Begriff «Behinderungen» wird von der Kommission des Ständerats definiert als «körperliche, geistige oder psychische Behinderungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen». Es fehlt die Berücksichtigung der Sinnesbeeinträchtigungen, die auch im Vorschlag des Bundesrats zur BehiG-Teilrevision berücksichtigt werden sollen.

Vorschlag Agile zu Art. 3 d, Definition von Die Behinderungen: (…) «körperliche, geistige, oder psychische oder sensorische Behinderungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen».

Art. 13 Abs. 1 Bst. b: Bessere Abstimmung der Betreuungsangebote auf Bedürfnisse der Eltern

Das Gesetz soll namentlich die Beschäftigung von Frauen verbessern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Kinderbetreuungsinstitutionen nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade im Gesundheitsbereich mit einem akuten Fachkräftemangel sind sehr viele Frauen beschäftigt, welche zu unüblichen Zeiten arbeiten. Die Angebote der Kinderbetreuung müssen besser auf diese Zeiten angepasst werden, damit das externe Betreuungsangebot tatsächlich die Erwerbstätigkeit ermöglicht und die Beiträge auch eine Wirkung entfalten.

Position Agile zu Art. 13 Abs. 1 Bst. b: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

[4] Z.B Interface (2020),
[5] vgl. Procap Bericht 2021.

Art. 13 Abs. 1 Bst. c: Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote

Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit die Betreuung in Anspruch genommen wird (vgl. Begründung zu Art. 1 Abs.2 Bst c UKibeG).

Position Agile zu Art. 13 Abs. 1 Bst. c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Art. 13 Abs. 1 Bst. d: Schaffung von institutionellen Betreuungsplätzen für Kinder mit Behinderungen im Vorschul- und Schulalter zur Schliessung von Angebotslücken und Senkung der Kosten für deren Eltern

Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen, entsprechend ist es sinnvoll, dazu mit dem Buchstaben d. einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen, solange dies innerhalb der regulären Strukturen und Angebote erfolgt.

Hingegen weisen wir darauf hin, dass die «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt geregelt ist: einerseits bei den Programmvereinbarungen (in Verbindung mit der Zweckbestimmung in Art. 1 Abs. 2 Bst. c^{bis} UKibeG), andererseits bei der Betreuungszulage in Art. 5 Abs. 2ter FamZG– in letzterem aber unzureichend.

Die höheren Beiträge gemäss vorgesehenem Art. 5 Abs. 2ter FamZG ermöglichen somit nicht allen Kindern den Kitabesuch und können in der Folge auch bestehende Angebotslücken – die es noch vielerorts in der Schweiz gibt – nicht schliessen, was die Kommission eigentlich klar beabsichtigt.

Dies gilt es in Art. 5 Abs. 2ter FamZG zu korrigieren, indem der maximale Faktor auf 3 erhöht wird.

Position Agile: So lange in Art. 5 Abs. 2ter FamZG die Erhöhung des maximalen Faktors auf 3 nicht erfüllt ist, braucht es noch einen Zusatz und ist die Formulierung in Art. Art. 13 Abs. 1 Bst. d notwendig. Weiter ist für Agile zentral, dass keine separativen Angebote für Kinder mit Behinderungen geschaffen werden bzw. die Beiträge nicht an bestimmte Leistungserbringer geknüpft werden, damit Kinder mit Behinderungen gemeinsam mit Kindern ohne Kinder besuchen können (siehe dazu auch Art. 19 der UNO-Behindertenrechtskonvention).

2 Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)

Art. 5 Abs. 2ter: Ermöglichung der Betreuung von Kindern mit Behinderungen

Aus anreizökonomischer Sicht macht ein Unterstützungssystem Sinn, bei dem über die Bundesgesetzgebung immer linear derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird (wie die Kommission selbst das auch zurecht in Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorschlägt). Gemäss Procap-Bericht (S. 30) beträgt das Maximum der Kosten bei einem Kind mit einer schweren Behinderung drei Mal mehr als bei einem Kind ohne Behinderung. Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten sind solche Beiträge nicht zu stemmen und ein Kitabesuch wird verunmöglicht. Dies führt regelmässig dazu, dass ein Elternteil, meist die Mutter, die Erwerbsarbeit aufgibt oder sehr stark reduziert.

In diesem Bereich ist die Architektur der WBK-S nicht nachvollziehbar: Innerhalb der Betreuungszulage wird maximal der zweifache Betrag gewährt, weiter können Beiträge aus den

Programmvereinbarungen zur Kostensenkung gewährt werden. Für Kinder mit schweren Behinderungen müssen somit zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden, was administrativ aufwändig ist und nur dann funktioniert, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag.

Antrag Agile: Anpassung Art. 5 Abs. 2ter:

Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal ***dreifachen*** ~~*zweifachen*~~ Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Art. 5 Abs. 2quater: Betrag für Kleinkinder unter 18 Monaten

Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielte Anreizwirkung gleichmässig erhalten bleibt. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt. Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten wegen des entwicklungspsychologisch wichtigen höheren Betreuungsschlüssels (mehr Personal) mehr, oft das 1,5-fache des Kindertarifs. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit hier keine lineare Betreuungszulage vorsieht.

Dies ist umso wichtiger, als es gerade die erhöhten Kosten für die institutionelle familienergänzende Betreuung während dieser Baby- und Kleinkindzeit sind, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung ist also gerade hier das lineare Modell von substanzieller Bedeutung. Wir verweisen dazu auch auf die Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Support to Working Parents. Report Comparing two Proposals» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes.

Antrag Agile zu Art. 5 Abs. 2quater: Unterstützung der Minderheit Herzog

Art. 23a: Statistik

Im Bereich der Betreuung von Kindern mit Behinderungen sowie von Babys fehlen heute entscheidende statistische Grundlagen (tatsächliche Kosten, Anzahl Kinder, Anzahl Plätze, Art der bestehenden Angebote, Erwerbspensen der Eltern). Der Entscheid von Müttern, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen, ist massgeblich von den Kosten der Betreuung abhängig. Gerade bei Babys sind diese Kosten in der Regel deutlich höher. Es gibt aber keine Daten zu Anzahl und tatsächlich verrechneten Tarifen. Die Erwerbsquote bei Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare bisherige Grundlage ist ein Bericht von Procap.

Wir beantragen daher eine entsprechende Ergänzung von Art. 23a Abs. 1 FamZG:

Position Agile: Unterstützung mit Änderungsantrag zu Art. 23a Abs. 1 FamZG:

Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei auch die spezifische Situation von Kindern mit erhöhtem Betreuungsbedarf (Babys, Kinder mit Behinderungen) berücksichtigt wird. ~~sowie der Politik der frühen Förderung von Kindern.~~

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

Position Agile: Unterstützung der Mehrheit: Eintreten

Art. 1: Höhe des Verpflichtungskredits

In allen Schwerpunkten der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. Daher wäre der Betrag des Nationalrats, 224 Millionen, notwendig.

Wir weisen darauf hin, dass es unstimmig und wenig zielführend ist, den Beitrag hier zu reduzieren und gleichzeitig an mehreren Orten bei der Betreuungszulage den Betrag tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarung. Mit dieser Ausgangslage wird es nicht möglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen: Die vorgeschlagenen Mittel der Programmvereinbarungen und die vorgeschlagene Betreuungszulage werden insgesamt nicht ausreichen, um Eltern von Kindern mit Behinderungen mit erhöhtem Betreuungsbedarf und erhöhten Betreuungskosten sowie Eltern mit Kindern unter 18 Monaten, die ebenfalls erhöhte Tarife bezahlen, in der Erwerbstätigkeit zu halten.

Position Agile: Unterstützung der Version des Nationalrats (224 Millionen Franken). Innerhalb der ständerätlichen Varianten unterstützen wir die Minderheit Wasserfallen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Stephan Hüsler
Präsident

Raphaël de Riedmatten
Geschäftsleiter

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
z.H. Mathilde Crevoisier Crelier, Kommissionspräsidentin
Per E-Mail an: familienfragen@bsv.admin.ch

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

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 (Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung) und die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Umsetzungsvorschlag der ständerätlichen Kommission.

Grundsätzliches:

Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung ist als essenzielle Infrastruktur von entscheidender Bedeutung für die Schweizer Volkswirtschaft. Sie erlaubt es Eltern – viele davon hoch qualifiziert –, auch nach der Geburt von Kindern langfristig erwerbstätig zu bleiben. Schweizer Unternehmen sind heute auf das berufliche Engagement dieser Fachkräfte dringend angewiesen – ebenso wie die Sozialversicherungen.

Gleichzeitig zwingt die heutige Rechtspraxis bezüglich Scheidungen, Unterhalt sowie voraussichtlich auch bezüglich Witwen- bzw. Witwerrenten Männer wie Frauen dazu, grundsätzlich auch im Fall einer Elternschaft im Beruf zu bleiben, um im Fall eines entsprechenden Lebensereignisses nicht in finanzielle Not zu geraten. **Es ist die Aufgabe des Staates, diesem von seinen Institutionen derart manifestierten Rollenverständnis auch mit der entsprechenden Infrastruktur gerecht zu werden** – also die finanzielle Existenzsicherung beider Geschlechter überhaupt erst möglich zu machen**.**

Nicht zuletzt leistet die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung **einen fundamentalen Beitrag zur Frühförderung von Kindern**, zur Chancengleichheit in Gesellschaft und Wirtschaft und zu Bildung und Stabilität der nächsten Generation.

Der Bund leistete mit der einst befristeten und mehrfach verlängerten Anstossfinanzierung für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung einen wertvollen Beitrag zur Etablierung einer entsprechenden Vereinbarkeitsinfrastruktur in der Schweiz. Doch dieses Impulsprogramm eignet sich nicht als dauerhafte Lösung. Bis heute sind die Kosten für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung insbesondere für die Mittelschicht mit rund 35 Prozent eines Einkommens[1] derart hoch, dass sie einen massiven Fehlanreiz gegen die Erwerbsarbeit schaffen. Beim Erwerbsentscheid addieren sich diese sehr substanziellen Betreuungskosten oft noch zusätzlich mit höheren Steuern und tieferen bzw. wegfallenden Prämienverbilligungen.

Kurz: Zusätzliche Erwerbsarbeit lohnt sich für viele Familien insbesondere der Mittelschicht kaum.

Wir begrüssen darum sehr, dass mit dieser Vorlage der entsprechende Fehlanreiz korrigiert und erwerbstätige Eltern in der Schweiz entsprechend entlastet werden. Somit lehnen wir die Minderheit Stark (Nichteintreten) ab.

[1] OECD, "Net childcare costs": https://data.oecd.org/benwage/net-childcare-costs.htm?context=OECD

Wir bedauern jedoch, dass sich die Ständeratskommission nicht am Modell des Nationalrats orientiert hat, das eine Finanzierung über Bundesbeiträge vorgesehen hat. **Eine solche Finanzierung wäre volkswirtschaftlich effizienter, da sie ohne irgendwelche Belastung von Erwerbseinkommen auskäme.** Angesichts der aktuellen Diskussionen um die Bundesfinanzen sowie der klaren Mehrheitsverhältnisse in der Ständeratskommission zu Gunsten einer Finanzierung über eine Betreuungszulage zeigen wir uns hier kompromissbereit.

Dies, sofern die Vorlage einige nachfolgend ausgeführte Änderungen erfährt, die wir für unabdingbar halten.

Änderungsvorschläge:

1. Anreizwirkung für die Kantone
Ein wesentliches und für die volkswirtschaftliche Effektivität essenzielles Element der nationalrätlichen Vorlage war die **Anreizwirkung für die Kantone**. Dies, weil der ursprünglich angedachte Bundesbeitrag, bzw. die jetzt vorgesehene Betreuungszulage, nicht ausreichend hoch ist, um alleine die erwünsche Wirkung (Beschäftigungseffekte, Verbleib von beiden Eltern im Arbeitsprozess, Bekämpfung des Fachkräftemangels, positive Effekte der frühkindlichen Bildung) zu entfalten. Dafür braucht es zusätzlich eine höhere Unterstützung der Kantone. Dies ist auch im Sinne der Subsidiarität von entscheidender Bedeutung: die parlamentarische Initiative hat auch zum Ziel, die Kantone in die Verantwortung zu nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. Ohne Anreizmodell könnten gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wodurch es zu einem Nullsummenspiel käme. Wir beantragen darum, das im nationalrätlichen Beschluss vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – das von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) eingebracht wurde, auf die Betreuungszulagen zu übertragen.

2. Lineares Modell konsequent umsetzen
Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung kostet aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten sowie teilweise auch für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht die ständerätliche Vorlage hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Wir beantragen, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das 1,5- bis 3-fache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

3. Qualität in den Programmvereinbarungen beibehalten
Neben den Kosten der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung entscheidet die Qualität dieser Betreuung darüber, ob die gewünschten Erwerbseffekte überhaupt erreicht werden. Junge Eltern und insbesondere Mütter erhöhen ihr Erwerbspensum nur dann, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird: Dies zeigt eine entsprechende umfassende Studie von Infras[2] im Auftrag der Jacobs Foundation. Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, ist darum von entscheidender Bedeutung, dass die Verbesserung der Qualität in den Programmvereinbarungen mit den Kantonen beibehalten bleibt.

4. Altersgrenze und Geltungsbereich nicht so stark reduzieren
Die Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage wurde gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag bereits im Nationalrat und in der zu beurteilende Vorlage erneut weiter gesenkt. Kinder im Primarschulalter können jedoch noch nicht systematisch nicht betreut werden. Damit die

[2] https://www.infras.ch/media/filer_public/c5/3d/c53dbe39-73db-497d-b675-775024a43aca/schlussbericht_infras_gfs_bern_kinderbetreuung_und_erwerbstatigkeit_def.pdf

Erwerbstätigkeit tatsächlich möglich und die Vorlage entsprechende Wirkung entfaltet, ist es sinnvoll, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

5. Fiskalische Äquivalenz mit Bundesbeitrag verbessern:
Wir beantragen, die Vorlage um eine teilweise Finanzierung über Bundesmittel zu ergänzen. Dies auch im Sinne der fiskalischen Äquivalenz: Der Bund profitiert mittel- und langfristig von früher Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der langfristige Nutzen der familienergänzenden Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Zudem ist eine Mischfinanzierung volkswirtschaftlich deutlich effizienter, wie bereits ausgeführt wurde, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Unsere Positionen und Anpassungsvorschläge im Detail:

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

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck Abs. 2a

Bemerkung: Wir akzeptieren die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S einen anderen Mechanismus und eine andere Finanzierung vorsieht und die Zielsetzung, die Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung zu senken, neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) in die entsprechende Zweckbestimmung übernommen hat. Im Sinne unserer einleitenden Erläuterungen sind wir bereit, das Ständeratsmodell zu unterstützen, sofern die aktuelle Vorlage einige für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbare Anpassungen erfährt, wie wir im Folgenden ausführen (vgl. Bemerkung unter «Grundsätzliches»).

Art. 1 Abs.2 Bst. b: Unterstützung der Mehrheit

Begründung: Die Minderheit möchte die Angebotslücken nicht nur in der institutionellen Kinderbetreuung, sondern generell vorsehen und bezweckt die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte), und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich.
Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Wir unterstützen aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

Art. 1 Abs. 2 Bst c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Eine hohe Betreuungsqualität ist entscheidend dafür, dass junge Eltern und insbesondere die Mütter ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnehmen resp. ihre Pensen ausweiten. Sie tun dies nur, wenn sie Vertrauen haben, dass ihre Kinder qualitativ gut betreut und gefördert werden. Die Studie von Infras[3] zeigt auf, dass Mütter dann ihre Erwerbspensum ausweiten, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird. Weiter ist es entscheidend, dass die Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern und des Arbeitsmarkts (Erreichbarkeit, Betreuungszeiten) abgestimmt sind. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität des Angebots beizubehalten. Auch eine Studie von BAK Economics[4] prognostiziert substanzielle volkswirtschaftliche Effekte bei Massnahmen zur Qualitätsverbesserung. Zudem ist Qualität auch wichtig, um dem Fachkräftemangel in der professionellen Kinderbetreuung zu begegnen, da ein Teil des Personals auch aus dem Grund mangelnder Qualität aus dem Beruf aussteigt. Bei Kindern mit schweren Behinderungen, die auch medizinische Unterstützung oder Überwachung in der Kita benötigen, ist der Faktor Qualität ebenfalls von grösster Bedeutung. Nur wenn Eltern darauf vertrauen, dass das Kitapersonal weiss, wie in Notsituationen gehandelt werden muss und genügend Personal vor Ort ist, werden sie sich für die externe Betreuung entscheiden und die Erwerbstätigkeit beibehalten.

Art. 1 Abs.2 Bst. cbis

Bemerkung: Relevant für die Kostensenkung der behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen ist insbesondere, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig den höheren Betreuungskosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, dass auch im Rahmen der Programmvereinbarung Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen geschlossen werden, weshalb diese Zweckbestimmung beibehalten werden soll – zumindest was die Schliessung der Angebotslücken betrifft. Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die von uns geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen).
Wichtig ist an dieser Stelle die Bemerkung, dass eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern schlicht nicht möglich ist, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Platz für ein Kind mit Behinderung nicht besucht werden wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Art. 1 Abs.2 Bst. d: Unterstützung der Mehrheit

Begründung: Die positiven volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effekte der Unterstützung der frühen Förderung sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung sind vielfach belegt.[5] Mit qualifizierter frühkindlicher Betreuung wird eine Verbesserung der schulischen Leistung und des Bildungsabschlusses und damit verbunden individuell eine höhere Bildungsrendite erzielt. Frühkindliche Bildung wirkt sich zudem positiv auf das Gesundheitsverhalten und später auch auf die Gesundheitskosten aus. Höhere Bildungsabschlüsse tragen dazu bei, dass die Kinder im Erwachsenenalter seltener Sozialhilfe beziehen. Diese für die Volkswirtschaft allesamt positiven Effekte kommen allerdings erst viele Jahre nach der Zeit zum Tragen, während der die Kinder Angebote im Frühbereich in Anspruch genommen haben.

[3] https://www.infras.ch/de/projekte/familienergaenzende-betreuung-die-qualitat-der-kita-ist-entscheidend
[4] BAK Economics (2020), Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit" https://www.bak-economics.com/publikation/news/volkswirtschaftliches-gesamtmodell-fuer-die-analyse-zur-politik-der-fruehen-kindheit
[5] Z.B Interface (2020), Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit: Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen: https://jacobsfoundation.org/wp-content/uploads/2020/09/JF_Whitepaper_Investition_fru%CC%88he_Kindheit_final.pdf

In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei die Bedeutung der frühen Förderung noch grösser ist: vorschulische, inklusive Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern in der Schule und später auch in der beruflichen Laufbahn. Zudem wird der Einstieg in den Kindergarten bei Kindern mit Verhaltensauffälligkeiten stark erleichtert, wenn davor bereits eine Inklusion in die Gruppe stattgefunden hat (vgl. Procap Bericht 2021[6]).

Art. 2 Bst. a Geltungsbereich: Unterstützung der Mehrheit

Gilt auch für Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c, Art. 5 Abs. 2bis FamZG

Begründung: Die Minderheit Stark möchte die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung vorsehen. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte) - und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich. Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Wir unterstützen aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

Art. 3 Begriffe

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

Die Behinderungsdefinition in Art. 3 Bst. d erachten wir als gut formuliert und sind einverstanden.

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

Art. 4-7

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

Art. 8. Kürzung des Bundesbeitrages und **Art. 9** Festlegungen des Schwellenwerts

Im Sinne der einleitenden Bemerkungen unter «Grundsätzliches», wonach wir im Grundsatz bereit sind, das Ständeratsmodell zu akzeptieren, sind wir mit der Streichung von Art. 8 und Art. 9 einverstanden.
Nicht akzeptabel ist jedoch, dass in Art. 5 im Familienzulagengesetz kein entsprechendes Pendant geschaffen wurde, welches analog zur Nationalratsvariante die gleiche Anreizwirkung auf die Kantone hat. Wir beantragen eine entsprechende Ergänzung in Art. 5 Abs. 2bis.

[6] https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung_Information/Politik/Downloads/KITA/20210629_Procap_Kita-bericht_2_Auflage_DE_BF_Web.pdf

Art. 10: neuer Antrag
Im Sinne der einleitenden Bemerkungen unter «Grundsätzliches» sind wir im Grundsatz bereit, das Ständeratsmodell zu akzeptieren. Wir regen an, den Artikel beizubehalten, um seltene Fälle von Überentschädigung vorzubeugen:

Antrag Art. 10 (neu):

Abs.1 Die neue Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
Abs.2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, indem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
Abs.3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

Begründung: Die Überlegungen zur Überentschädigung im Nationalrats-Modell waren nachvollziehbar, weshalb sie analog auch im Ständerats-Modell eingebettet werden sollen. Selbstverständlich muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Kosten anfallen – auch, wenn die Ausführung durch Kantone und Gemeinden erfolgt. Solche Fälle wären äusserst selten, aber für das System reputationsschädigend – und sollten deshalb verhindert werden.

Art. 11 und Art. 12

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

3. Abschnitt Programmvereinbarungen

Art. 13 Abs. 1 Bst. b: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Das Gesetz soll namentlich die Beschäftigung von Frauen verbessern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Kinderbetreuungsinstitutionen nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade im Gesundheitsbereich mit einem akuten Fachkräftemangel sind sehr viele Frauen beschäftigt, welche zu unüblichen Zeiten arbeiten. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen besser auf diese Zeiten angepasst werden, damit das externe Betreuungsangebot tatsächlich die Erwerbstätigkeit ermöglicht und die Beiträge auch eine Wirkung entfalten.

Art. 13 Abs. 1 Bst. c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit die Betreuung in Anspruch genommen wird. (Vgl. Begründung zu Art. 1 Abs.2 Bst c UKibeG)

Art. 13 Abs. 1 Bst. d:

Bemerkung: Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen, entsprechend ist es sinnvoll, dazu mit dem Buchstaben d. einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.
Hingegen weisen wir darauf hin, dass "die Senkung der Kosten für deren Eltern" nun doppelt, einerseits bei den Programmvereinbarungen (in Verbindung mit der Zweckbestimmung in Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis

UKibeG), andererseits bei der Betreuungszulage in Art. 5 Abs. 2ter FamZG geregelt ist – in letzterem aber unzureichend.

Die höheren Beiträge gemäss vorgesehenem Art. 5 Abs. 2ter FamZG ermöglichen somit nicht allen Kindern den Kitabesuch und können in der Folge auch bestehende Angebotslücken – die es noch vielerorts in der Schweiz gibt – nicht schliessen, was die Kommission eigentlich klar beabsichtigt.
Dies gilt es in Art. 5 Abs. 2ter FamZG zu korrigieren, indem der maximale Faktor auf 3 erhöht wird. Solange die Erhöhung bis 3 nicht erfüllt ist, braucht es noch einen Zusatz und ist diese Formulierung in Art. **Art. 13 Abs. 1 Bst. d** hier notwendig.

Art. 13 Abs. 4: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Die Formulierung gemäss Nationalrat ist grundsätzlich sinnvoll und kann trotz Konzeptwechsel beibehalten werden. Sie macht immer dann Sinn, wenn ein Programm über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt wird. Dies, um Beispiele guter Praxis, Qualitätsverbesserungen oder Harmonisierungsbestrebungen der Kantonskonferenzen zu unterstützen oder Projekte Dritter, die der Weiterentwicklung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung dienen.

Art. 13a, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20:

Wir unterstützen die Vorschläge gemäss ständerätlicher Kommission.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)

Die Änderungen im FamZG entsprechen dem Konzept des ständerätlichen Modells, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen. Folgende Anpassungen sind im FamZG jedoch unabdingbar, damit die Vorlage ihre Zielsetzungen erreicht:

Art. 3 Abs. 1 Bst. c : Unterstützung der Minderheit II Herzog Eva

Begründung: Im Nationalrat wurde die Altersspanne ursprünglich als die gesamte obligatorische Schulzeit vorgeschlagen. Namentlich aus finanziellen Überlegungen wurde der Geltungsbereich eingeschränkt, wie vom Bundesrat vorschlagen auf 8P Harmos, was dem Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe und einem Alter von 11-12 Jahren entspricht.

Die Anspruchsgruppe weiter einzuschränken, erachten wir nicht als mit den Zielen dieser Vorlage vereinbar. Kinder in der Primarschule sollten nicht systematisch unbetreut sein. Gleichzeitig gilt es, die Erwerbstätigkeit der Eltern und damit deren Arbeitsmarktfähigkeit auch in diesem Alter zu ermöglichen. Damit die Vorlage Wirkung entfaltet, ist es sinnvoll, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

Die Minderheit I (Gmür-Schönenberger) hat gegenüber der Mehrheit immerhin noch den Vorteil, dass der Abschluss der Basisstufe abgedeckt ist. Der Vorschlag der Mehrheit, die Altersgrenze auf 7 Jahre zu senken, ermöglicht keine durchgängige Berufstätigkeit der Eltern, da die Kinder in diesem Alter oft wenige Stunden zur Schule gehen und der Betreuungsbedarf nach wie vor sehr hoch ist.

Art. 5 Höhe der Familienzulage / Betreuungszulage

Art. 5 Abs. 2bis

Wir begrüssen das lineare System und Formulierung der Mehrheit, welches verhindert, dass wegen Schwelleneffekten die Beschäftigungswirkung negativ beeinträchtigt wird. Hingegen fehlt, wie weiter vorne aufgezeigt, ein Mechanismus, um analog den Artikeln 8 und 9 der Nationalratsversion Fehlanreizen bei den Kantonen vorzubeugen.

Antrag auf Erweiterung Art. 5 Abs. 2bis, um Fehlanreize für Kantone zu verhindern:

Art. 5 Abs. 2bis

a. Die Betreuungszulage beträgt mindestens ***150*** ~~*100*~~ Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jeden zusätzlichen halben Betreuungstag pro Woche erhöht sich die Zulage um ***75*** ~~*50*~~ Franken.

b. ***Kürzung der Betreuungszulage*** (neu, gestützt auf Art. 8 UKibeG, Version Nationalrat)
   1. ~~*Der Bundesbeitrag*~~ ***Die Betreuungszulage*** wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. ***Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 2bis Bst. a nicht unterschreiten.*** ~~*Der Bundesbeitrag darf jedoch 10 Prozent der Kosten nach Artikel 7 Absatz 1 nicht unterschreiten.*~~
   2. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind unter ***12*** ~~*16*~~ Jahren.
   3. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung

c. ***Festlegung des Schwellenwerts*** (neu, gestützt auf Art. 9 UKibeG, Version Nationalrat)
   1. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
   2. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung ***der Betreuungszulage*** ~~*des Bundesbeitrags*~~ in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
   3. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
   4. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung ***der Betreuungszulage*** ~~*des Bundesbeitrags*~~ pro Kanton.

Begründung: Ein zentrales Manko der ständerätlichen Vorlage ist, dass sie **Fehlanreize für die Kantone** schafft, auf Basis der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren. Dies ist hinsichtlich der Beschäftigungswirkung kontraproduktiv und entspricht leider auch einer Erfahrung aus der Vergangenheit, beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die nationalrätliche Version hatte deshalb auf Vorschlag der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Berggebiete (SAB) einen durchdachten Mechanismus ausgearbeitet, der die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung der Vorlage maximierte: Vorerst geht der Bund mit gutem Beispiel voran und finanziert einen höheren Kostenanteil (daher der Antrag, pro Tag 150 bzw. pro Halbtag 75 Franken zu bezahlen). Wenn die Kantone dann aber ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau

(Schwellenwert) erhöhen, geht auch der Bund (beziehungsweise im SR-Modell auch die Arbeitgebenden) mit seinen Anteilen zurück. Wir beantragen hier daher eine Anpassung von Art. 5 Abs. 2bis FamZG, welche den Anreizmechanismus des Nationalrats auf das Ständeratsmodell überträgt und analog nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorsieht, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Erstens, weil die Betreuungszulage alleine nicht ausreicht, um die erwünschte Wirkung zu erzielen. Das volkswirtschaftliche Optimum der Subventionierung durch die öffentliche Hand liegt deutlich höher (Vgl. BAK Basel Economics[7], +1.5 Mrd. CHF alleine für die frühe Kindheit) und benötigt zwingend auch noch eine Erhöhung der kantonalen Beiträge, um die erwünschte Beschäftigungswirkung wie auch die Förderung der Frühen Kindheit (und den späteren Nutzen in Form höherer Bildung und weniger Sozialausgaben) zu realisieren. Zweitens muss vermieden werden, dass Kantone ihre Beiträge reduzieren. Ohne Anreizmechanismus besteht die Gefahr, dass Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung gemäss ständerätlichem Konzept neu den Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Daher schlagen wir vor, die Betreuungszulage zu Beginn des Systems auf **150** Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jeden zusätzlichen halben Betreuungstag pro Woche erhöht sich die Zulage um **75** Franken.

So wird sichergestellt, dass auch bei einer Kürzung zumindest ein Sockelbeitrag noch bestehen bleibt.

Die Umsetzung wird dadurch ermöglicht, dass bei der Geltendmachung des Anspruchs auf eine Betreuungszulage ohnehin das Kind und damit auch der Wohnsitz des Kindes inklusive Wohnsitzkanton registriert werden muss – dieser Wohnsitzkanton ist für die Ermittlung des Kürzungsbedarfs relevant. In der Folge kann bei der Nichterreichung des Schwellenwerts durch einen Kanton die Betreuungszulage für alle Kinder eines Kantons durch die Ausgleichskassen gekürzt werden.

Antrag auf Anpassung Art. 5 Abs. 2ter, um Betreuung von Kindern mit Behinderungen zu ermöglichen:
Art. 5 Abs. 2ter
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal ***dreifachen*** ~~*zweifachen*~~ Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Begründung: Aus anreizökonomischer Sicht macht ein Unterstützungssystem Sinn, bei dem über die Bundesgesetzgebung immer linear derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird (wie die Kommission selbst das auch zurecht in Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorschlägt). Gemäss Procap-Bericht (S. 30) beträgt das Maximum der Kosten bei einem Kind mit einer schweren Behinderung Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderung. Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten sind solche Beiträge nicht zu stemmen und ein Kitabesuch wird verunmöglicht. Dies führt regelmässig dazu, dass ein Elternteil, meist die Mutter, die Erwerbsarbeit aufgibt oder sehr stark reduziert.
In diesem Bereich ist die Architektur der WBK-S nicht nachvollziehbar: Innerhalb der Betreuungszulage wird maximal der zweifache Betrag gewährt, weiter können Beiträge aus den Programmvereinbarungen zur Kostensenkung gewährt werden. Für Kinder mit schweren Behinderungen müssen somit zwei

[7] BAK Economics (2020), Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit" https://www.bak-economics.com/publikation/news/volkswirtschaftliches-gesamtmodell-fuer-die-analyse-zur-politik-der-fruehen-kindheit, S.123: Investitionsszenario mit Qualitäterhöhung und Fördermassmahmen für benachteiligte Kinder: 1509 Mrd.

Unterstützungssysteme kombiniert werden, was administrativ aufwändig ist und nur dann funktioniert, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag.

Art. 5 Abs. 2quater: Unterstützung der Minderheit Herzog

Begründung: Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielte Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleibt. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt. Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten wegen des entwicklungspsychologisch wichtigen höheren Betreuungsschlüssels (mehr Personal) mehr, oft das 1,5-Fache des Kindertarifs. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit hier keine lineare Betreuungszulage vorsieht.

Dies ist umso wichtiger, als es gerade die erhöhten Kosten für die institutionelle familienergänzende Betreuung während dieser Baby- und Kleinkindzeit sind, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung ist also gerade hier das lineare Modell von substanzieller Bedeutung. Wir verweisen dazu auch auf die Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Support to Working Parents. Report Comparing two Proposals» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes.

Art. 16 Finanzierung: Unterstützung mit Änderungsantrag

Abs.6: Unterstützung der Minderheit Herzog mit Änderung:

Abs. 6
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. ~~2~~-2bis, ***2ter, 2quater*** FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Begründung: Abs. 5 ist nicht nötig, da in Art. 16 Abs. 1-4 definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt wird. Hingegen ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil nicht alleine die Kantone und Gemeinden von externer Kinderbetreuung und einer höheren Beschäftigung profitieren. Auch der Bund profitiert von früher Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Zudem hat man sonst ein Problem der fiskalischen Äquivalenz. Mit der heutigen Mobilität fällt der spätere Nutzen der familienergänzenden Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden.

Art. 23a Statistik: Unterstützung mit Änderungsantrag

Wir beantragen eine Ergänzung von Art. 23a Abs. 1 FamZG:

Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen ***der Politik der frühen Förderung sowie*** der familienergänzenden Kinderbetreuung***, wobei auch die spezifische Situation von Kindern mit erhöhtem Betreuungsbedarf (Babys, Kinder mit Behinderungen) berücksichtigt wird.*** ~~*sowie der Politik der frühen Förderung von Kindern.*~~

Begründung: Im Bereich der Betreuung von Kindern mit Behinderungen sowie von Babys fehlen heute entscheidende statistische Grundlagen (tatsächliche Kosten, Anzahl Kinder, Anzahl Plätze, Art der bestehenden Angebote, Erwerbspensen der Eltern). Der Entscheid von Müttern, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen, ist massgeblich von den Kosten der Betreuung abhängig. Gerade bei Babys sind diese Kosten in der Regel deutlich höher. Es gibt aber keine Daten zu Anzahl und tatsächlich verrechneten Tarifen. Die Erwerbsquote bei Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare bisherige Grundlage ist ein Bericht von Procap.

Volkswirtschaftlich ist es bei beiden Gruppen zu vermeiden, dass sie ihre Erwerbspensen reduzieren.

Arbeitslosenverischerungsgesetz (AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes: Unterstützung der Mehrheit

Begründung: Die Formulierung der Mehrheit ermöglicht insbesondere Alleinerziehenden eine rasche Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit (in den meisten anderen Fällen mit Kinderbetreuung arbeitet die Partnerin oder der Partner, womit die Betreuungszulage ohnehin an diese Person geht und diese Regelung nicht anwendbar ist). Gerade Alleinerziehende sind darauf angewiesen, die familienergänzende Kinderbetreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Es wäre ökonomisch ineffizient, bei einer Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um dann wiederum bei einem Stellenangebot eine erschwerte Arbeitsaufnahme hinnehmen zu müssen, da zuerst die Kinderbetreuung neu organisiert werden muss. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung soll sofort ein Platz gefunden werden können. Die Kindertagesstätten ihrerseits sind aus Kosten und Effizienzgründen auf eine Planung angewiesen. Plätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder Tagen gekündigt oder in Anspruch genommen werden.

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

Unterstützung der Mehrheit: Eintreten

Art. 1 Unterstützung der Version des Nationalrats (224 Millionen Franken)

Begründung: In allen Schwerpunkten der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. Daher wäre der Betrag des Nationalrats, 224 Millionen, notwendig.

Innerhalb der ständerätlichen Varianten unterstützen wir die **Minderheit I Wasserfallen**.

Wir weisen darauf hin, dass es unstimmig und wenig zielführend ist, den Beitrag hier zu reduzieren und gleichzeitig an mehreren Orten bei der Betreuungszulage den Betrag tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarung. Mit dieser Ausgangslage wird es nicht möglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen: Die Mittel der Programmvereinbarungen wie vorgeschlagen und die Betreuungszulage wie vorgeschlagen werden insgesamt nicht ausreichen, um Eltern von Kindern mit Behinderungen mit erhöhtem Betreuungsbedarf und erhöhten Betreuungskosten sowie Eltern mit Kindern unter 18 Monaten, die ebenfalls erhöhte Tarife bezahlen, in der Erwerbstätigkeit zu halten.

Alliance Enfance
Glockengasse 7
4051 Basel
061 268 99 99
www.alliance-enfance.ch

An die

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
des Ständerats

z.H. Frau Mathilde Crevoisier Crelier, Präsidentin

Per E-Mail an: familienfragen@bsv.admin.ch

Genève / Wädenswil, 12. Juni 2024

Vernehmlassungsantwort an die WBK-S zur Umsetzung der Parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Anträgen der WBK-S zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) und zum Bundesbeschluss Stellung zu nehmen.

Allgemeine Würdigung: Wir sind kritisch-konstruktiv

Alliance Enfance begrüsst es, dass die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats (WBK-S) die laufende Anstossfinanzierung für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in ein neues Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) überführen möchte und damit dem Nationalrat folgt. Dies insbesondere, weil die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung und die Politik der frühen Förderung so einen dauerhaften Platz in der Gesetzgebung auf Bundesebene erhalten und weil die Vorlage die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung verfolgt.

Die Vorlage fokussiert bisher stark auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für die Eltern. Dies ist ein zentrales gesellschaftspolitisches Anliegen, dessen Förderung wir sehr begrüssen. Wir möchten aber gleichzeitig auf das grosse Potenzial familien- und schulergänzender Bildung und Betreuung für die Kinder selbst, ihre Entwicklung, ihre Sozialisation und ihre Lernbiografie hinweisen. Dieser Aspekt und seine positiven Effekte – auch indirekt für die Gesamtgesellschaft und die öffentliche Hand – werden im Zusatzbericht praktisch nicht erwähnt. Das Kindeswohl wird gar nicht erwähnt. Entsprechend finden diese Aspekte auch kaum Niederschlag im Gesetz. Hier wird es noch einiges zu tun geben.

Die beiden Pfeiler der Vorlage, Reduktion der Elternbeiträge mittels Auszahlung einer Betreuungszulage und die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zur Weiterentwicklung des Angebots befürworten wir.

Alliance Enfance hat die Vorlage des Nationalrats als klug geschnürtes Paket verstanden und ausdrücklich begrüsst. Nun sind wir knapp ein Jahr danach in der Situation, uns zu einem in verschiedenen Punkten anders strukturierten Vorschlag äussern zu können. Wir stehen dem Vorschlag der WBK-S kritisch-konstruktiv gegenüber und möchten diese Haltung gerne begründen und drei Verbesserungspfade aufzeigen. Damit könnte es gelingen, das von Ihnen vorgeschlagene Modell so anzupassen, dass es die Ziele der parlamentarischen Initiative tatsächlich und möglichst effizient erreichen kann und politisch mehrheitsfähig bleibt.

Pfad 1: Die Kinder bitte nicht vergessen

Die Vorlage und der erläuternde Bericht stellen zurecht die Frage der Vereinbarkeit in den Vordergrund. Für Alliance Enfance ist es jedoch nicht akzeptabel, dass in allen Erläuterungen die Perspektive sowie die Bedürfnisse und Rechte der Kinder, die familienergänzend betreut werden, nicht angesprochen werden. Denn bei aller volkswirtschaftlich nachvollziehbarer Logik steht die gute, gesunde und chancenreiche Entwicklung der Kinder ebenso im Vordergrund – sie sind es, um die es schliesslich geht. Die durch das Gesetz betroffenen Subjekte, die Kinder, die im Zweckartikel der Gesetzesvorlage an prominentester Stelle erwähnt werden (als Teil der Familien und als direkt Betroffene, deren Chancen verbessert werden sollen), können nicht unbegründeterweise aus allen Erläuterungen und Begleitdokumenten ausgeschlossen werden.

Jeder gesellschaftliche Mehrwert der Vorlage kann nur an der Verbesserung der Situation der Kinder gemessen werden: Wenn sie tageweise in anregungsreicher Umgebung und mit verlässlichen Betreuungspersonen in den Betreuungseinrichtungen ihre Lernbiografie starten können, sind die Zwecke erreichbar, dass Eltern und Kindern profitieren können und dass die Chancengerechtigkeit für Kinder verbessert wird. Dann werden in der Folge auch positive Effekte für den Arbeitsmarkt und für die Haushalte von Gemeinden, Kantonen und Bund auftreten. Falls handkehrum ausschliesslich finanz- und arbeitsmarktpolitisch argumentiert und konzipiert wird, riskiert der Gesetzgeber eine Politikgestaltung, die das Wohl und die Interessen der Kinder aus den Augen verliert.

Die Lernbiografien von Kindern starten zwar im Vorschulalter, sprich: ab ihrer Geburt, sind aber als Kontinuum zu sehen, sodass eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf Kinder im Vorschulalter abzulehnen ist. Die familienergänzende Bildung und Betreuung ist auch in der Schulzeit bedeutsam und den Eltern sollte die Wahl der geeigneten Institution von Bildung und Betreuung offenstehen – ob nun schulergänzende Tagesstruktur, Tagesfamilie (besonders auf dem Land auch für ältere Kinder sehr wichtig) oder Kindertagesstätte (auch da sie teilweise Kinder bis 12 Jahre aufnehmen). Entsprechend ist der Begriff «Vorschulalter» in allen Artikeln zu streichen.

Es gibt noch einen weiteren Aspekt, der vor allem Kinderinteressen betrifft und der in der Vorlage noch unberücksichtigt ist. Familien mit Kindern sind auch auf Betreuungsleistungen angewiesen, da es das Kindeswohl verlangt: Eltern können auch aus anderen als arbeits- oder ausbildungsbedingten Gründen nicht in der Lage sein, ihre Kinder zu betreuen. Insbesondere muss auch die Betreuung aufgrund sozialer oder gesundheitlicher Indikation zur Verbesserung des Kindeswohls finanziell unterstützt werden. Viele Gemeinden und Kantone handhaben dies bereits heute so. Diese Lücke ist zu schliessen.

Aufgrund dieser Ausführungen haben wir die folgenden konkreten Vorschläge zu einzelnen Bestimmungen:

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

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Zweck

- *Art. 1 Abs. 1 Bst. b.:*

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.

Vorschlag Art. 1 Bst. b.: (…) die Chancengerechtigkeit für Kinder ~~im Vorschulalter~~ zu verbessern.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)

Artikel 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

- *Art. 2 Abs. 2:*

Im Absatz 2 soll «im Vorschulalter» gestrichen werden, denn die Chancengerechtigkeit muss für alle Kinder, nicht nur für die Kinder im Vorschulbereich, gegeben sein.

Vorschlag Art. 2 Abs. 2: Die Betreuungszulage dient dazu, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit sowie die Chancengerechtigkeit für Kinder ~~im Vorschulalter~~ zu verbessern.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

- *Art. 3 Abs. 1 Bst. c.:*

Die Herausforderung für Mütter und Väter, die Vereinbarkeit von Ansprüchen ans und aus dem Familienleben mit den Erfordernissen ihrer Erwerbstätigkeit sicherzustellen, endet nicht plötzlich mit der Vollendung des siebten Altersjahrs ihrer Kinder. Die schulergänzende Betreuung hat grosse Bedeutung und sollte deshalb vom Geltungsbereich auch erfasst werden.

Es entspricht dem Bildungscharakter der familienergänzenden Kinderbetreuung, aber auch der Realität der Familien mehr, bei der Definition des Geltungsbereichs auf die Schulstufen gemäss HarmoS und nicht auf das Alter der Kinder abzustellen.

Wir appellieren deshalb an die WBK-S:

- Berücksichtigung der Minderheit II Herzog Eva
- Anpassung des Textes, um die Schulstufe (gemäss HarmoS-Zählweise) anstelle des Alters zu berücksichtigen

Art. 19 Anspruch auf Familienzulagen

- *Art. 19 Abs. 1quater:*

Wie oben ausgeführt, sind Familien aus anderen als beschäftigungstechnischen Gründen auf Betreuungsleistungen angewiesen und sollen demzufolge – und den Interessen der Kinder dienend – Anspruch auf die Betreuungszulage haben.

Vorschlag Art. 19 1quater: Nichterwerbstätige Personen haben Anspruch auf die Betreuungszulage nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c, sofern sie sich in einer Aus- oder Weiterbildung befinden, von einer Krankheit genesen oder aufgrund anderer indizierter Gründe ihre Kinder temporär nicht betreuen

können oder wenn die Betreuung aufgrund sozialer oder gesundheitlicher Indikation zur Verbesserung des Kindeswohls angezeigt ist. Der Anspruch auf Betreuungszulage [...].

Pfad 2: Der Qualität bitte unbedingt mehr Platz einräumen

Es gibt keine Zweifel – wenn das quantitative Angebot an Kinderbetreuung zu sehr im Vordergrund steht, und das Angebot nicht verbessert wird, wird ein wichtiges Ziel nicht erreicht werden können: Dann werden nicht mehr Eltern ihre Kinder in familienergänzenden Einrichtungen betreuen lassen, auch wenn die Kinderbetreuungskosten das Familienbudget dank der Betreuungszulage weniger belasten. Die «Vereinbarkeitsdividende» der Vorlage wird sich nicht realisieren lassen.

Alliance Enfance bedauert, dass der Qualität der Angebote im Vorschlag der WBK-S zu wenig Platz eingeräumt wird. Das äussert sich auch in den zu geringen Finanzmitteln für die Programmvereinbarungen. Wir fordern hier mehr Bundesmittel. Die BAK-Studie (2020)[1] zeigt, dass Investitionen in die Qualitätsverbesserung den jährlichen Effekt von Ausgaben in die Kinderbetreuung verdoppeln können: Mehr Kinder profitieren, deren Integration und Spracherwerb wird verbessert und demzufolge sind Eltern freier in der Gestaltung ihrer Balance zwischen Familie und Erwerbsarbeit.

Die grosse Bedeutung der Qualität

Damit die Angebote der familien- und schulergänzenden Bildung, Betreuung und Erziehung – die mit Blick auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, gesellschaftlich und volkswirtschaftlich einen immensen Nutzen haben und noch mehr haben werden (Stichwort: Fachkräftemangel) – auch für die Kinder einen grossen Nutzen haben, ist es unabdingbar, dass diese Angebote von hoher Qualität sind. Es gilt: Je höher die pädagogische Qualität, desto grösser der Nutzen (vgl. Schwab, Cammarano & Stern 2020[2]). Es zeigt sich, dass junge Eltern, vor allem Mütter, ihre Erwerbstätigkeit nur dann (wieder-)aufnehmen oder erhöhen, wenn nebst der finanziellen Tragbarkeit insbesondere die Qualität der Angebote sichergestellt ist. Das ist unmittelbar plausibel: Eltern haben dann Vertrauen in Betreuungseinrichtungen, wenn sie sicher sein können, dass sich ihre Kinder mit verlässlichen, verfügbaren und fachlich qualifizierten Personen in einer anregungsreichen und sicheren Umgebung entwickeln können. Eine Studie von Infras[3] im Auftrag der Jacobs Foundation belegt diese Zusammenhänge sehr eindrücklich.

Das macht auch eine weitere Studie[4] deutlich: Eine Senkung der Elterntarife kann sich positiv auf den Wiedereinstieg von Müttern in den Arbeitsmarkt auswirken. Die Bildungsrendite kann aber nur erhöht

[1] BAK economic intelligence (2020): Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur „Politik der frühen Kindheit“: https://www.bak-economics.com/fileadmin/documents/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_DE.pdf,

Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation, Executive Summary, BAK *economic intelligence*, Mai 2020: Untersucht wird ein Investitionsprogramm von jährlich rund CHF 794 Mio., während 10 Jahren, welches zu einem Ausbau der Betreuungskapazitäten für null- bis vierjährige Kinder um 21'000 Vollzeit-Betreuungsplätze führt. Dieser Ausbau ist signifikant, die Betreuungsquote steigt dadurch von 46 auf 60 Prozent. Gleichzeitig wird für alle Eltern der Elternbeitrag von heute CHF 90 auf CHF 60 gesenkt (Tagesfamilien von CHF 75 auf CHF 50). Die durch das Programm verursachten Zusatzkosten wären nach rund 15 Jahren zurückbezahlt und das Programm rentiert sich volkswirtschaftlich. Zusätzlichen Massnahmen zur Qualitätsverbesserung in der Höhe von CHF 535 Mio. jährlich verdoppeln den Effekt des Investitionsprogrammes.

[2] Schwab Cammarano, Stephanie und Susanne Stern (2020): Kitas als ein Schlüsselfaktor für die Gleichstellung. Literaturreview zu den Wirkungen von Kitabetreuung auf die Entwicklung und das Wohlbefinden von Kindern. Zürich: INFRAS. https://www.infras.ch/media/filer_public/c0/c0/c0c0a48e-242c-4fc9-9461-1ff431164ddb/literaturreview_kitabetreuung_final.pdf,

[3] Infras (2018) : Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen, Zürich, https://www.infras.ch/media/filer_public/c5/3d/c53dbe39-73db-497d-b675-775024a43aca/schlussbericht_infras_gfs_bern_kinderbetreuung_und_erwerbstatigkeit_def.pdf

[4] BAK Economics (2020): Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur Politik der frühen Kindheit. Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation. Executive Summary; [Basel: BAK Economics]: https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2020/09/BAK_Politik_Fru%CC%88he_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_DE.pdf,

werden, wenn auch in die Qualität investiert wird. Nur so hat die familienergänzende Kinderbetreuung in den frühen Jahren die erhoffte positive Wirkung auf die Entwicklung des Kindes mit allen entsprechenden mittel- und langfristigen gesellschafspolitischen Mehrwerten (mehr Steuersubstrat, weniger Gesundheits- und Sozialkosten, etc.).

Hinzu kommt, dass eine Qualitätssteigerung auch eine positive Wirkung auf den Fachkräftemangel in der Branche der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung haben kann. Denn die Erfahrung zeigt, dass ein Teil des Personals gerade mangels geeigneter Rahmenbedingungen für qualitativ hochstehende Betreuung und Bildung der Kinder die Branche frühzeitig wieder verlässt. Ohne diese Fachkräfte kann die gesteigerte Nachfrage infolge der Elternbeitragssenkung gar nicht bewältigt werden.

Hohe pädagogische Qualität, wie sie die Wissenschaft beschreibt, wird zu oft noch nicht erreicht (vgl. Wustmann Seiler & Simoni 2016[5], Verein QualiKita 2019[6]). Zuletzt gezeigt hat dies eine internationale Vergleichsstudie der UNICEF (Gromada & Richardson 2021[7]). Die Schweiz schneidet im Bereich familienergänzende Bildung und Betreuung schlecht ab. Dies ist vor allem dem Mangel an ausgebildeten Fachpersonen sowie fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen geschuldet.

Aufgrund dieser Ausführungen haben wir die folgenden konkreten Vorschläge zu einzelnen Bestimmungen:

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)

Artikel 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

- *Art. 3 Abs. 1bis:*

Der Bundesrat sollte auch Kriterien zur Qualität definieren, die erfüllt werden müssen, damit eine Betreuungszulage ausgerichtet wird. Gerade aus Perspektive der Kinder ist die Qualität der Betreuung matchentscheidend. Ausserdem werden Angebote von Eltern vor allem dann in Anspruch genommen, wenn sie Vertrauen in deren qualitativ gute Betreuung haben. Hier bilden die Empfehlungen der SODK und EDK zur Qualität eine gute Grundlage.

Vorschlag Art. 3 Abs. 1bis: Der Bundesrat legt die Kriterien für die Anerkennung der Institutionen fest, bei deren Nutzung eine Betreuungszulage ausgerichtet wird. Diese Kriterien umfassen auch Merkmale der Qualität und orientieren sich dazu an den gültigen Empfehlungen der familienergänzenden Kinderbetreuung der zuständigen interkantonalen Konferenzen.

Pfad 3: Die Programmvereinbarungen bitte wieder ins Gleichgewicht bringen

Alliance Enfance begrüsst es, dass in der aktuellen Vorlage das Subsidiaritätsprinzip berücksichtigt wird und der Bund über Programmvereinbarungen die Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung

[5] Wustmann Seiler, Corina und Heidi Simoni (2016): Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz. Erarbeitet vom Marie Meierhofer Institut für das Kind, erstellt im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission und des Netzwerks Kinderbetreuung Schweiz; [Zürich: Weissgrund]: www.unesco.ch > Bildung > Frühkindliche Bildung > Orientierungsrahmen > PDF.

[6] Verein QualiKita (2019): *QualiKita-Handbuch. Standard des Qualitätslabels für Kindertagesstätten.* Zürich: Kibesuisse, Verband Kindertagesstätten der Schweiz und Jacobs Foundation (Hrsg.).

[7] Gromada, Anna und Dominic Richardson (2021): *Where do rich countries stand on childcare?;* Florence, Italy: UNICEF.

https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/where-do-rich-countries-stand-on-childcare.pdf

sowie den Massnahmen im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung unterstützen kann. Das Instrument der Programmvereinbarungen lässt den Kantonen genügend Gestaltungsspielraum, in der Umsetzung auf diejenigen Massnahmen zu fokussieren, die der Ausgangslage und dem Bedarf im jeweiligen Kanton am besten entsprechen. Massnahmen der Kantone zur Qualitätsentwicklung im Rahmen der Programmvereinbarungen können sein: Schaffung inklusiver Bildungs- und Betreuungsangebote (benötigt zusätzliches und entsprechend geschultes Personal sowie teils Infrastruktur und Material), Erleichterung des Zugangs für belastete Familien, Integrationsmassnahmen wie Sprachförderung, Ermöglichung von Qualitätsentwicklungsprozessen in den Institutionen, Förderung von Aus- und Weiterbildung, Verringerung des Betreuungsschlüssels (z. B. Kostenübernahme zusätzlicher Personalaufwand durch den Kanton).

Nur: Das gut ausgewogene Paket an Programmvereinbarungen, das der Nationalat geschnürt hatte, ist nun ohne grosse Not und vermutlich vor allem aus finanzpolitischen Gründen aus dem Gleichgewicht geraten. Das kann aber relativ einfach repariert werden: Die Qualität der Angebote sowie die Ausrichtung des Angebots auf die Bedürfnisse der Eltern sind wieder in den Programmvereinbarungen aufzunehmen. Und zwar aus den beiden folgenden Gründen:

- Die Entwicklung kantonaler Politiken der frühen Kindheit zu fördern, aber die Förderung der Qualität aussen vor zu lassen, kommt einer Verkennung der Realitäten nahe: Kantone und Gemeinden, die eine Politik der frühen Kindheit entwickelten (oder das gerade tun), müssen sich im Rahmen dieser Arbeiten mit der Frage nach der Qualität auseinandersetzen und haben diese oft in ihren Strategien, Leitlinien und gesetzlichen Grundlagen berücksichtigt. Nur die Politikentwicklung zu fördern, aber gleichzeitig auf die Förderung des Schlüsselelements zu verzichten, sendet ein sehr zwiespältiges Signal aus und wird letztlich zu politischen Grundlagen führen, denen es an Umsetzungskraft fehlt. Die Aufnahme der Qualitätsförderung in den Programmvereinbarungen könnte hier mit verkraftbarem Mitteleinsatz zu einem grossen Mehrertrag führen.
- Das Schliessen von Lücken im Angebot zu fördern, ohne dabei gleichzeitig die Bedürfnisse derjenigen zu berücksichtigen, die diese Lücken ja auslösen (also die Eltern mit Bedarf an zusätzlichen Betreuungsangeboten), wäre ein bemerkenswerter Makel und eine Abwendung von der politischen Maxime, wonach eine staatliche Förderung dort ansetzen soll, wo Bedürfnisse bestehen. Diese Bedürfnisse zu erkennen und zu berücksichtigen, dürfte unzweifelhaft zu einer guten Kinderbetreuungspolitik gehören.

Die Programmvereinbarungen sind an die Empfehlungen der SODK und EDK zur Qualität und Finanzierung von familien- und schulergänzender Kinderbetreuung, die seit 2022 vorliegen, zu knüpfen. Es sind dafür zusätzliche Investitionen, gekoppelt an qualitätsfördernde Vorgaben oder Ziele (Qualifikation des Fachpersonals, Betreuungsschlüssel und Qualitätsmanagement) nötig. Dies ist sowohl in Bezug auf den Umfang der in den Programmvereinbarungen zur Verfügung gestellten Mittel als auch in Bezug auf deren Umsetzung (auf Verordnungsebene und in der Aushandlung mit den Kantonen) zu berücksichtigen.

Für Alliance Enfance sind die Programmvereinbarungen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung eine Priorität. Thematisch geht es dabei um die Schliessung bestehender Angebotslücken, die Qualitätsförderung, die bessere Abstimmung der Angebote auf die Bedürfnisse der Eltern sowie die Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit. Insbesondere im Bereich der Qualitätsentwicklung ist der Bedarf gross. Bund und Kantone können hier gemeinsam wichtige Impulse setzen. Die Vereinbarkeit kann ohne Qualität nicht erreicht werden: Je höher die Qualität der Betreuung, desto grösser das Vertrauen der Eltern in die Betreuung und desto höher der Anreiz, die Kinder ausserfamiliär betreuen und die Erwerbsarbeit (wieder-)aufzunehmen oder auszubauen. Eine wichtige Referenz sind die von SODK und EDK erarbeiteten Empfehlungen zur Qualität in der Kinderbetreuung.

Wir stellen uns das folgende Bündel an Förderbereichen vor, die im Rahmen von Programmvereinbarungen von Bund und Kantonen gemeinsam entwickelt und bearbeitet werden sollten:

I. Die Schaffung von institutionellen Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschul- und Schulalter zur Schliessung bestehender Angebotslücken.
II. Massnahmen zur besseren Abstimmung der familienergänzenden Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern.
III. Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung. Diese orientieren sich an bestehenden Empfehlungen der interkantonalen Konferenzen.
IV. Die Schaffung von institutionellen Betreuungsplätzen für Kinder mit Behinderungen im Vorschul- und Schulalter zur Schliessung von Angebotslücken und die Senkung der Kosten für deren Eltern.
V. Massnahmen der Kantone zur Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern.

Aufgrund dieser Ausführungen haben wir die folgenden konkreten Vorschläge zu einzelnen Bestimmungen:

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

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Artikel 13 Finanzhilfen an Kantone

- *Art. 13, Abs. 1:*

Das Programmvereinbarungspaket, wie es der Nationalrat geschnürt hat, ist die von uns bevorzugte Version – ergänzt um die neue Bestimmung in Art. 13, Abs. 1, Bst. d. (Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder mit Behinderungen). Aus diesem Grund nimmt Alliance die folgende Bewertung vor:

Art. 13 Abs. 1, Bst. a.: Alliance Enfance unterstützt die Mehrheit.

Art. 13 Abs. 1, Bst. b.: Alliance Enfance unterstützt die Minderheit Graf Maya.

Art. 13 Abs. 1, Bst. c.: Alliance Enfance unterstützt die Minderheit Graf Maya.

Art. 13 Abs. 1, Bst. d.: Alliance Enfance unterstützt die Mehrheit.

- Art. 13 Abs. 4:

Diese Bestimmung kann für Pilotprojekte oder für Evaluationen und Forschungsvorhaben, die die Umsetzung der Programmvereinbarungen verbessern können, einen hohen Stellenwert haben. Diesen Ansatz des Nationalrates gilt es weiterzuverfolgen, gerade auch, um den Wissenstransfer über die Sprachgrenzen hinaus zu fördern.

Art. 13, Abs. 4.: Alliance Enfance unterstützt die Minderheit Graf Maya.

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

- *Art 1. Abs. 1:*

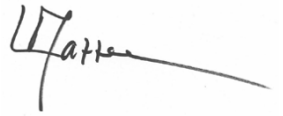
Wir unterstützen hier weiterhin die Version des Nationalrats, der einen Verpflichtungskredit in der Höhe von höchstens 224 Millionen beschloss. Wenn die von uns vorgeschlagenen Schwerpunkte der Programmvereinbarungen tatsächliche Wirkungen entfalten sollen, müssen die zur Verfügung stehenden Mittel auch für alle Kantone, die Programmvereinbarungen abschliessen wollen, ausreichen. Ebenso sind gut finanzierte Programme nötig, um gemeinsam mit der Betreuungszulage die Zwecke des UKibeG zu erreichen, denn – wie oben gezeigt – die Kostenüberlegungen der Eltern sind eng mit der Beurteilung von Qualität und konkreten Angeboten der Kinderbetreuung verknüpft.

Vorschlag Art. 1 Abs. 1: Für die Programmvereinbarungen wird für die Dauer von vier Jahren ab Inkrafttreten des UKibeG ein Verpflichtungskredit von höchstens 224 Millionen Franken bewilligt.

Weitere Kommentare

- Alliance Enfance ist der Meinung, dass die finanziellen Verpflichtungen des Bundes über die Finanzierung der Programmvereinbarungen hinausgehen und der Bund sich an der Finanzierung der Betreuungszulagen beteiligen sollte (gemäss Modell Minderheit Herzog Eva bei Art.16, Abs. 5 und Abs. 6 FamZG).
- Wir unterstützen weiterhin alle Bemühungen der WBK-S, für Kinder mit Behinderungen gute Lösungen zu finden und weisen speziell auf die Vorschläge und Kommentare im Rahmen dieser Vernehmlassung unserer Mitglieder wie Procap hin, die sich für die Interessen von behinderten Kindern und derer Eltern einsetzen.
- Ebenso unterstützen wir die Mehrheit der WBK-S bei der Einschränkung auf die institutionelle Betreuung (Art. 2, Bst. a. UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c., Art. 3a Bst. c. und Art. 5 Abs. 2bis FamZG).
- Unterstützenswert ist auch das Anliegen, die Politik, die das UKibeG ermöglicht, auf eine gute Datengrundlage zu stellen und dazu entsprechende Daten zu erheben und zu veröffentlichen (Art. 23a UKibeG).

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



Lisa Mazzone
Co-Präsidentin

Philipp Kutter
Co-Präsident

An die Kommission für
Wissenschaft, Bildung und Kultur
des Ständerats
3003 Bern

per Mail
an: familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 11. Juni 2024

Stellungnahme von ARTISET, YOUVITA und INSOS betreffend die Vernehmlassung über die durch die WBK-S überarbeitete Vorlage zur «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» (parl. Iv. 21.403)

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Die Föderation ARTISET und ihre Branchenverbände YOUVITA und INSOS haben mit Interesse vom Vorentwurf der WBK-S und dem erläuternden Bericht betreffend die Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 (Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung) Kenntnis genommen. Gerne reicht YOUVITA und INSOS zusammen mit ARTISET die vorliegende Stellungnahme als Vernehmlassungsantwort ein.

ARTISET ist die Föderation der Branchenverbände CURAVIVA, INSOS und YOUVITA. Gemeinsam engagieren sie sich für die Dienstleister, die Menschen im Alter, Menschen mit Behinderung sowie Kinder und Jugendliche betreuen, pflegen und begleiten. Mit aktiver Interessenvertretung, aktuellem Fachwissen, attraktiven Dienstleistungen sowie massgeschneiderten Aus- und Weiterbildungsangeboten unterstützt ARTISET ihre über 3'000 Mitglieder bei der Erfüllung ihrer wichtigen Aufgabe.

Als nationaler Branchenverband setzt sich YOUVITA ein für seine Mitgliederorganisationen, welche Kinder und Jugendliche in ihrem Heranwachsen begleiten und betreuen. Gemeinsam verfolgen YOUVITA und seine Mitglieder das Ziel, die jungen Menschen auf ihrem individuellen Weg zu stärken und zu fördern und ihnen den Übergang in ein möglichst erfülltes und selbstbestimmtes Erwachsenenleben zu erleichtern.

INSOS ist der nationale Branchenverband der Dienstleister für Menschen mit Behinderung. Als Teil der Föderation ARTISET offeriert er seinen Mitgliedern umfassende Angebote und eine starke Interessenvertretung.

1. Grundzüge der vorliegenden Vernehmlassungsantwort (auf Deutsch, Französisch und Italienisch)

- Im Grundsatz begrüssen ARTISET,YOUVITA und INSOS die Stossrichtung der von der WBK-S überarbeiteten Vorlage zur Überführung der Bundeshilfen im Rahmen der institutionellen Kinderbetreuung in ein – dauerhaftes – neues Bundesgesetz sowie die Unterstützung der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern:
  1. Finanzielle Unterstützung für den Grossteil der Eltern, die ihre Kinder von einer Einrichtung betreuen lassen.

ARTISET

Zieglerstrasse 53, 3007 Bern
T +41 31 385 33 33
info@artiset.ch, artiset.ch

Föderation der Dienstleister
für Menschen mit Unterstützungsbedarf

2. Unterstützung der Politik der institutionellen Kinderbetreuung sowie der Frühförderung der Kinder.

- Die Kernziele des Gesetzes sind ebenfalls zu begrüssen: Die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit / Ausbildung sowie eine Verstärkung der Chancengerechtigkeit der Kinder.
- Richtig ist, dass in der Vorlage das Subsidiaritätsprinzip in der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen zum Tragen kommt.

- Nicht zielführend ist aus Sicht von ARTISET, YOUVITA und INSOS der Vorschlag der WBK-S, dass nur die Eltern von Kindern bis sieben Jahre alt von der im vorliegenden Rahmen geplanten Zulage für institutionelle Betreuung profitieren würden. ARTISET, YOUVITA und INSOS beantragen, dass die neue Betreuungszulage bis zur tatsächlichen Vollendung des Schulobligatoriums im Einzelfall ausgerichtet, wird.

- Die Verbände beantragen, dass auf eine gute Abstimmung der institutionellen Kinderbetreuung auf die Bedürfnisse der Eltern im Einzelfall geachtet wird.

  ARTISET, YOUVITA und INSOS fordern mit Nachdruck, dass der Förderbereich der Qualitätsentwicklung in der vorliegenden Vorlage beibehalten wird. Bei der Umsetzung muss auf eine schlanke und effiziente Vorrichtung geachtet werden.

- ARTISET, YOUVITA und INSOS begrüssen, dass die WBK-S den Förderbereich der frühen Förderung der Kinder in der Vorlage beibehalten will.

- Die Verbände begrüssen die Einschränkung des Geltungsbereichs des vorliegenden gesetzliches Vorhabens auf die institutionelle Kinderbetreuung.

- ARTISET, YOUVITA und INSOS akzeptieren die von der WBK-S vorgeschlagene Finanzierungsmodell mit einer spezifischen Zulage grundsätzlich.

- ARTISET, YOUVITA und INSOS beantragen jedoch eine gemischte Finanzierung mit der Auszahlung von Bundesbeiträgen in der Höhe von einen Drittel der Ausgaben für die Betreuungszulage.

- Aus Sicht der Verbände ist es somit angemessen, dass sich der Anspruch auf eine Betreuungszulage grundsätzlich aus einer Erwerbstätigkeit ableitet.

- Auch ist aus Sicht von ARTISET, YOUVITA und INSOS positiv zu bewerten, dass die Erteilung der vorgesehenen Zulage nicht an einen Mindestbeschäftigungsgrad der Eltern geknüpft wird.

- Zu begrüssen ist, dass auch Personen in einer Aus- oder Weiterbildung Anspruch auf eine Betreuungszulage erhalten sollen.

- ARTISET, YOUVITA und INSOS begrüssen, dass gemäss Kommissionsmehrheit auch arbeitslose Personen die Kinderbetreuungszulage erhalten können.

- Aus Sicht der Verbände sollen auch Personen Anspruch auf die Kinderbetreuungszulage haben, die aus gesundheitlichen Gründen auf Betreuungsunterstützung angewiesen sind oder auch, wenn die Betreuung auf Grund von sozialen Indikationen, von Massnahmen der Frühförderung des Kinds oder zur Sicherung des Kindeswohls notwendig ist.

- Aus Sicht der Verbände ist es eine gute Sache, dass die Kantone auch frei sein sollen, eigene Beiträge zur Finanzierung der Betreuungszulage zu leisten.

- ARTISET, YOUVITA und INSOS regen an, dass ein Mechanismus zur Vorbeugung von Überentschädigung vorgesehen wird.

- ARTISET, YOUVITA und INSOS begrüssen, dass besondere Massnahmen zugunsten der Betreuung von Kindern mit Behinderung vorgesehen werden. Die Verbände beantragen dennoch, dass die Betreuungszulage dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen (und nicht zweifachen) Betrag entspricht, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen.

- Die Verbände beantragen das Beibehalten der vom Nationalrat ursprünglich vorgesehenen Finanzhilfen für Programme und Projekte von nationaler oder sprachregionaler Bedeutung.

- Die Verbände beantragen, dass die Eltern von Kleinkindern unter 18 Monaten den anderthalbfachen Betrag der Betreuungszulage erhalten.

- Die Verbände beantragen, dass ein Verpflichtungskredit von 224 Millionen Franken für die Dauer von vier Jahren vorgesehen wird, wie der Nationalrat es will.

Grandes lignes de la présente prise de position

- ARTISET,YOUVITA et INSOS saluent l'orientation générale du projet de loi discuté ici, remanié par la CSEC-E pour «remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles» en matière d'accueil institutionnel des enfants ainsi que pour soutenir les cantons dans leur politique d'encouragement précoce des enfants, en particulier en ce qu'il renferme les éléments suivants :
    3. Soutien financier pour la majorité des parents qui font garder leurs enfants par une institution.
    4. Soutien de la politique d'accueil institutionnel des enfants ainsi que de l'encouragement précoce des enfants.
- Les objectifs de la loi sont également à saluer: amélioration de la compatibilité entre la famille et l'activité professionnelle / la formation ainsi que renforcement de l'égalité des chances pour les enfants.
- Il est louable que le projet concrétise le principe de subsidiarité dans la collaboration entre la Confédération et les cantons.

- ARTISET, YOUVITA et INSOS estiment que la proposition de la CSEC-E, selon laquelle seuls les parents d'enfants âgés de moins de sept ans devraient bénéficier de le la nouvelleallocation pour frais de garde, ne va pas dans le bon sens. ARTISET, YOUVITA et INSOS demandent que l'allocation pour frais de garde d'enfant soit versée jusqu'à l'achèvement effectif de la scolarité obligatoire par l'enfant concerné.

- Les associations demandent que soit veillé de cas en cas à une bonne adéquation entre l'accueil institutionnel des enfants et les besoins des parents.

- ARTISET, YOUVITA et INSOS demandent de toute force que le domaine du développement de la qualité soit maintenu dans le présent projet. Lors de la mise en œuvre, il faut veiller à ce que le dispositif soit léger et efficace.

- ARTISET, YOUVITA et INSOS saluent le fait que la CSEC-E souhaite maintenir le domaine de l'encouragement précoce des enfants dans le projet.

- Les associations saluent la limitation du champ d'application du présent projet de loi à l'accueil institutionnel des enfants.

- ARTISET, YOUVITA et INSOS acceptent le principe du financement par le biais d'une allocation spécifique, tel que proposé par la CSEC-E.

- ARTISET, YOUVITA et INSOS demandent toutefois un financement mixte avec le versement de subventions fédérales à hauteur d'un tiers des dépenses liées à l'allocation pour frais de garde d'enfant.

- Du point de vue des associations, il est approprié que le droit à une allocation pour frais de garde soit en principe lié à l'exercice d'une activité professionnelle.

- ARTISET, YOUVITA et INSOS considèrent également comme positif le fait que l'octroi de l'allocation pour frais de garde ne soit pas lié à un taux d'occupation minimal des parents.

- Il faut saluer le fait qu'aux termes du projet de la CSEC-E les personnes qui suivent une formation ou un perfectionnement professionnel aient également droit à une allocation pour charge d'assistance.

- ARTISET, YOUVITA et INSOS saluent le fait que, selon la majorité de la commission, les personnes au chômage puissent également bénéficier de l'allocation pour frais de garde d'enfant.

- Selon les associations, les personnes qui ont besoin d'une allocation pour frais de garde pour des raisons de santé ou encore lorsque la garde est nécessaire en raison d'indications sociales, de mesures d'encouragement du développement précoce de l'enfant ou pour assurer le bien-être de celui-ci doivent également avoir droit à l'allocation pour frais de garde.

- Selon les associations, le fait que les cantons soient également libres de verser leurs propres contributions pour financer l'allocation pour frais de garde est une bonne chose.

- ARTISET, YOUVITA et INSOS suggèrent qu'un mécanisme de prévention de la surindemnisation soit prévu.

- ARTISET, YOUVITA et INSOS saluent le fait que des mesures particulières soient prévues en faveur de la prise en charge des enfants avec handicap. Les associations demandent néanmoins que l'allocation pour frais de garde corresponde d'une fois et demie à trois fois au maximum (et non à deux fois) au montant ordinaire de l'allocation, si les coûts réels de la prise en charge institutionnelle de l' enfant concerné sont proportionnellement plus élevés en raison du surcroît de travail lié à la garde.

- Les associations demandent le maintien des aides financières initialement prévues par le Conseil national pour les programmes et projets d'importance nationale ou exécutés à l'échelle de régions linguistiques.

- Les associations demandent que les parents de petits enfants de moins de 18 mois reçoivent une fois et demie le montant de l'allocation pour frais de garde.

- Les associations demandent qu'un crédit d'engagement de 224 millions de francs soit prévu pour une durée de quatre ans, comme le souhaite le Conseil national.

Schema di questo documento di sintesi

- ARTISET, YOUVITA e INSOS accolgono con favore l'orientamento generale della proposta qui discussa, rielaborata dal CSEC-E per “sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna" nel settore della custodia istituzionale di bambini e per sostenere i Cantoni nella loro politica d’incoraggiamento della prima infanzia, in particolare in quanto contiene i seguenti elementi:
    1. Basamento finanziario per la maggior parte dei genitori che affidano i propri figli a un istituto.
    2. Sostegno alla politica istituzionale di assistenza all'infanzia e allo sviluppo della prima infanzia.
- Anche gli obiettivi della legge sono apprezzabili: migliorare la compatibilità tra famiglia e lavoro/istruzione e rafforzare le pari opportunità per i bambini.
- È lodevole che il progetto concretizzi il principio di sussidiarietà nella cooperazione tra Confederazione e Cantoni.

- ARTISET, YOUVITA e INSOS ritengono che la proposta del CSEC-E di far beneficiare del nuovo assegno di custodia solo i genitori di bambini di età inferiore ai sette anni non sia un passo nella giusta direzione. ARTISET, YOUVITA e INSOS chiedono che l'assegno per di custodia sia versato fino a quando il bambino interessato non abbia effettivamente completato la scuola dell'obbligo.

- Le associazioni chiedono che sia supportata caso per caso una buona corrispondenza tra l'assistenza istituzionale ai bambini e le esigenze dei genitori.

- ARTISET, YOUVITA e INSOS chiedono con forza che l'area dello sviluppo della qualità sia mantenuta nell'attuale prijetto. Durante l'implementazione, occorre fare attenzione a garantire che il sistema sia leggero ed efficace.

- ARTISET, YOUVITA e INSOS accolgono con favore il fatto che la CSEC-E voglia mantenere l'area dello sviluppo della prima infanzia nel progetto.

- Le associazioni accolgono con favore il fatto che l'ambito di applicazione di questo progetto è limitato alla custodia istituzionale dei bambini.

- ARTISET, YOUVITA e INSOS accettano il principio del finanziamento attraverso un assegno di custodia specifico, come proposto dalla CSEC-E.

- Tuttavia, ARTISET, YOUVITA e INSOS chiedono un finanziamento misto, con sussidi federali che coprano un terzo dei costi degli assegni familiari.

- Dal punto di vista delle associazioni, è opportuno che il diritto all'indennità per le spese di custodia dei bambini sia in linea di principio legato all'esercizio di un'attività professionale.

- ARTISET, YOUVITA e INSOS considerano inoltre positivo il fatto che la concessione dell'assegno per la custpdia dei figli non sia legata a un tasso minimo di occupazione per i genitori.

- ARTISET, YOUVITA e INSOS accollano con favore il fatto che, secondo il progetto della CSEC-E, anche le persone che stanno seguendo una formazione o un perfezionamento professionale abbiano

diritto a un assegno di custodia.

- ARTISET, YOUVITA e INSOS accolgono con favore il fatto che, secondo la maggioranza della commissione, anche i disoccupati possono beneficiare dell'assegno di custodia.

- Secondo le associazioni, dovrebbero avere diritto all'assegno di custodia anche le persone che ne hanno bisogno per motivi di salute o quando la custodia è necessaria per motivi sociali, per promuovere lo sviluppo precoce del bambino o per garantire il suo benessere.

- Secondo le associazioni, è positivo che anche i cantoni siano liberi di contribuire ai costi di custodia.

- ARTISET, YOUVITA e INSOS suggeriscono di introdurre un meccanismo di prevenzione della sovracompensazione.

- ARTISET, YOUVITA e INSOS accolgono con favore l'introduzione di misure speciali per la custodia di bambini disabili. Tuttavia, le associazioni chiedono che l'assegno di custodia venga aumentato da una volta e mezza a un massimo di tre volte (e non due) l'importo normale dell'assegno, se i costi effettivi della custodia istituzionale per il bambino in questione sono proporzionalmente più alti a causa del lavoro supplementare che comporta la cura dei bambini.

- Le associazioni chiedono che il sostegno finanziario inizialmente previsto dal Consiglio nazionale sia mantenuto per programmi e progetti di importanza nazionale o realizzati a livello di regioni linguistiche.

- Le associazioni chiedono che i genitori di nipoti di età inferiore ai 18 mesi ricevano una volta e mezza l'importo dell'assegno di assistenza all'infanzia.

- Le associazioni chiedono un credito d'impegno di 224 milioni di franchi svizzeri per un periodo di quattro anni, come richiesto dal Consiglio nazionale.

2. Ausgangslage und allgemeine Betrachtungen

Aus Sicht der Föderation ARTISET mit den Branchenverbänden YOUVITA und INSOS ist die institutionelle Kinderbetreuung gesellschaftlich und volkswirtschaftlich von zentraler Bedeutung. Folgende positive Auswirkungen sind insbesondere zu erwähnen:

- Kinder lernen, sich in einer Gruppe zu bewegen, was sich auf ihr Sozialverhalten und ihr Bildungsniveau auswirkt. Gleichzeitig kann eine qualitativ hochstehende Betreuung ein wichtiger Beitrag für eine chancengleiche Entwicklung darstellen.
- Eltern erhalten die Möglichkeit, ihre Erwerbstätigkeit flexibler zu gestalten.
- Volkswirtschaftlich positive Effekte auf Konsum, Investitionen, Sparen und Steuereinnahmen sowie Entgegenwirken des Arbeits- und Fachkräftemangels.

Die positiven volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effekte der institutionellen Kinderbetreuung sind vielfach belegt. Gleiches gilt für frühe Kinderförderung.
Positive Auswirkungen auf die Chancengerechtigkeit und die daraus resultierenden volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effekte sind nur bei einer hochstehenden Qualität zu erzielen.

Der Bund leistet heute eine befristete, bereits mehrfach verlängerte Anstossfinanzierung. Dieses Impulsprogramm mit Finanzhilfen für die institutionelle Kinderbetreuung war initial wertvoll, eignet sich aber nicht als dauerhafte Lösung. Deswegen schlagen beide parlamentarische Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates (WBK-N) ein neues Gesetz vor für die Verbesserung der Vereinbarkeit

von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung und die Verbesserung der Chancengerechtigkeit der Kinder. Damit gekoppelt soll ein Bundesbeschluss zu einem spezifischen Verpflichtungskredit die Finanzierung des Vorhabens gewährleisten.

Nachdem der Nationalrat einen auf Vorschlägen seiner vorberatenden Kommission weitgehend basierenden Vorentwurf im Frühling 2023 angenommen hatte, entschied die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) diese Vorlage – in erster Linie den vom Nationalrat vorgesehenen Finanzierungsmechanismus – weitgehend zu überarbeiten und schickte diese in einem neuen Gewand erscheinende Vorlage am 6. März 2024 in die Vernehmlassung. Diese ist Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme.

ARTISET, YOUVITA und INSOS begrüssen, dass sowohl der Nationalrat als auch die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats (WBK-S) die laufende Anstossfinanzierung für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in ein neues Bundesgesetz über die Unterstützung der institutionellen Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) überführen möchte. So soll sich der Bund unbefristet an der Reduktion der Elternbeiträge beteiligen. Aber auch die Unterstützung der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern weist eine grosse Bedeutung auf.

Es ist zu begrüssen, dass die institutionelle familien- und schulergänzende Kinderbetreuung sowie die Politik der frühen Förderung einen dauerhaften Platz in der Gesetzgebung auf Bundesebene erhalten sollen. Ebenso, dass die Vorlage als Kernziele sowohl die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit / Ausbildung als auch die Verbesserung der Chancengerechtigkeit der Kinder verfolgt.

Die positiven volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen mittel- und längerfristigen Effekte der Unterstützung der frühen Förderung der Kinder sowie der institutionellen Kinderbetreuung sind vielfach belegt. Des Weiteren leistet die WBK-S mit der hier diskutierten Vorlage auch einen substanziellen Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf – eine wichtige Unterstützung für die Wirtschaft: Die Investitionen werden eine stark positive Beschäftigungswirkung haben und damit dem Fachkräftemangel entgegenwirken – und zu mehr Steuereinnahmen führen. Alle Wirtschaftsakteur:innen – Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Bund und Kantone – anerkennen die Wichtigkeit von griffigen Massnahmen im Bereich der Kinderbetreuung und -förderung. Der gesamtwirtschaftliche Effekt ist noch grösser und hat ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis, wenn die staatlichen Investitionen substanziell ausfallen.[1]

ARTISET, YOUVITA und INSOS begrüssen, dass in der hier diskutierten Vorlage das Subsidiaritätsprinzip berücksichtigt wird – dies auch, wenn der Bund über Programmvereinbarungen die Politik der frühen Förderung sowie über Massnahmen im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung unterstützen will – zwei Bereiche, die vorwiegend in die kantonale Zuständigkeit fallen. Das Instrument der Programmvereinbarungen räumt den Kantonen genügend Gestaltungsspielraum ein, in der Umsetzung auf diejenigen Massnahmen zu fokussieren, die der Ausgangslage und dem Bedarf im jeweiligen Kanton am besten entsprechen.

Der Vorentwurf der WBK-S zum Bundesgesetz über die Unterstützung der institutionellen Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (E-UKibeG) definiert folgende Handlungsfelder/Förderbereiche (vgl. Art. 1 und 2 des Vorentwurfs der WBK-S zu einem neuen UKibeG:

a. Die finanzielle Belastung der Eltern durch die Kosten von institutionellen Kinderbetreuungsangeboten soll durch die Erhebung einer neuen Art von Familienzulage, der Betreuungszulage, verringert werden.

[1] BAK 2020. Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit" https://www.bak-economics.com/publikation/news/volkswirtschaftliches-gesamtmodell-fuer-die-analyse-zur-politik-der-fruehen-kindheit.

b. Wie der Nationalrat erachtet die WBK-S Programmvereinbarungen als ein geeignetes Instrument, um die Kantone und Gemeinden in diesem Aufgabengebiet zu unterstützen
c. Die Schliessung von Angebotslücken muss über folgende Wege angestrebt werden:
   - Schaffung neuer institutioneller Betreuungsplätze, bzw. Schliessung der bestehenden Lücken
   - Schaffung von institutionellen Betreuungsplätzen für Kinder mit Behinderungen im Vorschul- und Schulalter,
d. Die Kantone sollen bei der Weiterentwicklung deren Politik der frühen Förderung von Kindern vom Bund unterstützt werden.

Die Bestimmung dieser Förderbereiche stösst auf grundsätzliche Zustimmung von ARTISET, YOUVITA und INSOS. Die Verbände beantragen dennoch.
- Eine Ergänzung im Bereich der Qualitätsentwicklung
- Das Beibehalten der Förderung der besseren Abstimmung der institutionellen Kinderbetreuung auf die Bedürfnisse der Eltern

ARTISET, YOUVITA und INSOS bedauern ausserordentlich, dass der Qualitätsentwicklung der erbrachten Leistungen im vorliegenden Vorentwurf gar keinen Platz eingeräumt wird und der Ball den Kantonen geschoben wird. Sie beantragen das Beibehalten dieser Verrichtung in der vorliegenden Vorlage. Der Bund sollte mit dem finanziellen Investment gleichzeitig die Qualität der Betreuung fördern und schweizweit harmonisieren.

Mit ihrem eigenen Vorentwurf spricht sich die WBK-S dahingehend aus, dass die Senkung der Kosten mittels einer neuen Familienzulage, «Betreuungszulage» genannt, erfolgen soll, welche an Eltern ausgerichtet werden soll, die ihre Kinder institutionell familienergänzend betreuen lassen, um eine Erwerbstätigkeit auszuüben oder eine Ausbildung zu absolvieren. Gemäss Vorschlag der WBK-S soll diese Betreuungszulage über das bereits bestehende System der Familienzulagen durchgeführt und die für die Ausrichtung der Familienzulagen zuständigen Familienausgleichskassen mit dem Vollzug betraut werden.

Mit einem Anknüpfen an das System der Familienzulagen soll der administrative Aufwand für Bund und Kantone bei der von der WBK-S vorgeschlagenen Betreuungszulage erheblich geringer sein, so die Hoffnung der WBK-S: An bestehende Prozesse und Abläufe kann angeknüpft und die Betreuungszulage direkt den Eltern ausbezahlt werden. So dürfte – gemäss Kalkulation der WBK-S – «im Jahr 2025 für rund 283 000 Kinder ein Anspruch auf Betreuungszulagen bestehen, was Kosten von ca. 637 Millionen Franken verursachen würde. Zum Vergleich: Mit dem Modell der WBK-N würden sich die Kosten für den Bundesbeitrag auf rund 729 Millionen. Franken im ersten Durchführungsjahr belaufen (vgl. «Neue Anträge und Zusatzbericht der WBK-S» vom 15. Februar 2024 in Bezug auf die parl. Ive 21.403, S. 12).

ARTISET, YOUVITA und INSOS formulieren keine grundsätzlichen Einwände gegen dieses neue Finanzierungsmodell für die Betreuungskosten der Eltern, wünschen jedoch, dass es durch einen Finanzierungsbeitrag des Bundes ergänzt wird.

3. Stellungnahme zu den von der WBK-S entworfenen bzw. überarbeiteten Bestimmungen im Einzelnen

Die Föderation ARTISET mit den Branchenverbänden YOUVITA und INSOS nehmen im Rahmen der vorliegenden Vernehmlassungsantwort Stellung einzig zu von der WBK-S neu vorgeschlagenen Bestimmungen – und dies auch nur, insofern diese aus ihrer Sicht problematisch sind. Die Bestimmungen, den sie zustimmen, werden in der vorliegenden Stellungnahm nicht behandelt.

a. Art. 1 Abs. 1 Bst. b sowie Art.13 Abs. 1 Bst. b E-UKibeG
Bessere Abstimmung der institutionellen Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern; entsprechende Programmvereinbarungen

Aufgrund der hauptsächlichen Zuständigkeit für die institutionelle Kinderbetreuung der Kantone und Gemeinden erachtet die WBK-S eine Streichung des Förderbereichs zur besseren Abstimmung der institutionellen Kinderbetreuung auf die Bedürfnisse der Eltern (Art. 13 Abs. 1 Bst. b E-UKibeG) als «besser mit der Kompetenzordnung vereinbar» («Neue Anträge und Zusatzbericht der WBK-S» vom 15. Februar 2024 in Bezug auf die parl. Ive 21.403, S. 9).

ARTISET, YOUVITA und INSOS können der Kommissionsmehrheit nicht folgen: Es ist bekanntlich entscheidend, dass die Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern und des Arbeitsmarkts (Erreichbarkeit, Betreuungszeiten) abgestimmt sind. ARTISET, YOUVITA und INSOS unterstützen die Minderheit Graf Maya, weil das Gesetz die Beschäftigung von Frauen namentlich verbessern soll. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Kinderbetreuungsinstitutionen nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade im Gesundheitsbereich mit einem akuten Fachkräftemangel sind sehr viele Frauen beschäftigt, welche zu unüblichen Zeiten arbeiten. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen besser auf diese Zeiten angepasst werden, damit das externe Betreuungsangebot tatsächlich die Erwerbstätigkeit ermöglicht und die Beiträge auch eine Wirkung entfalten. Deswegen stellen ARTISET, YOUVITA und INSOS folgenden

Antrag zur die Annahme des Minderheitsantrags Graf Maya zu Art.13 Abs. 1 Bst. b E-UKibeG.

b. Art. 1 Abs. 2 Bst. c E-UKibeG
Qualitätsentwicklung

Aufgrund der hauptsächlichen Zuständigkeit für die institutionelle Kinderbetreuung der Kantone und Gemeinden erachtet die WBK-S hingegen eine Streichung der Förderbereiche zu Massnahmen der Qualitätsförderung […] (Art. 13 Abs. 1 Bst. c E-UKibeG) als besser mit der Kompetenzordnung vereinbar» («Neue Anträge und Zusatzbericht der WBK-S» vom 15. Februar 2024 in Bezug auf die parl. Ive 21.403, S. 9).

Es ist zu vermuten, dass diese Überlegungen in Tat und Wahrheit auf finanziellen Betrachtungen beruhen. Damit wird sich das Potential der institutionellen Kinderbetreuung aber nicht ausschöpfen lassen. Insbesondere mit der Streichung der Finanzierung von Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote verpasst die WBK-S die Chance, bereits heute bestehende Probleme nachhaltig anzugehen.

Breite Kreise anerkennen heute die Wichtigkeit der pädagogischen Betreuungsqualität in Kindertagesstätten ein. Ausgebildetes Personal auf Sekundär- und Tertiärstufe ist eine zentrale Voraussetzung für die Qualität der Angebote.

Soll die institutionelle Betreuung Kinder in ihrer individuellen Entwicklung unterstützen und damit einen Betrag zur Chancengerechtigkeit für alle Kinder leisten, dann stellt eine hohe pädagogische Qualität eine zwingende Voraussetzung dar. Positive und förderliche Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität gut ist. Erst dann ist es auch möglich, das Potenzial der institutionellen Bildung und Betreuung für die Entwicklung der Kinder auszuschöpfen.

Eine gute pädagogische Qualität der Angebote trägt nicht nur zu einer positiven Entwicklung der Kinder bei, sondern sie wirkt auch dem akuten Fachkräftemangel in der institutionellen Bildungsarbeit entgegen und erhöht die Prozessqualität in der Interaktion zwischen Fachpersonen und Kindern. Darüber hinaus hat Qualität in der Kinderbetreuung auch einen präventiven Effekt im Bereich des Kindesschutzes. Neben einem adäquaten Betreuungsschlüssel ist die Qualifikation der Fachpersonen ausschlaggebend. Für eine gezielte Qualitätsentwicklung müssen alle Aspekte der Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte) und der Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) Berücksichtigung finden. Dies kommt nicht nur den Kindern zugute, sondern auch den Fachpersonen.

In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass Kleinstbetriebe nicht nur Mühe mit der pädagogischen Qualität, sondern auch mit der Betriebswirtschaft an sich heute haben können – nicht, weil sie nicht sparsam und effizient wären, sondern weil es mit den ihnen zur Verfügung stehen Mitteln nicht möglich ist, Qualitätsentwicklungen in angemessenem Masse anzugehen.

Wie in einem Bericht des Bundesrat aus dem Jahr 2021 ausgeführt, hängt die Bereitschaft der Eltern, ihre Kinder institutionell betreuen zu lassen, wesentlich von deren Betreuungskosten, aber auch von der Qualität des Angebotes ab. [2]

Im internationalen Vergleich steht die Schweiz in Bezug auf die Qualität der institutionellen Kinderbetreuung schlecht da. Ein grosses Problem ist die teils mangelhafte Qualifikation des Personals. Das Personal in der Schweiz besteht teilweise aus Personen ohne Ausbildung (Praktikant:innen) oder in Ausbildung, die zum Betreuungsschlüssel zählen. Besonders in der deutschen Schweiz ist eine Grundbildung (FaBe K) oft die «höchste» Ausbildung im Betrieb und tertiär ausgebildetes Personal ist trotz spezifischer Ausbildungsangeboten (HF Kindheitspädagogik) selten anzutreffen. Erschwerend kommt hinzu, dass es für die Arbeit mit Kindern je nach Kanton nur marginale oder gar keine Vorgaben zur pädagogischen Qualität der Arbeit gibt.

Im vorliegenden Vorentwurf der WBK-S haben die Kantone keinen Anreiz, ihre Subventionen für Qualitätsverbesserungen zu erhöhen. Um nicht sogar negative Anreize für das kantonale Engagement für die Qualität zu setzen, muss unbedingt die Definition der anrechenbaren Bildung bei den kantonalen Subventionen angepasst werden (vgl. S. 45 erläuternder Bericht).

ARTISET, YOUVITA und INSOS bedauern darum ausserordentlich, dass der Qualitätsentwicklung der erbrachten Leistungen im vorliegenden Vorentwurf gar keinen Platz eingeräumt wird und der Ball den Kantonen geschoben wird.
Dabei gälte es, einen besonderes Augenmerk auf die Architektur der Qualitätsentwicklung sowie auf die Effizienz und Effektivität der Messungen und Massnahmen zu richten: Je nach Umsetzung der Gesetzesvorlage könnte den Betreuungseinrichtungen und -fachpersonen ein übermässiger administrativer Aufwand entstehen. Eine zu hohe Regulierungsdichte birgt Risiken für die Wirksamkeit der Betreuungstätigkeit, wenn sie zu viel Arbeitszeit in Anspruch nimmt. Wichtig ist in dieser Hinsicht auch, dass die Ergebnisse der Qualitätsmessungen tatsächlich geprüft und berücksichtigt werden – sonst macht die geleistete Messarbeit keinen Sinn.

ARTISET, YOUVITA und INSOS legen Wert auf eine möglichst schlanke und effiziente Umsetzung des vorliegenden Gesetzesentwurfs. Dafür braucht es entsprechende Prozesse, Instrumente und

[2] Bundesrat (2021), *Politik der frühen Kindheit Auslegeordnung und Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene*, Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 19.3417 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates vom 12. April 2019 und 19.3262 Gugger vom 21. März 2019; vgl. S. 33ff., file:///C:/Users/Y0608~1.GOL/AppData/Local/Temp/Politik%20der%20fr%C3%BChen%20Kindheit.%20Auslegeordnung%20und%20Entwicklungsm%C3%B6glichkeiten%20auf%20Bundesebene_DE.pdf

Programme, welche den administrativen Aufwand für sämtliche Akteure – namentlich die Kantone, Gemeinden und Betreuungseinrichtungen und -fachpersonen – so tief wie möglich halten. Aufgrund dieser aufgeführten Gründe stellen ARTISET, YOUVITA und INSOS folgenden

Antrag 1: Art. 1 Abs. 2 Bst. c und Art. 1 Abs. 1 Bst. c E-UKibeG ist in der Vorlage des Nationalrats beizubehalten, bzw. die Minderheit Graf Maya, Crevoisier Crelier, Herzog Eva anzunehmen.

Antrag 2: Auf eine schlanke und effiziente Umsetzung der Qualitätsentwicklungen achten.

c. Art. 1 Abs. 2 Bst. d und Art. 13 Abs. 2 E-UKibeG Frühe Förderung der Kinder

Die Kantone können auf der Grundlage von Programmvereinbarungen bei Massnahmen für die Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern vom Bund finanziell unterstützt werden (Art. 13 Abs. 2 E-UKibeG).

Die WBK-S möchte am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern der Kantone festhalten und hält die Programmvereinbarungen als taugliches Mittel zum Zweck in diesem Rahmen. Mit Verweis auf den Bundesratsbericht «Politik der frühen Kindheit»[3] ortet die Kommission einen gewissen Handlungsbedarf: In dieser Hinsicht hält sie den Versorgungsgrad zwischen den Kantonen als sehr unterschiedlich, so dass ein Bedarf für diese Förderung nach wie vor besteht» («Neue Anträge und Zusatzbericht der WBK-S» vom 15. Februar 2024 in Bezug auf die parl. Ive 21.403, S. 10).

ARTISET schliesst sich diese Betrachtungen an und begrüsst die Absicht der WBK-S, Art.1 Abs. 2 Bst. d und Art. 13 Abs. 2 E-UKibeG beizubehalten.

d. Art. 2 Bst. a E-UKibeG i.V.m. Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c, Art. 5 Abs. 2bis E-FamZG Einschränkung des Geltungsbereichs des gesetzliches Vorhabens auf die institutionelle Kinderbetreuung

Der Geltungsbereich des Gesetzes bezieht sich in der Vorlage der WBK-S auf die institutionelle Kinderbetreuung für Kinder mit und ohne Behinderungen sowie auf Massnahmen zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern.

Die von Nationalrat und von der Mehrheit der WBK-S vorgesehene Einschränkung des UKibeG auf die institutionelle Kinderbetreuung vermindert das Risiko von Mitnahmeeffekten deutlich: Ohne diese Einschränkung käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird. Des Weiteren wäre das UKibeG bei der Streichung vom Wort «institutionell» anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre in der Regel sehr schwierig. Auch die Berücksichtigung der Kostenfrage spricht für die Fassung der WBK-S: Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Aus diesen Gründen:

[3] Bundesrat (2021): Politik der frühen Kindheit. Auslegeordnung und Entwicklungsmöglichkeiten auf Bundesebene. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 19.3417 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates vom 12. April 2019 und 19.3262 Gugger vom 21. März 2019. Kann abgerufen werden unter: https://www.parlament.ch/centers/e-parl/curia/2019/20193417/Bericht%20BR%20D.pdf.

ARTISET, YOUVITA und INSOS begrüssen die Einschränkung des Geltungsbereichs des gesetzliches Vorhabens auf die institutionelle Kinderbetreuung und den diesbezüglichen Antrag der Mehrheit.

e. Finanzierung der Betreuungszulage

Wie für die aktuellen Kinder- und Ausbildungszulagen soll die neue Betreuungszulage durch Arbeitgebendenbeiträge finanziert werden. Die Beiträge der Arbeitgebenden sollen in Prozent des AHV-pflichtigen Einkommens berechnet werden. Die Kantone sollen vorsehen können, auch von Arbeitnehmenden einen Teil des AHV-pflichtigen Lohns für die Finanzierung der neuen Betreuungszulagen zu erheben. Die WBK-S sieht nicht vor, dass sich Bund und Kantone an der Finanzierung der Betreuungszulagen beteiligen. Die Kantone sollen jedoch auch frei sein, eigene Beiträge zur Finanzierung der Betreuungszulage zu leisten.

Laut WBK-S haben ihre Pläne in Bezug auf die Betreuungszulage gemäss E-FamZG folgende Auswirkungen auf der Kostenseite: «Wenn die geschätzten 637 Millionen […] allein durch eine Erhöhung des Arbeitgeberbeitragssatzes zu den Familienzulagen zu finanzieren sind, müsste der mittlere Arbeitgebersatz rund 0,2 Prozentpunkte erhöht werden» («Neue Anträge und Zusatzbericht der WBK-S» vom 15. Februar 2024 in Bezug auf die parl. Ive 21.403, S. 11).

ARTISET, YOUVITA und INSOS akzeptieren die von der WBK-S beantragte Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a E- UKibeG sowie das von der WBK-S vorgeschlagene Finanzierungsmodell mit einer spezifischen Zulage grundsätzlich.

Diese offene Haltung von ARTISET, YOUVITA und INSOS stützt sich darauf, dass die Kommission einen anderen Mechanismus und eine andere aus ihrer Sicht vertretbare Finanzierung vorsieht und die Zielsetzung, die Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung zu senken, neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (E-FamZG) in die entsprechende Zweckbestimmung übernommen hat. ARTISET ist bereit, das von der WBK-S vorgeschlagene Finanzierungsmodell grundsätzlich zu unterstützen, sofern die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Vorlage einige für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbare Anpassungen erfährt, wie im Folgenden ausführt.

Vorab und grundsätzlich beantragen ARTISET, YOUVITA und INSOS eine Verbesserung der im Vorentwurf der WBK-S vorgesehenen fiskalische Äquivalenz mittels Bundesbeitrag: Gesetzesvorhaben und Verpflichtungskredit sollen um eine teilweise Finanzierung über Bundesmittel ergänzt werden. Dies nicht zuletzt im Sinne der fiskalischen Äquivalenz: Der Bund profitiert mittel- und langfristig von früher Förderung, der institutionellen Kinderbetreuung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der langfristige Nutzen der institutionellen Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Zudem ist eine Mischfinanzierung volkswirtschaftlich deutlich effizienter, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Das Vorsehen eines Beitrags des Bundes wäre gerechtfertigt, weil nicht alleine die Kantone und Gemeinden von externer Kinderbetreuung und einer höheren Beschäftigung profitieren. Auch der Bund profitiert von früherer Förderung der Kinder sowie von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer durch Erhöhung des Beschäftigungsgrad der Eltern. Auf dem Spiel steht die Einhaltung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz. Auch muss noch berücksichtigt werden, dass mit der heutigen Mobilität der spätere Nutzen der institutionellen Betreuung in vielen Fällen nicht nur in denjenigen Kantonen anfällt, in denen die Kosten getragen werden.

Aus Sicht von ARTISET, YOUVITA und INSOS braucht es eine höhere finanzielle Unterstützung der Kantone, damit das hier diskutierte gesetzliche Vorhaben seine angestrebten Wirkungen richtig entfaltet auf Beschäftigungseffekte, Verbleib von beiden Eltern im Arbeitsprozess, Bekämpfung des Fachkräftemangels sowie frühkindliche Bildung. Dies ist auch im Sinne der Subsidiarität von entscheidender Bedeutung: Die parlamentarische Initiative hat auch zum Ziel, die Kantone in die Verantwortung zu nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. Ohne Anreizmodell könnten gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wodurch es zu einem Nullsummenspiel käme. ARTISET, YOUVITA und INSOS beantragen deswegen, am nationalrätlichen Beschluss vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – im Rahmen einer gemischten Finanzierung festzuhalten und den diesbezüglichen Streichungsantrag des Bundesrates abzulehnen.

ARTISET, YOUVITA und INSOS beantragen eine Verbesserung mittels Bundesbeitrags der im Vorentwurf der WBK-S vorgesehenen fiskalische Äquivalenz (vgl. auch unten: Betrachtungen zu Art. 16 Abs. 6 E-FamZG).

f. Voraussetzungen zu einem Anspruch auf die Betreuungszulage Art. 3, Abs. 1, Bst. c, Art. 19 Abs. 1 und Abs. 1^{quater} E-FamZG; Art. 22 Abs. 4 E-AVIG

Die WBK-S will, dass sich der Anspruch auf eine Betreuungszulage grundsätzlich aus einer Erwerbstätigkeit ableitet, insbesondere von beiden Eltern (vgl. Art. 3, Abs. 1, Bst. c des Vorentwurfs der WBK-S zu einer Änderung des E-FamZG. In Bezug auf die Betreuungszulage soll nichts anderes vorgesehen werden als dies für die aktuellen Kinder- und Ausbildungszulagen gilt – samt Zuständigkeit der Kantone für die Regelung der Finanzierung und der Verwaltungskosten.

Die WBK-S sieht von der Voraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads ab: Aus ihrer Sicht würden sonst kaum überwindbare Umsetzungsschwierigkeiten bestehen.

Einen Anspruch auf eine Betreuungszulage sollen auch Personen in einer Aus- oder Weiterbildung erhalten, auch wenn sie das Mindesteinkommen nicht erreichen und daher gestützt auf dem Familienzulagengesetz als nichterwerbstätige Personen gelten (Art. 19 Abs. 1 und Abs. 1^{quater} E-FamZG).

Gemäss WBK-S sollen arbeitslose Personen, die Anspruch auf eine Arbeitslosenentschädigung haben, ebenfalls Anspruch auf eine Betreuungszulage haben (Art. 22 Abs. 4 Vorentwurf zu einer Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes, E-AVIG).

Gemäss Vorentwurf der WBK-S sollen die Kantone auch frei sein, eigene Beiträge zur Finanzierung der Betreuungszulage zu leisten.

ARTISET, YOUVITA und INSOS begrüssen diese verschiedenen Punkte.

g. Art. 10 E-UKibeG Überentschädigung

ARTISET, YOUVITA und INSOS sind im Grundsatz bereit, das Ständeratsmodell zu akzeptieren. Sie regen gleichwohl an, den Artikel beizubehalten, um seltene Fälle von Überentschädigung vorzubeugen. Die Überlegungen der WBK-N zur Überentschädigung im Nationalrats-Modell waren nachvollziehbar, weshalb sie analog auch im Ständerats-Modell eingebettet werden sollen: Selbstverständlich muss

ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Kosten anfallen – auch, wenn die Ausführung durch Kantone und Gemeinden erfolgt. Solche Fälle wären äusserst selten, aber für das System reputationsschädigend – und sollten deshalb verhindert werden.

Antrag zur Einführung eines neuen Art. 10 E-UKibeG:

Abs.1:
Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.

Abs.2:
Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, indem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragen tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung übersteigt.

Abs. 3:
Der Bundesbeitrag wird um den Betrag der Überentschädigung gekürzt. Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

h. Art. 13 E-UKibeG Programmvereinbarungen

Die WBK-S «erachtet in ihrer Mehrheit Programmvereinbarungen wegen ihrer klaren Trennung der strategischen Rahmenbedingungen und der operativen Freiheit der Kantone als geeignetes Mittel, spezifische Aspekte der institutionellen Kinderbetreuung und Massnahmen zur Förderung von Kindern in den ersten Lebensjahren zu fördern. […] Auf operativer Ebene sollen die Kantone über grösstmögliche Flexibilität verfügen. […] Bezüglich der Durchführung der Programmvereinbarungen ergeben sich [mit der Vorlage der WBK-S] keine wesentlichen Änderungen gegenüber der Vorlage des Nationalrats» («Neue Anträge und Zusatzbericht der WBK-S» vom 15. Februar 2024 in Bezug auf die parl. Ive 21.403, S. 10 und 11).

ARTISET, YOUVITA und INSOS schliessen sich dieser Erwägungen der WBK-S an und begrüsst das Festhalten am Art. 13 E-UKibeG.

i. Art.13 Abs. 1 Bst. c E-UKibeG Qualitätsentwicklung

Die WBK-S will von der Unterstützung von Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der institutionellen Kinderbetreuung nichts wissen: Aus ihrer Sicht fällt dieser Bereich ausschliesslich in der Zuständigkeit der Kantone.

ARTISET, YOUVITA und INSOS teilen diese Meinung nicht: Eine solche Kompetenzzuteilung im Bereich Qualitätsentwicklung besteht in der schweizerischen Rechtsordnung nicht – auch nicht im besonderen Bereich der Kinderbetreuung und -förderung.

Die positiven Effekte der Kinderbetreuung auf Kinder sind nachweislich nur erzielbar, wenn sie eine hohe Qualität aufweist. Eine Verbesserung der Chancengerechtigkeit lässt sich nur erzielen, wenn die Qualität über den Frühbereich auch in den Angeboten für Schulkinder stimmt.

Junge Eltern und insbesondere Mütter erhöhen ihr Erwerbspensum nur dann, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird: Dies zeigt eine entsprechende umfassende Studie von Infras[4] im Auftrag der Jacobs Foundation.

Es ist darum im Sinne der Zielsetzung der vorliegenden Vorlage, die Verbesserung der Qualität des Angebots beizubehalten. Auch eine Studie von BAK Economics[5] prognostiziert substanzielle volkswirtschaftliche Effekte bei Massnahmen zur Qualitätsverbesserung.

Zudem ist Qualität auch wichtig, um dem Fachkräftemangel in der professionellen Kinderbetreuung zu begegnen, da ein Teil des Personals auch aus dem Grund mangelnder Qualität aus dem Beruf aussteigt. Bei Kindern mit schweren Behinderungen, die auch medizinische Unterstützung oder Überwachung in der Kita benötigen, ist der Faktor Qualität ebenfalls von grösster Bedeutung. Nur wenn Eltern darauf vertrauen, dass das Kitapersonal weiss, wie in Notsituationen gehandelt werden muss und genügend Personal vor Ort ist, werden sie sich für die externe Betreuung entscheiden und die Erwerbstätigkeit beibehalten.

Deswegen unterstützen ARTISET, YOUVITA und INSOS die Minderheit Graf Maya zu Art.13 Abs. 1 Bst. c E-UKibeG.

j. Art.13 Abs. 1 Bst. d E-UKibeG i. V. m. Art. 5 Abs. 2ter E-FamZG Unterstützungsmassnahmen für Kinder mit Behinderung

Mit dem Vorentwurf der WBK-S wird die Schliessung von Angebotslücken für Kindern mit Behinderung angestrebt. Darüber hinaus ist bei der Betreuungszulage die besondere Berücksichtigung von allfälligen Mehrkosten für die Eltern von Kindern mit Behinderung vorgesehen. Dabei ist entscheidend, wie stark der behinderungsbedingte Betreuungsaufwand erhöht ist. Die Betreuungszulage wird dann entsprechend um den Faktor 1.5 oder 2 gemäss Art. 5 Abs. 2ter FamZG erhöht.

ARTISET, YOUVITA und INSOS begrüssen, dass der Förderbereich für Kinder mit Behinderung aus Sicht der WBK-S zwei Komponenten umfassen soll – nämlich neben der Schaffung von Plätzen auch die Senkung der Kosten für die Eltern.

Inklusive Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern in der Schule und später auch in der beruflichen Laufbahn. Zudem wird der Einstieg in den Kindergarten bei Kindern mit Verhaltensauffälligkeiten stark erleichtert, wenn davor bereits eine Inklusion in die Gruppe stattgefunden hat.

Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen, entsprechend ist es sinnvoll, dazu mit dem Buchstaben d. einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderung zu schaffen.

[4] Vgl. Stern / Gschwend / Iten / Schwab / Cammarano, INFRAS in Zusammenarbeit mit gfs Bern (2018), Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen, Schlussbericht, Studie im Auftrag der Jacobs Foundation; https://www.infras.ch/media/filer_public/c5/3d/c53dbe39-73db-497d-b675-775024a43aca/schlussbericht_infras_gfs_bern_kinderbetreuung_und_erwerbstatigkeit_def.pdf.

[5] BAK Economics (2020), Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit", https://www.bak-economics.com/publikation/news/volkswirtschaftliches-gesamtmodell-fuer-die-analyse-zur-politik-der-fruehen-kindheit

Hingegen weisen ARTISET, YOUVITA und INSOS darauf hin, dass die Senkung der Kosten für die Eltern von Kindern mit Behinderung gemäss Vorentwurf der WBK-S nun doppelt geregelt ist: einerseits bei den Programmvereinbarungen (in Verbindung mit der Zweckbestimmung in Art. 1 Abs. 2 Bst. c^{bis} E-UKibeG), andererseits bei der Betreuungszulage in Art. 5 Abs. 2ter E-FamZG.

Die höheren Beiträge gemäss vorgesehenem Art. 5 Abs. 2ter E- FamZG ermöglichen gleichwohl nicht allen Kindern mit Behinderung den Kitabesuch und können in der Folge auch bestehende Angebotslücken – die es noch vielerorts in der Schweiz gibt – nicht schliessen, was die Kommission eigentlich klar beabsichtigt. Dies gilt es in Art. 5 Abs. 2ter E-FamZG zu korrigieren, indem der maximale Faktor auf 3 erhöht wird. Solange eine Erhöhung, bis Faktor 3 nicht erfüllt ist, braucht es noch einen Zusatz und ist die Formulierung in Art. Art. 13 Abs. 1 Bst. d E-UKibeG auf alle Fälle notwendig.

Änderungsantrag zu Art. 5 Abs. 2ter E-FamZG:

Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal ~~zweifachen~~ **dreifachen** Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

k. Art.13 Abs. 4 E-UKibeG
Finanzhilfen für Programme und Projekte von nationaler oder sprachregionaler Bedeutung

Die WBK-S spricht sich dagegen aus, dass der Bund den Kantonen oder Dritten Finanzhilfen für Programme und Projekte von nationaler oder sprachregionaler Bedeutung gewähren kann. Folglich beantragt sie die Streichung von Artikel 13 Absatz 4 E-UKibeG.

ARTISET, YOUVITA und INSOS unterstützen die Minderheit Graf Maya, die ein Beibehalten der nationalrätlichen Fassung zu diesem Punkt beantragt: Aus Sicht von ARTISET, YOUVITA und INSOS ist die Konzeption des Nationalrats grundsätzlich sinnvoll. Trotz Konzeptwechsel bei der Finanzierung der Kinderbetreuungsunterstützung kann diese der Bestimmung sehr wohl beibehalten werden: Sie berücksichtigt die heutigen Realitäten unseres Landes, wo kantonsübergreifende Kooperationen nicht selten zu treffen sind und macht folglich öfter Sinn. Richtungsweisende Beispiele guter Praxis, Qualitätsverbesserungen oder Harmonisierungsbestrebungen von interkantonalen Konferenzen müssen vom Bund unterstützt werden, wenn sie Effizienz- und/oder Effektivitätsgewinne mittelfristig bringen.

Antrag zu Art.13 Abs. 4 E-UKibeG:

Annahme der Minderheit Graf Maya.

l. Art. 2 Bst. a E-UKibeG i. V. m. Art. 3 Abs. 1 Bst. c E-FamZG)
Altersbeschränkung der Kinder im Zusammenhang mit der Auszahlung der Betreuungszulage

Im Modell der WBK-S wird die Betreuungszulage ab dem Geburtsmonat bis zum Ende desjenigen Monats ausbezahlt, in dem das Kind das siebte Lebensjahr vollendet. Die Altersbeschränkung bis zur Vollendung des 7. Altersjahres des Kindes bezieht sich nur auf die Betreuungszulage, welche nun im Familienzulagengesetz geregelt wird.

Die Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage wurde gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag bereits im Nationalrat und sodann von der WBK-S in der hier diskutierten Vorlage erneut weiter gesunken.

Im Nationalrat wurde die Altersspanne ursprünglich als die gesamte obligatorische Schulzeit vorgeschlagen. Namentlich aus finanziellen Überlegungen wurde der Geltungsbereich eingeschränkt, wie vom Bundesrat vorschlagen auf 8P Harmos, was dem Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe und einem Alter von 11-12 Jahren in der Regel entspricht.

Die Anspruchsgruppe weiter einzuschränken, erachten ARTISET, YOUVITA und INSOS nicht als mit den Zielen der Vorlage vereinbar: Kinder in der Primarschule sollten nicht systematisch unbetreut sein. Gleichzeitig gilt es, die Erwerbstätigkeit der Eltern und damit deren Arbeitsmarktfähigkeit auch in diesem Alter zu ermöglichen. Damit die Vorlage Wirkung entfaltet, ist es sinnvoll, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen. Deswegen unterstützt ARTISET die Minderheit II Herzog Eva ausdrücklich.

Der Vorschlag der Kommissionsmehrheit, die Altersgrenze auf 7 Jahre zu senken, ermöglicht keine durchgängige Berufstätigkeit der Eltern, da die Kinder in diesem Alter oft wenige Stunden zur Schule gehen und der Betreuungsbedarf nach wie vor sehr hoch ist. Deswegen lehnen ihn ARTISET, YOUVITA und INSOS ab.

Die Minderheit I (Gmür-Schönenberger) hat gegenüber der Mehrheit immerhin noch den Vorteil, dass der Abschluss der Basisstufe abgedeckt ist.

Damit die Erwerbstätigkeit der Eltern tatsächlich möglich ist und die Vorlage entsprechende Wirkung entfaltet, wäre es allermindestens angemessen, den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung des 12. Altersjahr) zu beachten. Trotzdem ist die nationalrätliche Formulierung aus Sicht von ARTISET, YOUVITA und INSOS nicht zufriedenstellend, da auch mit dieser Lösung noch nicht alle Kinder im Primarschulalter systematisch betreut werden könnten. Damit die Erwerbstätigkeit der Eltern im Einzelfall tatsächlich möglich ist und die Vorlage entsprechende Wirkung entfaltet, ist es sinnvoll, auf der tatsächlichen Vollendung des Schulobligatoriums im Einzelfall abzustellen: Es passiert immer wieder, dass ein Kind ein Schuljahr wiederholen muss, um seine Chancen auf einen zufriedenstellenden Abschluss zu verbessern. Es wäre unangebracht, die Eltern und indirekt auch ihr Kind zu benachteiligen, weil Lehrer diesen Umweg befürworten, um die Lernbedingungen eines Kindes zu verbessern.

Antrag zu Art. 2 Bst. a E-UKibeG:

[...] die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung ~~ab der Geburt~~ ~~bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit~~**;** [...]

Antrag zur Änderung von Art. 3 Abs. 1 Bst. c E-FamZG):

[...] c. die Betreuungszulage für erwerbstätige Personen: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes **bis zur tatsächlichen Vollendung des Schulobligatoriums im Einzelfall**
~~bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 7. Altersjahr vollendet hat,~~
ausgerichtet, [...]

m. Höhe der Betreuungszulage
Art. 5 Abs. 2bis E-FamZG

ARTISET, YOUVITA und INSOS begrüssen das lineare System und die Formulierung der Kommissionsmehrheit, welche verhindern, dass die Beschäftigungswirkung wegen Schwelleneffekten negativ beeinträchtigt wird. Ein zentrales Manko der ständerätlichen Vorlage ist jedoch aus Sicht von ARTISET, YOUVITA und INSOS, dass sie Fehlanreize für die Kantone schafft, auf Basis der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren. Es fehlt ein Kürzungsmechanismus, um analog den Artikeln 8 und 9 der nationalrätlichen Fassung von E-UKibeG, Fehlanreizen bei den Kantonen vorzubeugen. Dies ist hinsichtlich der Beschäftigungswirkung kontraproduktiv und entspricht leider auch einer Erfahrung aus der Vergangenheit, beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die nationalrätliche Version hatte deshalb auf Vorschlag der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Berggebiete (SAB) einen durchdachten Mechanismus ausgearbeitet, der die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung der Vorlage maximierte. Gemäss diesem Model muss der Bund mit gutem Beispiel zuerst vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn der betroffene Kantone dann aber ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöht, geht auch der Bund (beziehungsweise im Modell der WBK-S auch der Arbeitgebende) mit seinem Anteil zurück. Auf die ständerechtliche Vorlage übertragen, wäre eine Anpassung von Art. 5 Abs. 2bis E-FamZG durchaus vorstellbar, welche eine Kürzung der Betreuungszulage vorsehen würde, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Ein solcher Anreizmechanismus wäre aus zwei Gründen wichtig:

- Erstens, weil die Betreuungszulage allein nicht ausreicht, um die erwünschte Wirkung zu erzielen. Das volkswirtschaftliche Optimum der Subventionierung durch die öffentliche Hand liegt deutlich höher (Vgl. obenerwähnte Studie von BAK Basel Economics) und benötigt zwingend auch noch eine Erhöhung der kantonalen Beiträge, um die erwünschte Beschäftigungswirkung wie auch die Förderung der frühen Kindheit (und den späteren Nutzen in Form höherer Bildung und weniger Sozialausgaben) zu realisieren.
- Zweitens muss vermieden werden, dass Kantone ihre Beiträge reduzieren. Ohne Anreizmechanismus besteht die Gefahr, dass Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung gemäss ständerätlichen Konzept neu den Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden überlassen.

Deswegen stellen ARTISET, YOUVITA und INSOS folgenden

Antrag auf die Erarbeitung eines Mechanismus zur Kürzung des Betrags der Betreuungszulage, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet.

In diesem Rahmen soll der Bundesrat den Schwellenwert so festlegen, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.

Des Weiteren:

- Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. So würde sichergestellt, dass auch bei einer Kürzung zumindest ein Sockelbeitrag noch bestehen bleibt.

- Die Umsetzung des Mechanismus würde dadurch gekennzeichnet, dass bei Nichterreichung des Schwellenwerts durch einen Kanton die Betreuungszulage für alle Kinder eines Kantons durch die Ausgleichskassen gekürzt würde.

n. Art. 5 Abs. 2ter E-FamZG
Betreuung von Kindern mit Behinderung

Aus anreizökonomischer Sicht macht ein Unterstützungssystem Sinn, bei dem über die Bundesgesetzgebung immer linear derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird (wie die Kommission selbst das auch zurecht in Art. 5 Abs. 2bis E-FamZG für Kinder ohne Behinderung vorschlägt). Gemäss einem Bericht des Verbands Procap beträgt aber das Maximum der Kosten bei einem Kind mit einer schweren Behinderung Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderung.[6] Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten sind solche Beiträge nicht zu stemmen und ein Kitabesuch wird verunmöglicht. Dies führt regelmässig dazu, dass ein Elternteil, meist die Mutter, die Erwerbsarbeit aufgibt oder sehr stark reduziert. In diesem Zusammenhang ist der Vorentwurf der WBK-S nicht nachvollziehbar: Innerhalb der Betreuungszulage will sie, dass maximal der zweifache Betrag gewährt wird. Zwar sollen Beiträge aus Programmvereinbarungen zur Kostensenkung gewährt werden können. Für Kinder mit schweren Behinderungen müssten somit zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden, was administrativ aufwändig wäre und nur dann funktionieren würde, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hätte. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre aus Sicht von ARTISET, YOUVITA und INSOS eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei der Betreuungszulage mit einem maximal dreifachen Betrag. In Anbetracht dieser Sachlage stellen ARTISET, YOUVITA und INSOS folgenden Antrag:

Antrag auf Anpassung Art. 5 Abs. 2ter E-FamZG:

Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal **dreifachen** ~~zweifachen~~ Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

o. Art. 5 Abs. 2quater E-FamZG
Betreuung von Kinder unter 18 Monaten

Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend konstant erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielte Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleibt. Bei Kindern mit Behinderung wird also folgerichtig ein höherer Betrag gewährt. Allerdings ist auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten wegen des entwicklungspsychologisch wichtigen höheren Betreuungsschlüssels (Einsatz von mehr Personal) kostenintensiver, oft das 1,5-Fache des Kindertarifs. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Kommissionsmehrheit hier keine lineare Betreuungszulage vorsieht.

Dies ist umso wichtiger, als es gerade die erhöhten Kosten für die institutionelle Betreuung, während dieser Kleinkindzeit sind, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung ist also gerade hier das lineare Modell von substanzieller Bedeutung.

Mit Rücksicht auf diese Elemente unterstützen ARTISET, YOUVITA und INSOS die Minderheit Herzog, damit die Eltern von Kleinkindern unter 18 Monaten den anderthalbfachen Betrag der Kinderbetreuung

[6] Fischer / Häfliger / Pestalozzi, Pro Cap Schweiz (2021), Institutionelle Betreuung für Kinder mit Behinderungen, S.30; vgl. https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung_Information/Politik/Downloads/KITA/20210629_Procap_Kitabericht_2_Auflage_DE_BF_Web.pdf.

erhalten, wenn die Vollkosten für die institutionelle familienergänzende Betreuung aufgrund des Alters dementsprechend höher ausfallen und stellen deswegen folgenden

Antrag zu Art. 5 Abs. 2^{quater} E-FamZG:

Annahme der Minderheit Herzog zugunsten der Eltern von Kindern unter 18 Monaten.

p. Teilfinanzierung durch den Bund Art. 16 Abs. 6 E-FamZG

Gesetzesvorhaben der WBK-S und entsprechender Verpflichtungskredit sollen im Sinne der fiskalischen Äquivalenz um eine teilweise Finanzierung über Bundesmittel ergänzt werden: Der Bund profitiert mittel- und langfristig von früher Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der langfristige Nutzen der institutionellen Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Zudem ist eine Mischfinanzierung volkswirtschaftlich deutlich effizienter, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Deswegen beantragen ARTISET, YOUVITA und INSOS eine Anpassung der von der WBK-S vorgeschlagene Fassung von Art. 16 Abs. 6 E-FamZG, dies im Sinne der Minderheit Herzog, aber mit einer (nachfolgend in Fett markierten) Ergänzung mit Verweis auf Art. 5 Abs. 2ter und 2^{quater} FamZG:

Antrag zu Art. 16 Abs. 6 E-FamZG:

Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage (Art. 5 Abs. 2-2bis, **2ter, 2^{quater}** FamZG). Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

q. Art. 19 Abs. 1^{quinquies} E-FamZG (neu) Anspruch auf Betreuungszulage in Sonderfällen

Aus Sicht von ARTISET, YOUVITA und INSOS sollen auch Personen Anspruch auf die Kinderbetreuungszulage haben, die aus gesundheitlichen Gründen längerfristig auf Betreuung angewiesen sind oder auch, wenn die Betreuung auf Grund von sozialen Indikationen, von Massnahmen der Frühförderung oder zur Sicherung des Kindeswohls notwendig ist.

Antrag zu Art. 19 Abs. 1^{quinquies} E-FamZG (neu):

Anspruch auf die Kinderbetreuungszulage haben Personen, die aus gesundheitlichen Gründen längerfristig auf Betreuung angewiesen sind oder auch, wenn die Betreuung auf Grund von sozialen Indikationen, von Massnahmen der Frühförderung oder zur Sicherung des Kindeswohls notwendig ist. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

r. Höhe des Taggeldes für arbeitslose Personen
Art. 22 Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG)

Die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Formulierung erleichtert insbesondere Alleinerziehenden die rasche Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit (in den meisten anderen Fällen mit Kinderbetreuung arbeitet die Partnerin oder der Partner, womit die Betreuungszulage ohnehin an diese Person geht und die vorgeschlagene Regelung nicht anwendbar ist). Gerade Alleinerziehende sind darauf angewiesen, die institutionelle Kinderbetreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Es wäre ökonomisch ineffizient, bei einer Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen und eine erschwerte Arbeitsaufnahme hinnehmen zu müssen: Sinnvoller ist es, zuerst die Kinderbetreuung neu zu organisieren. Aus der Perspektive der Arbeitsvermittlungsbehörde soll sofort ein Platz gefunden werden können. Die Kindertagesstätten ihrerseits sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine Planung angewiesen: Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder Tagen gekündigt oder in Anspruch genommen werden. Deswegen:

ARTISET, YOUVITA und INSOS unterstützen das Vorhaben der Kommissionsmehrheit betr. Art. 22 E-AVIG.

s. Bundesbeschluss über die Unterstützung der institutionellen Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern
Finanzielle Konsequenzen für den Bundeshaushalt

Die Vorlage der WBK-S mit der neu einzuführenden Betreuungszulage wäre vorbehältlich des Verpflichtungskredits für die Programmvereinbarungen haushaltsneutral und würde so einen massgeblichen Beitrag zur Haushaltbereinigung in den Finanzplanjahren leisten. Die Vorlage der WBK-S sieht eine vertretbare Mehrbelastung zu Händen des Bundeshaushalts im Umfang von 32 Millionen Franken pro Jahr für die Durchführung der Programmvereinbarungen über die kommenden vier Jahre vor. Nach vier und nach acht Jahren müsste das Parlament jeweils erneut einen Entscheid fällen bezüglich der Höhe des Verpflichtungskredits zur Durchführung der Laufzeiten zwei und drei der Programmvereinbarungen (vgl. «Neue Anträge und Zusatzbericht der WBK-S» vom 15. Februar 2024 in Bezug auf die parl. Ive 21.403, S. 13-14).

In allen Schwerpunkten der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. Daher wäre der vom Nationalrat bevorzugten Betrag von CHF 224 Millionen notwendig. Deswegen stellt ARTISET folgenden:

Antrag zu Art. 1 des Bundesbeschlusses:

Annahme der nationalrätlichen Fassung, die einen Verpflichtungskredit von 224 Millionen Franken für die Dauer von vier Jahren vorsieht.

Eventualantrag:

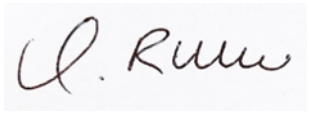
Annahme der Minderheit I Wasserfallen, die einen Verpflichtungskredit von 268 Millionen Franken für die Dauer von vier Jahren beantragt.

ARTISET, YOUVITA und INSOS weisen darauf hin, dass es unstimmig und wenig zielführend wäre, den Beitrag hier zu reduzieren und gleichzeitig an mehreren Orten bei der Betreuungszulage den Betrag mit Verweis auf die Programmvereinbarungen tief halten zu wollen. Mit dieser Ausgangslage würde es nicht

möglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen: Die von der WBK-S vorgeschlagenen Mittel zugunsten Programmvereinbarungen und diejenigen gleichzeitig vorgesehen für die Betreuungszulage würden in vielen Fällen nicht ausreichen. Das gilt insbesondere für die Eltern von Kindern mit Behinderung sowie für die Eltern mit Kindern unter 18 Monaten in der Erwerbstätigkeit zu halten, da beide Kinderkategorien einen erhöhten, kostenintensiven Betreuungsbedarf brauchen.

Die Föderation ARTISET und die Branchenverbände YOUVITA und INSOS bedanken sich für die Kenntnisnahme der vorliegenden Vernehmlassungsantwort und die Berücksichtigung der oben aufgeführten Standpunkte.

Freundliche Grüsse



Yann Golay Trechsel	Cornelia Rumo Wettstein	Rahel Stuker
Projektleiter Politik ARTISET	Geschäftsführerin YOUVITA	Geschäftsführerin INSOS

Für Rückfragen zur vorliegenden Vernehmlassungsantwort wenden Sie sich bitte an:
Yann Golay Trechsel
Projektleiter Politik
E-Mail: yann.golay@artiset.ch
Tel: +41 31 385 33 36

femmes protestantes

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

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

Vernehmlassungsstellungnahme der *femmes protestantes* (Juni 2024)

Einleitende Bemerkungen[1]
Die *femmes protestantes* (früher Evangelische Frauen Schweiz) haben 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 *femmes protestantes* sollte der Bund dauerhaft einen Beitrag an die Kinderbetreuungskosten der Kantone leisten. Die Bundesfinanzhilfen sollte mit Vorgaben an die Tarifgestaltung, Qualität und Arbeitsbedingungen verknüpft sein.

Die *femmes protestantes* begrüssen, 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 *femmes protestantes* bedauern 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, sprechen sich die *femmes protestantes* dafür aus, dass eine Bundesbeteiligung an der Finanzierung der Betreuungszulage beibehalten wird. Zudem fordern 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 *femmes protestantes* 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

[1] In dieser Stellungnahme orientieren wir uns an der der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen.

femmes protestantes
Schwanengasse 9 I 3011 Bern I 0041 31 33 06 08
femmesprotestantes.ch I LinkedIn: femmes protestantes

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.

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. Davon sind wiederum hauptsächlich Frauen negativ betroffen. Die Schweiz investiert für die Betreuung und Bildung von drei- bis fünfjährigen Kindern jährlich durchschnittlich nur 0,3% des BIP, während die Ausgaben im OECD-Durschnitt 0,6% des BIP betragen (OECD 2019). 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.

Fast die Hälfte der Eltern mit Kindern im Vorschulalter verzichtet trotz Bedarf auf familienergänzende Kinderbetreuung, weil die Kosten zu hoch sind (BSV 2018: vi). 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 Erwerbspensum erhöhen würden, wenn die Betreuungskosten tiefer wären (Ecoplan 2023: 45).

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 4400 Franken (Brutto-Jahresgehalt bei 100%, 13x). Die mangelnden finanziellen Ressourcen führen zudem 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. 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 Personalfluktuation auf. Die Austrittsquote von 30% ist drei Mal so hoch wie üblich.

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).

femmes protestantes
Schwanengasse 9 I 3011 Bern I 0041 31 33 06 08
femmesprotestantes.ch I LinkedIn: femmes protestantes

Die *femmes protestantes* fordern 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 *femmes protestantes* sprechen sich auch deshalb dafür aus, dass sich der Bund dauerhaft an der Finanzierung der Betreuungszulagen beteiligt und zwar mit 50 Prozent (E-FamZG Art. 16).

Wird am Entwurf der WBK-S festgehalten, befürworten die *femmes protestantes* eine Kostenbeteiligung durch die Arbeitgebenden sowie einen Lastenausgleich zwischen ihnen. Die *femmes protestantes* sprechen sich für eine paritätische Finanzierung aus, bei der sich auch die Arbeitnehmenden an den Kosten beteiligen, wenn sie über ein Jahreseinkommen von über 200'000 verfügen.

Sollte an einem zulagenbasierten Subventionierungsmodell festgehalten werden, setzen sich die *femmes protestantes* 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 *femmes protestantes* unterstützen 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.

- Dauer der Betreuungszulage

Die *femmes protestantes* sind 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 und der Bedarf nach familien- und schulergänzender Betreuung endet nicht mit dem 7. Lebensjahr.

- Programmvereinbarungen

Die *femmes protestantes* kritisieren 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 *femmes protestantes* fordern, dass der Bund Kriterien festlegt, welche Betreuungseinrichtungen erfüllen müssen, damit Familien, die bei ihnen Betreuung in Anspruch nehmen, Zulagen beziehen können. Die *femmes protestantes* kritisieren, dass die Zuständigkeit

femmes protestantes
Schwanengasse 9 I 3011 Bern I 0041 31 33 06 08
femmesprotestantes.ch I LinkedIn: femmes protestantes

und Kompetenz zur Durchführung bei den Kantonen liegt und fordern, 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 *femmes protestantes* begrüssen ausdrücklich, dass die Bedürfnisse und Mehrkosten für Eltern mit Kindern mit Behinderungen berücksichtigt werden

Zusätzlich muss die Förderung des Betreuungsangebots für diese 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 *femmes protestantes* setzen sich dafür ein, dass das Kinderbetreuungsangebot über das Vorschulalter hinaus gewährleistet ist und dass die Betreuungszulagen bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit ausbezahlt werden. Sie fordern 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 *femmes protestantes* begrüssen, dass Artikel 3 Absatz 1 bis des E-FamZG vorsieht, dass der Bundesrat die Kriterien für die Anerkennung der Institutionen, bei deren Nutzung eine Betreuungszulage ausgerichtet wird, festlegt. Die *femmes protestantes* fordern, 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.**

femmes protestantes
Schwanengasse 9 I 3011 Bern I 0041 31 33 06 08
femmesprotestantes.ch I LinkedIn: femmes protestantes

Zu Artikel 5 E-FamZG

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

- Die *femmes protestantes* fordern, dass sich die Höhe der Zulage an den tatsächlichen Betreuungskosten orientiert. In diesem Sinne sprechen sich die *femmes protestantes* bezüglich Artikel 5 Absatz 2quater E-FamZG für den Minderheitenantrag (Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Maret Marianne) aus, demzufolge Kleinkinder unter 18 Monaten einen höheren Betrag erhalten, wenn die Vollkosten aufgrund des Alters höher ausfallen.
- Die *femmes protestantes* fordern 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 *femmes protestantes* fordern, dass der Unterfinanzierung der Kinderbetreuungsbranche durch Investition des Bundes nachhaltig entgegengewirkt wird. Die *femmes protestantes* fordern daher eine Bundesbeteiligung von 50% bei der Finanzierung der Betreuungszulage und sprechen 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 familienergänzenden 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 *femmes protestantes* fordern 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 Personalfluktuation in der Betreuungsbranche weiter verschärfen. Ausserdem fordern die *femmes protestantes*, 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.

femmes protestantes
Schwanengasse 9 I 3011 Bern I 0041 31 33 06 08
femmesprotestantes.ch I LinkedIn: femmes protestantes

femmes protestantes

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 *femmes protestantes* sprechen sich für die Beibehaltung der bisherigen Förderbereiche aus und begrüssen, dass ein zusätzlicher Förderbereich für Kinder mit Behinderung eingeführt werden soll. Der finanzielle Rahmen muss deshalb dementsprechend angepasst werden. Die *femmes protestantes* fordern 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.

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** ~~128~~ Millionen Franken bewilligt.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit einer Stellungnahme und ersuchen um entsprechende Überarbeitung der Vorlage.

Freundliche Grüsse

FEMMES PROTESTANTES

Gabriela Allemann
Präsidentin

Jana König
Geschäftsleiterin

femmes protestantes
Schwanengasse 9 I 3011 Bern I 0041 31 33 06 08
femmesprotestantes.ch I LinkedIn: femmes protestantes

graap association groupe d'accueil et d'action psychiatrique

Rue de la Borde 25
1018 Lausanne
Tél. +41 (0)79 694 81 80

Mme Dominique Hafner
Présidente
Dominique.hafner@graap.ch
079 694 81 80

Commission de la science,
de l'éducation et de la
culture du Conseil des États
à l'attention de Madame
Mathilde Crevoisier Crelier,
Présidente

Lausanne, le 4 juin 2024

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous accorder la possibilité d'exprimer notre opinion sur consultation Pa. Iv. CSEC-CN: Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles

Le Graap - Association est une association composée de personnes concernées par la maladie psychique et de leurs proches.

Notre comité adhère et reprend intégralement les remarques et commentaires d'Agile.ch, notre faîtière, et se rallie entièrement à ses arguments et à ses propositions de modification. Nous vous en faisons part ci-dessous.

Réponse à la consultation Pa. Iv. CSEC-CN: Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles

I Remarques générales

L'offre de prise en charge des enfants en situation de handicap en âge préscolaire présente de sérieuses lacunes. Leurs parents sont souvent livrés à eux-mêmes et ne peuvent pas choisir librement que leur enfant soit pris en charge (partiellement) par la famille ou non. Dans ce contexte, nous saluons vivement la volonté de la Commission d'accorder une attention particulière à la prise en charge des enfants avec handicap dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403. L'accueil préscolaire et la stimulation précoce contribuent également de manière significative à l'égalité des chances dans la société pour les enfants vivant avec un handicap, et permettent ou facilitent l'activité professionnelle des parents, en particulier des mères.

Les offres de prise en charge doivent impérativement être conçues de manière inclusive, c'est-à-dire être intégrées dans les prestations et les structures ordinaires. Cela permet de poser la première pierre d'une inclusion réussie déjà à la crèche, et ensuite à l'école et dans la vie professionnelle, mais aussi de sensibiliser les autres enfants au handicap.

En outre, il est crucial de prendre en compte les coûts supplémentaires effectifs de l'accueil des enfants avec handicap et de garantir la qualité des offres. Il est également essentiel que les conditions générales des offres de garde soient adaptées aux besoins des parents.

Pour remplir ces conditions, nous estimons que les modifications suivantes sont indispensables.

Propositions de modifications

1 Loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et sur le soutien aux cantons dans leur politique d'encouragement précoce de la petite enfance (LSAcc)

Art. 1 al. 2, let c: Qualité de l'offre de l'accueil extrafamilial

La qualité de l'accueil en crèches doit être considérablement améliorée en Suisse[1]. Une qualité d'accueil élevée est déterminante pour avoir un effet positif sur le développement (linguistique, cognitif, socio-émotionnel), l'autonomie, l'intégration sociale et le sentiment de sécurité des enfants. Une qualité d'accueil moindre renforce en revanche les facteurs de risque dans l'environnement familial. La qualité de la prise en charge est également déterminante pour que les parents – et en particulier les mères, y compris celles ayant des enfants en situation de handicap – reprennent une activité professionnelle, voire augmentent leur temps de travail. Ceci n'est possible que si les parents ont la certitude que leurs enfants bénéficient d'un encadrement et d'un soutien de qualité. Une étude d'Infras[2] montre que les mères augmentent leur taux d'activité si, d'une part, les frais de garde sont réduits et si, d'autre part, la qualité de la garde est améliorée. Il est par ailleurs essentiel que les offres de prise en charge soient adaptées aux besoins des parents et du marché du travail (accessibilité, horaires de prise en charge). Il convient donc de continuer à améliorer la qualité de l'offre, conformément à l'objectif de ce projet. Une étude de BAK Economics[3] prédit également des répercussions économiques substantielles en cas d'amélioration de la qualité. Cette qualité est également importante pour faire face à la pénurie de personnel qualifié dans le domaine de l'accueil professionnel des enfants, car une partie du personnel quitte la profession en raison justement du manque de qualité. Dans le cas des enfants vivant avec un handicap, les instructions données par les parents aux personnes qui s'occupent d'eux jouent également un rôle très important.

[1] Schwab Cammarano/Stern, 2020, p. 6.

[2] Schwab Cammarano/Stern, 2020, pp. 4-6.

[3] BAK Economics, 2020: *Modèle global économique pour l'analyse relative à la «politique de la petite enfance»* https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/externe_Publikationen/externe_Publikationen_F/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_FR.pdf.

Pour les enfants avec des handicaps sévère et nécessitant également un soutien médical ou une surveillance en crèche, le facteur qualité revêt aussi une grande importance. Les parents ne choisiront la garde externe et ne conserveront leur emploi que s'ils sont certains que le personnel de la crèche sache agir dans les situations d'urgence et que le personnel soit en suffisance.

Position concernant l'art. 1 al. 2 let c: Soutien de la minorité Graf Maya

Art. 1, al. 2, let. c^{bis}: Lacunes de l'offre et coûts de prise en charge des enfants en situation de handicap

Pour diminuer les coûts supplémentaires liés au handicap des enfants, il est notamment important que l'art. 5 al. 2ter LAFam prévoit un supplément plus conséquent et proportionnel à ce surcoût. Il est également nécessaire de combler les lacunes de l'offre pour les enfants en situation de handicap dans le cadre de la convention-programme.

Position concernant l'art. 1 al. 2 let c^{bis}:

L'objectif consistant à combler les lacunes de l'offre doit être maintenu.

La partie visant à réduire les coûts des parents ne peut être supprimée que si l'on tient compte de l'adaptation de l'art. 5, al. 2ter LAFam que nous demandons (voir explications relatives à l'art. 13, al. 1, let. d).

Il est important de noter ici qu'il n'est tout simplement pas possible de combler les lacunes de l'offre sans diminuer les coûts pour les parents, car toute place pour un enfant en situation de handicap, aussi spécialisée et qualitativement précieuse soit-elle, restera inoccupée si le financement des coûts supplémentaires n'est pas réglé.

Art. 1 al. 2 let d: Aider les cantons à développer leur politique d'encouragement de la petite enfance

Les effets positifs de l'encouragement précoce et de l'accueil extrafamilial des enfants sur l'économie et la société sont largement démontrés[4]. Un accueil de la petite enfance de qualité permet d'améliorer les capacités scolaires et le niveau de formation et, par conséquent, d'obtenir pour chacun-e un meilleur bénéfice de la formation. L'éducation de la petite enfance a en outre un effet positif sur le comportement en matière de santé et, plus tard, sur les coûts de la santé. Des diplômes de formation plus élevés contribuent à ce que les enfants fassent moins appel à l'aide sociale à l'âge adulte. Ces effets positifs ne se font toutefois sentir qu'à long terme.

Les mêmes réflexions s'appliquent aux enfants en situation de handicap, mais l'importance de l'encouragement précoce est accrue: l'encadrement préscolaire inclusif augmente le potentiel d'inclusion ultérieur des enfants à l'école et, plus tard, dans leur vie professionnelle. De plus, l'entrée à l'école maternelle des enfants présentant des troubles du comportement est fortement facilitée si une inclusion a déjà eu lieu en amont[5].

[4] Par exemple, Interface (2020), *Whitepaper sur les investissements en faveur de la petite enfance: Éclairage sur leur utilité pour l'économie nationale*

[5] Voir rapport de Procap, 2021.

Position concernant l'art. 1 al. 2 let. d: Soutien à la majorité de la commission

Art. 3 d: Définition de «handicap»

La CSEC-E définit le terme de «handicap» comme «un handicap physique, mental ou psychique qui entraînent un besoin de soins supplémentaires pour un enfant dans le cadre d'une prise en charge institutionnelle». Il manque à cette définition les handicaps sensoriels, qui doivent également être pris en compte dans la proposition du Conseil fédéral concernant la révision partielle de la LHand.

Proposition concernant l'art. 3 d, définition de «handicap»: […] «handicaps physiques, mentaux, psychiques et sensoriels qui entraînent un surcroît de prise en charge pour un enfant dans le cadre d'une structure d'accueil».

Art. 13, al. 1, let. b: Meilleure adaptation des offres de garde aux besoins des parents

La loi doit notamment améliorer l'emploi des femmes. Or, elle n'y parviendra pas si les conditions-cadres, telles que les heures d'ouverture des structures d'accueil, ne sont pas adaptées aux horaires de travail. Dans le domaine de la santé, marquée par une grave pénurie de personnel qualifié, de nombreuses femmes travaillent à horaires irréguliers. Les offres de garde d'enfants doivent donc être mieux adaptées pour permettre d'exercer une activité professionnelle.

Position concernant l'art. 13 al. 1, let. b: Soutien de la minorité Graf Maya

Art. 13, al. 1, let. c: Mesures visant l'amélioration de la qualité des offres d'accueil extrafamilial pour enfants sous ses aspects pédagogiques et structurels

Les mesures visant l'amélioration de la qualité des offres d'accueil extrafamilial pour les enfants sous ses aspects pédagogiques sont déterminantes pour que l'accueil soit utilisé (voir justification de l'art. 1, al. 2, let. c LSAcc).

Position concernant l'art. 13 al. 1, let c: Soutien de la minorité Graf Maya

Art. 13, al. 1, let. d: Création de places d'accueil institutionnelles pour les enfants en situation de handicap en âge préscolaire et scolaire afin de combler les lacunes de l'offre et de réduire les coûts pour leurs parents

La création de places d'accueil institutionnelles et le comblement des lacunes de l'offre doivent impérativement être résolus dans le cadre des conventions-programmes. Il est donc judicieux de créer à cet effet (ajout de la let. d.) un accent particulier spécifique aux enfants en situation de handicap, tant que cela s'effectue dans le cadre des structures et des offres régulières.

En revanche, nous attirons l'attention sur le fait que «la réduction des coûts pour les parents» est désormais réglée deux fois, d'une part dans les conventions-programmes (en lien avec la

disposition relative au but de l'art. 1, al. 2, let. c^{bis} LSAcc), d'autre part dans l'allocation de prise en charge de l'art. 5, al. 2ter LAFam – quoi que de manière insuffisante dans ce dernier.

Les montants plus élevés prévus à l'art. 5, al. 2ter LAFam ne permettent donc pas à tous les enfants d'aller en crèche et ne peuvent donc pas non plus combler les lacunes de l'offre. Or, ces lacunes subsistent encore en de nombreux endroits de Suisse.
Il s'agit par conséquent de corriger cela à l'art. 5, al. 2ter LAFam, en augmentant le facteur maximal à 3.

Position:

Tant que l'augmentation jusqu'à 3 n'est pas garantie dans l'art. 5 al. 2ter LAFam, un complément est encore nécessaire et cette formulation de l'art. 13, al. 1, let. d est toujours essentielle.

En outre, il est indispensable pour nous qu'aucune offre séparée ne soit créée pour les enfants en situation de handicap ou que les contributions ne soient pas liées à des fournisseurs de prestations précis, afin que les enfants avec handicap puissent côtoyer des enfants sans handicap (voir également à ce sujet l'art. 19 de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées).

2 Loi fédérale sur les allocations familiales et les aides financières aux organisations familiales, Loi sur les allocations familiales (LAFam)

Art. 5, al. 2ter: Permettre l'accueil des enfants en situation de handicap

Pour être incitatif d'un point de vue économique, il est judicieux de mettre en place un système de soutien dans lequel la législation fédérale finance toujours de manière linéaire la même part des coûts (comme la CSEC-E elle-même le propose à juste titre à l'art. 5 al. 2bis pour les enfants sans handicap). Selon le rapport de Procap (p. 30), le coût maximum pour un enfant ayant un handicap grave est d'un facteur 3 par rapport à un enfant sans handicap. Sans financement de ce surcoût, de telles contributions sont impossibles à assumer et la fréquentation d'une garderie devient impossible. Cela conduit régulièrement l'un des parents, généralement la mère, à renoncer à son activité professionnelle ou à la diminuer considérablement.

Compte tenu de cette situation, le projet de la CSEC-E est incompréhensible: le montant accordé dans le cadre de l'allocation de prise en charge est au maximum deux fois plus élevé, et des contributions peuvent être accordées dans le cadre des conventions-programmes pour réduire les coûts. Pour les enfants vivant avec des handicaps sévères, il faut donc combiner deux systèmes de soutien, ce qui est administrativement lourd et ne fonctionne que si un canton a conclu un accord avec la Confédération. Il serait nettement plus simple et avantageux de régler de manière uniforme la réduction des coûts directement dans le cadre des allocations pour frais de garde, avec un montant maximum triplé.

Demande de modifier l'art. 5 al. 2ter:

L'allocation pour frais de garde d'enfants handicapés correspond à une fois et demie, voire à **trois fois** au maximum, si les frais effectifs de garde d'enfants en institution sont

proportionnellement plus élevés en raison du surcroît de travail lié à la prise en charge. Le Conseil fédéral règle les détails.

Art. 5, al. 2^{quater}: Montant pour les enfants en bas âge de moins de 18 mois

L'idée de base du modèle linéaire se fonde sur l'augmentation des coûts compensée par une augmentation linéaire correspondante des cotisations, de sorte que les effets incitatifs obtenus restent uniformes. Pour les enfants en situation de handicap, un montant plus élevé est donc accordé à juste titre. Cependant, la garde d'enfants de moins de 18 mois coûte plus cher, souvent 1,5 fois le tarif enfant, en raison du ratio de soins plus élevé (besoin de plus de personnel), qui est important pour la psychologie du développement. Il est donc difficile de comprendre pourquoi la majorité de la commission ne prévoit pas d'allocation de soins linéaire pour la garde d'enfants.

Ceci est d'autant plus important que ce sont précisément les coûts élevés de l'accueil extrafamilial institutionnel pendant cette phase de vie des enfants (nourrissons, enfants en bas âge) qui poussent les mères en particulier à quitter le marché du travail pendant une période prolongée – souvent avec un effet de blocage de leur parcours professionnel. Pour obtenir l'effet incitatif souhaité, le modèle linéaire joue donc un rôle essentiel. Nous nous référons également aux recommandations du rapport de Rafael Lalive «Soutien aux parents qui travaillent. Rapport comparant deux propositions» au nom de l'Association des employeurs.

Demande concernant l'art. 5 al. 2^{quater}: Soutien à la minorité Herzog

Art. 23a: Statistiques

Dans le domaine de l'accueil des enfants en situation de handicap et des nourrissons, des bases statistiques probantes font aujourd'hui défaut (coûts réels, nombre d'enfants, nombre de places, type d'offre existante, taux d'activité des parents). La décision des mères de reprendre une activité professionnelle dépend en grande partie des coûts de garde. Pour les nourrissons en particulier, ces coûts sont généralement nettement plus élevés. Il n'existe cependant pas de données sur le volume et les tarifs effectivement facturés. Le taux d'activité des parents d'enfants avec handicap est de toute façon plus faible. La seule base disponible à ce jour est le rapport de Procap.

Nous demandons donc que l'art. 23a, al. 1 LAFam soit complété comme suit:

Position: Soutien avec demande de modification de l'art. 23a al. 1 LAFam:

Les instituts fédéraux de statistiques établissent, conformément à la loi fédérale sur la statistique du 9 octobre 1992 (LSF; RS 431.01) et en collaboration avec les cantons, des statistiques harmonisées dans les domaines **de la politique d'éducation préscolaire et** de l'accueil familial de l'enfance, **où la situation spécifique des enfants ayant des besoins de soins accrus (nourrissons, enfants en situations de handicap) est également prise en compte**.

3 Arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial des enfants

Position: Soutien à la majorité: Entrée en matière

Art.1: Montant du crédit d'engagement

Il est très important d'agir dans tous les domaines clés des conventions-programmes. Le montant de 224 millions prévu par le Conseil national est donc essentiel.

Nous tenons à souligner l'incohérence et l'inefficacité de diminuer la contribution, tout en maintenant le montant de l'allocation de garde d'enfant à un niveau bas à plusieurs endroits de la convention-programme. Cette situation ne permet pas d'obtenir l'effet souhaité: les moyens prévus dans les conventions-programmes et l'allocation de garde proposée ne suffiront pas, dans l'ensemble, à maintenir en emploi les parents d'enfants handicapés nécessitant une prise en charge accrue et dont les frais de garde sont donc plus élevés. Cela vaut également pour les parents d'enfants de moins de 18 mois qui paient également des tarifs plus élevés.

Position: Soutien à la version du Conseil National (224 millions de francs). Dans la variante du Conseil des États, nous soutenons la minorité Wasserfallen.

En vous remerciant par avance de tenir compte de nos remarques et propositions, nous vous présentons nos meilleures salutations.

Au nom du Comité,

Dominique Hafner

Présidente

Prise de position – **insieme** Suisse

insieme s'engage pour les personnes en situation de handicap mental. Et avec elles.

insieme Suisse s'engage depuis plus de 60 ans pour défendre les intérêts des personnes en situation de handicap mental et ceux de leurs proches. **insieme** se bat pour que les personnes avec un handicap mental puissent, comme tout·e un·e chacun·e, vivre, travailler, se loger et s'épanouir au sein de la société. **insieme** fournit des prestations de soutien, de loisirs et des formations continues dans toute la Suisse. Elle sensibilise le grand public aux besoins et aux aspirations des personnes vivant avec une déficience intellectuelle.

insieme Suisse prend position sur le financement de l'accueil extra-familial

Nous vous remercions pour le projet et le rapport explicatif sur l'Initiative parlementaire 21.403 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles », ainsi que pour l'occasion qui nous est donnée de prendre position sur la proposition de mise en œuvre de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (ci-après : CSEC-E).

Observations générales

L'accueil extra-familial institutionnel des enfants est une infrastructure essentielle d'une importance cruciale pour l'économie suisse. En effet, dans le contexte actuel de pénurie de personnel qualifié, les employeurs ont un besoin urgent d'engager de la main d'œuvre. Cette importante pénurie a aussi un fort impact sur le financement des assurances sociales. La mise en place de solutions de garde permet de répondre à ce défi, dès lors qu'elle donne la possibilité aux parents, dont beaucoup sont hautement qualifiés, de rester actifs à long terme même après la naissance d'un enfant.

Les bases légales actuelles en matière de divorce, de pension alimentaire et de rente de veuvage contraignent souvent les parents à rester dans la vie active même en cas de naissance, ceci afin d'éviter une situation financière difficile lors de la survenance de l'une de ces situations. Il doit être tenu compte de cette réalité, fortement ancrée dans les institutions étatiques, grâce à des infrastructures soutenues par l'État et permettant la couverture des besoins financiers des parents.

Finalement, l'accueil extrafamilial (institutionnel) des enfants apporte une contribution fondamentale à leur encouragement précoce, à l'égalité des chances ainsi qu'à la bonne formation et à la stabilité des futures générations.

Avec le financement de départ à l'accueil extra-familial des enfants, limité dans le temps et prolongé à plusieurs reprises, la Confédération a apporté une contribution précieuse à l'établissement d'infrastructures permettant de concilier vies professionnelle et familiale. Ce programme d'impulsion

n'est toutefois pas une solution durable. A l'heure actuelle, les coûts de l'accueil extra-familial institutionnel sont si importants (environ 35% du revenu[1]) qu'ils créent une désincitation massive à l'activité professionnelle, en particulier pour la classe moyenne. A ces frais s'ajoutent souvent des impôts plus élevés et des réductions de primes d'assurances maladies plus faibles voire inexistantes.

Le présent projet corrige cette incitation négative et allège la charge des parents exerçant une activité lucrative, ce que nous saluons.

Nous regrettons toutefois que la CSEC-E ne se soit pas inspirée du modèle du Conseil national qui prévoyait un financement par des contributions fédérales. Ce modèle serait économiquement plus efficace, car il ne pèserait pas sur les revenus des activités rémunérées. Cependant, compte tenu, d'une part, des discussions actuelles sur les finances fédérales et, d'autre part, de la majorité claire au sein de la CSEC-E en faveur d'une allocation de garde d'enfant, nous sommes prêts à accepter ce modèle, pour autant qu'il fasse l'objet des modifications indispensables explicitées ci-après.

1. **Effet incitatif pour les cantons**

L'effet incitatif pour les cantons était un élément essentiel du projet du Conseil national. Alors qu'il permettait d'en assurer l'efficacité économique, il ne se retrouve pas dans le modèle de la CSEC-E. Le montant de l'allocation de garde d'enfant prévu par le présent projet n'est pas suffisamment élevé pour déployer à lui seul les *buts recherchés* (effets sur l'emploi, maintien des deux parents dans le monde du travail, lutte contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, effets positifs sur l'éducation). Un soutien plus important des cantons est par conséquent nécessaire. Le principe de subsidiarité évoqué dans l'Initiative parlementaire 21.403 est également important à cet égard : les cantons doivent prendre leurs responsabilités et augmenter leurs investissements. Sans modèle incitatif, certains cantons pourraient réduire leur soutien, ce qui aboutirait à un jeu à somme nulle.

➔ ***insieme*** *Suisse demande que le système incitatif prévu dans le projet du Conseil national soit repris dans le modèle de la CSEC-E.*

2. **Mise en œuvre conséquente du modèle linéaire**

En raison des charges liées à l'encadrement plus importantes, l'accueil extra-familial institutionnel coûte nettement plus cher pour les enfants de moins de 18 mois et pour les enfants en situations de handicap. La CSEC-E ne prévoit toutefois pas de suppléments qui correspondent de manière linéaire aux coûts effectifs.

➔ ***insieme*** *Suisse demande que le modèle linéaire soit mis en œuvre de manière conséquente concernant les enfants de moins de 18 mois et les enfants en situation de handicap.*

3. **Maintien du critère « qualité » dans les conventions-programmes**

Outre les frais, la qualité de l'accueil conditionne aussi la réalisation des buts recherchés par le projet. Comme l'indique une étude d'Infras[2], les jeunes parents, et en particulier les jeunes mères, n'augmentent leur taux d'activité que si (i) les coûts de la prise en charge sont réduits et (ii) la qualité de la prise en charge est améliorée. Pour garantir l'efficacité du projet de la CSEC-E, il est donc essentiel que l'amélioration de la qualité soit maintenue dans les conventions-programmes avec les cantons.

[1] OCDE, Frais nets de garde d'enfants, données disponibles sur : https://tinyurl.com/29yc2h7j.
[2] Rapport INFRAS, *Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen*, 2018; https://tinyurl.com/mws9yh7y

➔ ***insieme*** *Suisse demande que le critère « qualité » soit maintenu dans les conventions-programmes.*

4. Pas de réduction du champ d'application et de la limite d'âge

L'âge maximum pour l'octroi de l'allocation de garde d'enfant a été abaissé dans la proposition initiale du Conseil national, puis à nouveau dans le présent projet. Or, les enfants en âge de scolarité (primaire) devraient pouvoir bénéficier systématiquement d'une solution de garde. Le contraire n'est pas envisageable. Afin que le projet atteigne les buts recherchés, et rende notamment possible l'exercice d'une activité professionnelle pour les parents, il serait judicieux de revenir à la proposition du Conseil national, ainsi qu'à celle de la minorité II (12 ans révolus) concernant l'art. 3, al. 1, let. c de la Loi sur les allocations familiales, (ci-après : LAFam).

➔ ***insieme*** *suisse demande que l'âge maximum pour la perception d'une allocation de garde d'enfant soit fixé à 12 ans révolu.*

5. Amélioration de l'équivalence fiscale grâce à une contribution fédérale

Compte tenu de l'équivalence fiscale, il est établi que la Confédération profitera aussi à moyen et à long terme des bénéfices de l'accueil extra-familial institutionnel, entre autres grâce aux recettes supplémentaires pour l'impôt fédéral direct. De plus, avec les possibles changements de domicile des parents, ces bénéfices ne profiteront pas uniquement aux cantons qui ont supporté les coûts. Finalement et comme déjà mentionné (voir ci-dessus : Observations générales, dernier paragraphe), un financement mixte est économiquement plus efficace car il pèse moins lourdement sur les revenus issus d'activités rémunérées.

➔ ***insieme*** *Suisse demande que le projet soit complété par un financement partiel par des fonds fédéraux.*

Commentaires des articles

Dans le projet mis en consultation, nous acceptons les articles ne faisant pas l'objet de commentaire ci-dessous.

Loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc)

- *Art. 1, al. 2, let. a LSAcc*

Remarque : Nous acceptons la suppression de l'art. 1, al. 2, let. a LSAcc, car la CSEC-E prévoit un nouveau mécanisme et un autre mode de financement. En outre, l'objectif de réduction des coûts de l'accueil institutionnel des enfants a été repris à l'art. 2, al. 3 LAFam. Comme indiqué ci-avant, nous sommes prêts à soutenir le modèle du Conseil des Etats, pour autant qu'il soit adapté afin que les buts recherchés soient atteints.

- *Art. 1, al. 2, let. b LSAcc*

➔ ***insieme*** *Suisse soutient la majorité.*

Justification : La minorité souhaite combler les lacunes de l'offre non seulement dans l'accueil institutionnel, mais aussi de manière générale. Elle prévoit ainsi le versement d'allocations de garde pour toutes les formes d'accueil extra-familial. L'allocation de garde profiterait ainsi également aux parents dont la disponibilité sur le marché du travail n'est pas entravée par les coûts des solutions de garde (effets d'aubaine). La proposition de la minorité serait en outre sujette aux abus, soit la

perception d'une allocation en l'absence d'une solution de garde, et elle élargirait massivement le groupe des ayants-droits et les coûts totaux.

Nous notons encore que les définitions de la garde institutionnelle prévues, d'une part, dans la LSAcc et, d'autre part, dans la LAFam ne sont pas identiques. Il conviendrait à notre avis de prévoir une définition unifiée pour cette notion.

- *Art. 1, al. 2, let. c LSAcc*

  ➔ ***insieme** Suisse soutient la minorité Maya Graf.*

Justification : La qualité de la garde est décisive pour que les jeunes parents reprennent une activité professionnelle ou augmentent leur temps de travail. Les mères en particulier n'augmentent leur taux d'activité que si (i) les frais de garde sont réduits et (ii) la qualité de la garde est améliorée[3]. Il est donc essentiel que les solutions de garde soient adaptées aux besoins des parents (accessibilité, horaires de garde, ouverture durant les vacances) et du marché du travail. L'amélioration de la qualité de l'offre s'inscrit donc pleinement dans les buts recherchés par le projet.

Les effets de l'amélioration de la qualité des solutions de garde sur l'économie sont largement démontrés[4]. La qualité des offres de garde est aussi importante pour contrer la pénurie de personnel qualifié dans le domaine de la garde d'enfants. Une partie du personnel quitte en effet ces professions faute de qualité suffisante des offres. L'amélioration de la qualité est du reste essentielle pour les enfants en situation de handicap sévère impliquant un soutien médical ou une surveillance accrue. Les parents n'opteront pour une solution de garde externe que si le personnel est suffisant et qu'ils ont confiance dans les capacités de celui-ci pour la gestion de cas d'urgence.

- *Art. 1, al. 2, let. c^{bis} LSAcc*

  ➔ ***insieme** Suisse soutient la majorité.*

Justification : Afin de réduire les coûts supplémentaires liés au handicap, l'art. 5, al. 2ter LAFam doit prévoir une allocation de garde d'enfant plus élevée, qui corresponde aux coûts de prise en charge proportionnellement plus élevés. Il est en outre nécessaire de combler les lacunes de l'offre dans le cadre des conventions-programme, raison pour laquelle cette mention doit être maintenue à l'art. 1, al. 2, let. c^{bis} LSAcc. La référence à la réduction des frais à la charge des parents ne peut être supprimée que s'il est tenu compte des adaptations demandées à l'art. 5, al. 2*ter* LAFam (cf. aussi les explications relatives à l'art. 13 LSAcc sur les conventions-programmes ci-dessous).

Un comblement des lacunes de l'offre n'est pas réaliste sans réduction des coûts. En effet, toute nouvelle place pour un enfant en situation de handicap, aussi spécialisée et qualitativement adaptée soit-elle, ne sera utilisée que si le financement des coûts supplémentaires est assuré.

- *Art. 1, al. 2, let. d LSAcc*

  ➔ ***insieme** Suisse soutient la majorité.*

Justification : Les effets positifs du soutien à l'encouragement précoce et de l'accueil extrafamilial des enfants sont largement démontrés[5]. Un accueil de qualité permet d'améliorer les performances

[3] Rapport INFRAS, *Kitas als ein Schlüsselfaktor für die Gleichstellung: Literaturreview zu den Wirkungen von Kitabetreuung auf die Entwicklung und das Wohlbefinden von Kindern,* 2020; https://tinyurl.com/4hkxxcat.
[4] Rapport BAK Economics (2020), *Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit"*, 2020; https://tinyurl.com/fbc2utp5.
[5] Rapport Interface, Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit: Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen, 2020; https://tinyurl.com/4f8nhzk3.

scolaires et le niveau de formation, impliquant un meilleur rendement individuel de la formation. L'éducation précoce a aussi des effets positifs sur les comportements en matière de santé et sur les coûts de celle-ci. Finalement, un niveau de formation élevé contribue à éviter le recours à l'aide sociale. Ces effets positifs ne se font toutefois sentir que plusieurs années après que les enfants ont bénéficié des offres dans le domaine de la petite enfance.

La situation est semblable pour les enfants en situation de handicap. Toutefois, l'importance de l'encouragement précoce est encore plus grande pour les enfants présentant des troubles du comportement. Un encadrement préscolaire inclusif augmente leur potentiel d'inclusion à l'école puis dans le monde professionnel. Il facilite également grandement leur entrée à l'école maternelle[6].

- *Art. 2, let. a LSAcc*

  ➔ ***insieme** Suisse soutient la majorité.*

- *Art. 3 LSAcc*

Remarque : La définition du handicap prévu à l'art. 3 LSAcc est correctement formulée. La liste des formes de handicap est reprise de l'art. 2, al. 1 de la Loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand, RS 151.3), laquelle pourrait faire l'objet d'une adaptation dans le cadre de la révision actuellement en cours de cette loi. Si tel était le cas, il conviendrait alors d'en tenir compte et de modifier l'art. 3 LSAcc en conséquence.

Justification : cf. justification concernant l'art. 1, al. 2, let. b LSAcc.

- *Art. 8 et 9 LSAcc*

  ➔***insieme** Suisse accepte la suppression des art. 8 et 9 LSACC, pour autant qu'un mécanisme incitatif équivalent à celui prévu par ces articles soit créé (cf. ci-après nos commentaire concernant l'art. 5 LAFAm).*

- *Art. 10 LSAcc*

  ➔***insieme** Suisse demande le maintien de cet article, avec la formulation suivante* : « Al. 1 La nouvelle allocation de garde d'enfant ne doit pas conduire à une surindemnisation des parents. Al. 2 Il y a surindemnisation dans la mesure où l'allocation de garde d'enfant dépasse les coûts effectifs de la prise en charge extrafamilial pour enfants supportés par les parents. Al. 3 Les cantons et les communes adaptent leurs systèmes afin d'éviter les cas de surindemnisation ».

Justification : Les dispositions sur la surindemnisation prévues dans le modèle du Conseil national étaient justifiées et devraient donc être intégrées dans le modèle du Conseil des Etats. Il faut en effet exclure que des parents puissent recevoir des allocations de garde d'enfant pour des frais qu'ils n'ont pas engagés. De tels cas seraient probablement rares mais nuiraient à la réputation du système, raison pour laquelle ils doivent être évités. Toutefois, compte tenu du fait que dans le projet de la CSEC-E, la LSAcc ne porte plus que sur les conventions-programmes, l'art. 10 LSAcc concernant la surindemnisation devrait être déplacé dans la LAFam.

- *Art. 13, al. 1, let. b LSAcc*

➔ ***insieme** Suisse soutient la minorité Graf Maya.*

[6] Rapport Procap, Accueil extra-familial des enfants en situation de handicap, 2e édition révisée, 2021, https://tinyurl.com/uanbpxzj.

Justification : Le projet de loi vise notamment à améliorer le taux d'emploi des femmes. Ce but ne peut être atteint sans adaptation des conditions d'accès aux institutions de garde d'enfants (heures d'ouverture, disponibilité durant les vacances, etc.). La pénurie de personnel qualifié est particulièrement aigüe dans le domaine de la santé. De nombreuses femmes y travaillent avec des horaires irréguliers. Les horaires des offres de garde doivent donc être mieux adaptés à ceux du marché du travail, afin que l'exercice d'une activité professionnelle soit effectivement possible – et que les buts recherchés par le projet soient atteints.

- *Art. 13, al. 1, let. c LSAcc*

➔ ***insieme** Suisse soutient la minorité Graf Maya.*

Justification : Des mesures visant à améliorer la qualité pédagogique et opérationnelle des offres de garde doivent impérativement être mises en place (cf. ci-avant, justification sur l'art. 1, al. 2, let. c LSAcc).

- *Art. 13, al. 1, let. d LSAcc*

➔ ***insieme** Suisse soutient la minorité Graf Maya.*

Remarque : La création de nouvelles places d'accueil (comblement des lacunes de l'offre) pour les enfants en situation de handicap doit être prévue par les conventions-programmes. La mention y relative à l'art 13, al. 1, let. d LSAcc est donc judicieuse. Nous saluons en outre le fait que par rapport au projet du Conseil national, cette thématique fasse désormais l'objet d'un paragraphe à part entière.

En revanche, nous attirons l'attention sur le fait que dans le présent projet, la réduction des coûts pour les parents est désormais réglée deux fois, d'une part dans les conventions-programmes (en lien avec l'art. 1, al. 2, let. c^{bis} LSAcc), d'autre part grâce à l'allocation de garde prévue au (nouvel) art. 5, al. 2ter LAFam. Dans ce dernier cas, elle l'est toutefois de manière insuffisante, de sorte que les montants prévus à cet article ne permettront pas de prévoir une solution de garde pour tous les enfants (cf. nos remarques sur cet article ci-après).

- *Art. 13, al. 4 LSAcc*

➔ ***insieme** Suisse soutient la minorité Graf Maya.*

Justification : La proposition du Conseil national est judicieuse et devrait être maintenue malgré le changement de modèle. L'appui de programmes réalisés au-delà des frontières cantonales permet notamment de soutenir des bonnes pratiques, des améliorations de la qualité, des efforts d'harmonisation ou des projets de développement de l'accueil extra-familial.

Loi sur les allocations familiales (LAFam)

- *Art. 3, al. 1, let. c LAFam*

➔ ***insieme** Suisse soutient la minorité II Herzog Eva.*

Justification : La fourchette d'âge proposée à l'origine par le Conseil national correspondait à l'ensemble de la scolarité obligatoire. Sur proposition du Conseil fédéral et notamment pour des raisons financières, le champ d'application a été restreint à la fin de la scolarité primaire obligatoire (8P Harmos), ce qui correspond à un âge de 11-12 ans.

Afin que buts recherchés soient atteints, l'âge maximum pour l'octroi de l'allocation de garde ne doit pas être abaissé à nouveau. En effet, avec un nouvel abaissement de l'âge maximum, les enfants en âge de scolarité (primaire) ne bénéficieraient pas systématiquement d'une solution de garde. Cela

n'est pas envisageable. Il serait donc judicieux de revenir à la proposition du Conseil national, ainsi qu'à celle de la minorité II (12 ans révolus). La minorité I (Gmür-Schönenberger) a toujours un avantage sur la majorité, car elle couvre le strict minimum. La proposition de la majorité d'abaisser la limite d'âge à 7 ans ne permet pas aux parents d'avoir une activité professionnelle continue. Les enfants de cet âge ne sont en effet souvent scolarisés que pour quelques heures, ce qui implique des besoins accrus en matière de garde.

- *Art. 5, al. 2bis LAFam*

➔ ***insieme*** *Suisse demande une extension de l'art. 5, al. 2bis LAFam.*

Justification : Comme indiqué ci-avant, nous saluons la mise en place d'un système linéaire (formulation de la majorité). L'art. 5, al. 2bis LAFAm doit toutefois être complété afin de prévoir un mécanisme permettant d'éviter que les cantons soient incités (négativement) à réduire leur participation sur la base de la nouvelle allocation de garde. L'expérience montre malheureusement qu'un tel effet, contre-productif en matière d'emploi, peut exister (voir notamment l'exemple de la réduction des primes d'assurance-maladie).

La proposition du Conseil national prévoyait un mécanisme qui maximisait les incitations (positives) pour les cantons. Dans ce modèle la Confédération donnait l'exemple et finançait une part des coûts plus élevée. Toutefois, si les cantons n'augmentaient pas leur part jusqu'à un niveau défini (valeur seuil), la Confédération réduisait sa part. Ce mécanisme devrait être repris dans le modèle de la CSEC-E de sorte qu'une réduction de l'allocation de garde d'enfant soit prévue après quatre ans si la somme des allocations de garde dans un canton se situe en dessous de la valeur seuil.

Ce mécanisme d'incitation est important pour deux raisons. D'une part, car l'allocation de garde ne suffit pas à elle seule pour obtenir les buts recherchés par le projet. L'optimum économique pour les subventions du secteur public aux offres de garde est nettement plus élevé[7], et nécessite donc une augmentation des contributions cantonales afin d'atteindre ces buts. D'autre part, sans mécanisme d'incitation, les cantons risquent de réduire leurs cotisations ce qui, dans le modèle de la CSEC-E en répercuterait le coût sur les employeurs (et incidemment sur les salarié.e.s).

Compte tenu du système proposé, il serait judicieux de prévoir une contribution initiale plus élevée. Nous proposons donc d'augmenter l'allocation de garde minimum à 150 francs par mois pour les enfants bénéficiant d'une prise en charge institutionnelle un jour par semaine. Pour chaque demi-journée de garde supplémentaire par semaine, l'allocation augmente de 75 francs. Cela garantit une contribution de base, même en cas de réduction selon le mécanisme incitatif.

La mise en œuvre du mécanisme est permise par le fait qu'une demande d'allocation implique l'enregistrement du canton de résidence de l'enfant. Celui-ci est déterminant pour l'examen d'une éventuelle réduction des contributions fédérales : si un canton n'atteint pas la valeur seuil, l'allocation de garde pour tous les enfants du canton peut ainsi être réduite.

NB : pour la formulation concrète de l'extension de l'art. 5, al. 2bis, nous renvoyons à la prise de position commune en allemand de ProCap Suisse et Alliance F.

- *Art. 5, al. 2ter LAFam*

  ➔ ***insieme*** *Suisse demande l'adaptation de cet article en vue de l'accueil d'enfants en situation de handicap.*

[7] Rapport BAK Economics précité.

Justification : Afin d'être économiquement incitatif, un système de soutien n'a de sens que si la législation fédérale prévoit un financement linéaire des coûts. C'est ce que propose à juste titre la CSEC-E à l'art. 5, al. 2bis LAFam pour les enfants sans handicap. Selon le rapport Procap[8], le coût maximum pour la prise en charge d'un enfant en situation de handicap est d'un facteur 3 (et non 2) par rapport à un enfant sans handicap. Si ces frais supplémentaires ne sont pas financés, l'allocation ne sera pas utilisée et la mise en place d'une solution de garde institutionnalisée ne sera pas possible. Cette situation est bien réelle et conduit régulièrement l'un des parents, généralement la mère, à abandonner ou à réduire considérablement son pourcentage de travail.

A ce sujet, le projet de la CSEC-E est incompréhensible : la réduction des coûts est prévue, d'une part grâce à l'allocation de garde pour les enfants en situation de handicap – dont le montant est seulement deux fois supérieur au montant de base – et, d'autre part, via les conventions programmes. Pour les enfants en situation de handicap, deux systèmes de soutien sont ainsi combinés, ce qui est administrativement complexe. En outre, ce système ne fonctionne que si un canton a conclu une convention-programme avec la Confédération.

- *Art. 5, al. 2^{quater} LAFam*

  ➔ ***insieme** Suisse soutient la minorité Herzog.*

Justification : Dans le modèle linéaire, l'augmentation des coûts est compensée par une augmentation linéaire correspondante des cotisations. L'effet incitatif est ainsi maintenu de manière uniforme. La garde des enfants de moins de 18 mois coûte plus cher – le tarif étant souvent 1,5 fois plus élevé que pour les enfants plus âgés – notamment en raison du besoin d'encadrement plus élevé lequel est important du point de vue du développement psychologique. Il est dès lors incompréhensible que la majorité ne prévoie pas une adaptation linéaire de l'allocation pour ces enfants.

Ceci est d'autant plus important que ce sont précisément les coûts accrus des solutions de garde durant cette période qui poussent les parents – et les mères en particulier – à quitter longuement le marché du travail. Afin d'être réellement incitatif, le modèle linéaire doit donc aussi être appliqué ici.

- *Art. 16, al. 6 LAFam*

  ➔ ***insieme** Suisse soutient la minorité Herzog.*

Justification : Une contribution fédérale au financement de l'allocation de garde se justifie car les cantons et les communes ne sont pas les seuls à bénéficier des avantages (notamment à long terme) des solutions de garde. Compte tenu de l'équivalence fiscale, la Confédération profite notamment de recettes supplémentaires. De plus, avec les possibles changements de domicile des parents, les bénéfices de la garde institutionnalisée ne profiteront pas seulement aux cantons où les coûts ont été engagés.

- *Art. 23a LAFam*

  ➔ ***insieme** suisse demande que l'art. 23a, al. 1 LAFam soit complété comme suit :* « Les organes de la statistiques fédérale établissent, conformément à la loi du 9 octobre 1992 sur la statistiques fédérale (LSF, RS 431.01), et en collaboration avec les cantons, des statistiques harmonisées sur la politique de l'encouragement précoce, sur l'accueil extrafamilial pour enfants, dans lesquelles la situation spécifique des enfants ayant des besoins de soins accrus

[8] Rapport ProCap précité.

(notamment les enfants de moins de 18 mois et les enfants en situation de handicap) est prise en compte ».

Justification : Il manque actuellement des bases statistiques cruciales (coûts réels, nombre d'enfants, nombre de places, type d'offres existantes, emploi des parents) dans le domaine de la garde des enfants en situation de handicap et des enfants de moins de 18 mois. Il n'existe pas non plus de données sur les tarifs effectivement facturés pour la prise en charge d'enfants de moins de 18 mois. Les tarifs ont pourtant une influence décisive sur la décision de reprendre une activité salariée. A l'heure actuelle, la seule base statistique à ce sujet est le rapport Procap précité.

Arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance

- *Art. 1*

➔ **insieme** Suisse soutient la version de Conseil national

Justification : Compte tenu du besoin important d'action dans les domaines couverts par les conventions-programme, le montant de 224 millions prévu par le Conseil national est (au minimum) nécessaire.

➔*Parmi les variantes du Conseil des Etats,* ***insieme*** *Suisse soutient la minorité I Wasserfallen.*

Justification : Il est incohérent et peu efficace que le modèle de la CSEC-E prévoit une réduction de la contribution de la Confédération dans le cadre des conventions-programmes, tout en maintenant le montant de l'allocation de garde à un bas niveau. Dans cette situation, les buts recherchés ne seront pas atteints. Les montants ne seront en effet pas suffisants pour soutenir les parents, en particulier ceux avec des enfants en situation de handicap ou âgé de moins de 18 mois.

*****

Nous vous remercions pour la possibilité de prendre position sur le sujet et nous vous saurions gré de tenir compte de nos commentaires. Nous restons à votre disposition pour toute explication complémentaire.

Avec nos meilleures salutations,

Fabian Putzing

Directeur

Thomas Thentz

Responsable de thème

insieme Suisse, le 6 juin 2024

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
CH-3000 Bern

Per E-Mail an: familienfragen@bsv.admin.ch

Winterthur, 11. Juni 2024

Stellungnahme zur Pa. Iv. 21.403 Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung – Konzept der WBK-S

Sehr geehrter Frau Crevoisier Crelier, sehr geehrte Damen und Herren

Nachdem wir bereits im September 2022 im Vernehmlassungsverfahren Stellung genommen haben, nehmen wir die Gelegenheit gerne wahr, uns im Rahmen des obengenannten Vernehmlassungsverfahrens erneut zu äussern.

Kurz zu unserer Stiftung:

Die Stiftung bezweckt das Führen einer unabhängigen, nationalen und niederschwelligen Ombudsstelle zur Stärkung der Kinderrechte. Auf Basis der UN-Kinderrechtskonvention, der UN-Behindertenkonvention, deren Zusatzprotokollen, weiteren Schutzbestimmungen, der nationalen Gesetze sowie der Leitlinien des Europarates für eine kindgerechte Justiz berät und informiert sie Kinder und Jugendliche in der Schweiz in Bezug auf ihre Rechte und vermittelt zwischen ihnen und beispielsweise Gerichten, Behörden, öffentlichen oder privaten Einrichtungen oder Organisationen, die mit der Betreuung von Kindern und Jugendlichen befasst sind. Sie prüft die individuelle Situation und spricht Empfehlungen aus. Sie leistet Präventionsarbeit zum nachhaltigen Schutz und zur Sicherheit von Kindern und Jugendlichen, stärkt deren Partizipation und orientiert sich am übergeordneten Kindesinteresse. Die Stiftung stellt ihre Kompetenzen, ihr Wissen und ihre Erfahrung im Bereich Kinder- und Verfahrensrechte Fachpersonen, Bildungsinstitutionen, Gesetzgebungsorganen wie auch politischen Kreisen und der breiten Öffentlichkeit zur Verfügung. Zudem unterstützt sie Bund und Kantone in deren Sensibilisierungsarbeit zur Förderung eines kindgerechten Rechtssystems, informiert sie mittels Berichten und spricht Empfehlungen aus. Sie ist weisungsunabhängig, hat keine Parteistellung und keine Rechtsprechungsbefugnisse.

Ombudsstelle Kinderrechte Schweiz
Theaterstrasse 29, CH-8400 Winterthur
+41 (0) 52 260 15 55 | info@kinderombudsstelle.ch
www.ombudsstelle-kinderrechte-schweiz.ch | www.kinderombudsstelle.ch

Spendenkonto
Raiffeisenbank Winterthur
IBAN: CH55 8080 8003 4119 8294 1

Auf Grund begrenzter Ressourcen ist es uns nicht möglich im Detail Stellung zu den neuen Anträgen zu nehmen. Wir möchten die Gelegenheit aber nutzen unsere grundsätzliche Haltung noch einmal darzulegen und auf wichtige Aspekte aufmerksam zu machen.

Die Ombudsstelle Kinderrechte Schweiz begrüsst die Arbeiten der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur sehr. Sowohl die Erhöhung der Entwicklungschancen der Kinder als auch die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind wichtige Ziele, die nach einer dauerhaften rechtlichen Grundlage verlangen.

Kind im Zentrum

Aus Sicht der Ombudsstelle für Kinderrechte ist es zentral, dass dabei die Perspektive der Kinder im Zentrum steht. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist im Interesse der Eltern und der Wirtschaft wichtig, aber darüber hinaus hat das Kind eigene Rechte, um die es in diesem Zusammenhang primär gehen sollte:

- Kinder haben das Recht auf Bildung, Förderung und Chancengleichheit ab ihrer Geburt. Dies schliesst die Förderung in der frühen Kindheit ein. Sie erwerben im Zusammensein mit anderen Kindern soziale Fähigkeiten, von denen sie ihr ganzes Leben lang profitieren. Zudem werden Kinder in der Kita früh sprachlich gefördert und integriert.
- Kinder haben das Recht auf eine Beziehung zu beiden Elternteilen. Dank ausserfamiliärer Betreuung können beide Elternteile arbeiten, die Betreuungsaufgaben teilen und somit stabile Bezugspersonen für das Kind sein.
- Kinder haben ein Recht auf Schutz. Eine qualitativ gute ausserfamiliäre Betreuung stellt für das Kind einen geschützten Raum dar, in dem sich Kinder entwickeln können. Sie erleichtern auch die Früherkennung von psychischer und physischer Gewalt und sexueller Ausbeutung des Kindes. Kinder im Alter zwischen 0 bis 6 Jahren sind besonders gefährdet.

Vollständige Finanzierung als SOLL

Wir vertreten die Meinung, dass der mittelfristige SOLL-Zustand eine vollständige Finanzierung der ausserfamiliären Betreuung durch die öffentliche Hand sein sollte, dies analog den obligatorischen Schulen. Insbesondere deshalb, weil es nicht darum geht, dass das Kind nicht alleine ist, wenn die Eltern arbeiten oder eine Ausbildung absolvieren. Es geht insbesondere darum Kindern bereits früh die gleichen Chancen auf Bildung und Förderung zu ermöglichen und sie auch wirksam zu schützen.

Ombudsstelle Kinderrechte Schweiz
Theaterstrasse 29, CH-8400 Winterthur
+41 (0) 52 260 15 55 | info@kinderombudsstelle.ch
www.ombudsstelle-kinderrechte-schweiz.ch | www.kinderombudsstelle.ch

Spendenkonto
Raiffeisenbank Winterthur
IBAN: CH55 8080 8003 4119 8294 1

Chancengleichheit/keine Diskriminierung

Kinder haben das Recht auf Chancengleichheit ab ihrer Geburt. Dies gilt folglich auch für die Förderung in der frühen Kindheit.
Ein Kind hat keinen Einfluss darauf in welche Familie und welche sozialen Verhältnisse es geboren wird. Es ist deshalb die Pflicht des Staates diese Ungleichheiten auszugleichen und jedem Kind die gleichen Chancen einzuräumen.
Dies gilt ganz besonders für Kinder mit einer Behinderung und Kindern aus sozial benachteiligten Familien, welche ungünstige Voraussetzungen haben sich bestmöglich zu entwickeln. Umso wichtiger ist es ihnen von Geburt an die nötige Unterstützung zu bieten. Gerade diese Kinder haben oftmals weniger Zugang zu einer ausserfamiliären Betreuung. Sei es aufgrund fehlender Angebote, der finanziellen oder allenfalls auch sprachlichen Hürde. Es müssen deshalb besondere Anstrengungen unternommen werden diese Kinder, bzw. die verantwortlichen Eltern besser anzusprechen und zu unterstützen. Wir weisen hier gerne auf die Stellungnahme von Ready hin, die für Kinder mit Behinderung Konkretisierungen verlangt.

Recht auf Schutz

Eine qualitativ gute ausserfamiliäre Betreuung stellt für das Kind ein geschützter Raum dar. Kinder, die aus belasteten Familien kommen, können sich so zum einen in einem sicheren Rahmen entwickeln. Zum anderen stellt die Institution auch ein Instrument der Früherkennung für psychische, physische Gewalt und sexuelle Ausbeutung des Kindes. Studie belegen, dass insbesondere Kinder im Alter zwischen 0 bis 6 Jahren besonders gefährdet sind. Wichtig ist in diesem Zusammenhang das Thema Melderecht und Meldepflicht. Die betreuenden Personen müssen darin geschult sein die Anzeichen zu erkennen und die richtigen Schritte daraus ableiten zu können.

Gesicherte Qualität

Auch wir sehen Handlungsbedarf bezüglich der Qualität. Insbesondere die Anzahl der betreuenden Personen ohne entsprechende Ausbildung ist bedenklich.

Institutionalisierte Betreuungsangebote sollen die Kinder früh fördern, Schutz darstellen und ihnen einen fürsorglichen Rahmen bieten. Diese Ziele können aber nur erreicht werden, wenn das Personal entsprechend geschult ist und über das nötige Wissen verfügt. Auch hier muss wieder ein besonderes Augenmerk daraufgelegt werden, dass auch genügend Personal für Kinder mit Behinderung oder sonstigen Herausforderungen wie Migrationshintergrund oder schwierigen familiären Verhältnissen vorhanden ist. Es darf nicht passieren, dass Kinder abgewiesen werden, weil kein entsprechendes Angebot oder genügend geschultes Personal zur Verfügung steht.

Eltern müssen sich darauf verlassen können, dass die ausserfamiliäre Betreuung einen sicheren Ort darstellt, an dem sich die Kinder bestmöglich entwickeln können.

Ombudsstelle Kinderrechte Schweiz
Theaterstrasse 29, CH-8400 Winterthur
+41 (0) 52 260 15 55 | info@kinderombudsstelle.ch
www.ombudsstelle-kinderrechte-schweiz.ch | www.kinderombudsstelle.ch

Spendenkonto
Raiffeisenbank Winterthur
IBAN: CH55 8080 8003 4119 8294 1

Fazit

Die Absicht Familien bei der ausserfamiliären Betreuung durch finanzielle Mittel des Bundes zu unterstützen, begrüssen wir sehr. Der Fokus sollte dabei aber stets auf den Rechten und Bedürfnissen der Kinder liegen.

Wir würden es begrüssen, wenn neben der Diskussion um die Finanzierung grundsätzlich noch verstärkt darauf eingegangen wird, dass Kinder mit Behinderung, mit Migrationshintergrund oder aus sozial benachteiligten Familien ganz besonders das Recht auf Chancengleichheit haben und nicht diskriminiert werden dürfen. Für diese Gruppen braucht es umso stärkere Bemühungen.

Für die Berücksichtigung unserer Standpunkte danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse
Ombudsstelle Kinderrechte Schweiz

Katja Cavalleri Hug
lic.iur.
Stv. GF, Leiterin Fachbereiche
Beratung und Expertise

Corina Ringli
MLaw
Juristische Mitarbeiterin
Beratung und Expertise

IG Familie 3plus / Arbeits-
gruppe „Jugend und Familie"
Postfach 4053, 8021 Zürich
031 351 90 76

familienfragen@bsv.admin.ch

Bundesamt für Sozialversicherung
Familienfragen
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Zürich, den 10. Mai 2024

Vernehmlassung:

21.403 Parlamentarische Initiative WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung.

Sehr geehrte Damen und Herren

Unsere Organisation vertritt die Interessen von rund 4'000 kinderreichen Familien mit drei und mehr Kindern[1]. Von daher bedauern wir es, von Ihnen nicht direkt zur Teilnahme an der laufenden Vernehmlassung eingeladen worden zu sein.

Wir bitten Sie, unsere Stellungnahme in Ihre Bestandesaufnahme einfliessen zu lassen. Wie gewünscht beschränken wir uns dabei auf die neuen Anträge der WBK-S.

1) Ausgangslage

1.1 Gemäss Bundesamt für Statistik (Familienbericht 2021 und Strukturerhebung) lebt rund die Hälfte der ständigen Schweizer Wohnbevölkerung in rund 1,6 Millionen Familienhaushalten[2]. Bei der grossen Mehrheit (74%) dieser Familienhaushalte mit Kindern bis 25 Jahren sind die Eltern verheiratete Ehepaare. Dabei handelt es sich zu 96% um Erstfamilien, 4% sind Fortsetzungsfamilien (Patchworkfamilien). Alleinerziehende machen 16,6% der Familienhaushalte aus. Beim Rest handelt es sich um Konsensualpaare mit Kindern. Die Zahl der Haushalte gleichgeschlechtlicher Paare ist vernachlässigbar.

[1] www.jugendundfamilie.ch / www.ig3plus.ch
[2] https://www.bfs.admin.ch/asset/de/17004156

Ende 2023 gab es in der Schweiz rund 1,79 Mio. Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, davon 1,5 Millionen unter 18 Jahren. Obwohl sich die Familienformen durch Zunahme von Einelternhaushalten und Fortsetzungsfamilien gewandelt haben, leben hohe 80% der Kinder und Jugendlichen unter 25 Jahren nach wie vor in einer Erstfamilie.

1.2 Nur in 13% der Familienhaushalte arbeiten beide Partner Vollzeit[3] (Doppel-Vollzeitverdienerfamilien). In 18% arbeitet der Vater allein Vollzeit (Einverdienerfamilien), während die Mutter als Familienmanagerin tätig ist. In 75% aller Paarhaushalte sind beide Partner erwerbstätig (Dopperverdienerpaare). Meist orientieren sich diese doppelerwerbstätigen Familien jedoch am Modell «Vater Vollzeit / Mutter Teilzeit». So arbeiten 78% der erwerbstätigen Mütter mit Kindern unter 25 Jahren Teilzeit. Die Arbeitsteilung im Haushalt verändert sich mit zunehmendem Alter des jüngsten Kindes und die Erwerbstätigkeit der Mütter nimmt prozentual zu.

Wenn drei oder mehr Kinder im Haushalt leben, ist der Anteil der Modelle Vater Alleinverdiener (Vollzeit) / Mutter nicht erwerbstätig» oder «Vater Vollzeit / Mutter Teilzeit unter 50%» deutlich höher als in Familienhaushalten mit nur einem oder zwei Kindern. Das betrifft vor allem Haushalte mit dem jüngsten Kind unter 13 Jahren.

1.3 Der Erwerbstätigkeitsanteil der Mutter hat Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Kinderbetreuung[4]. Gemäss BfS wird fast ausschliesslich für Kinder unter 13 Jahren eine «externe familienergänzende Kinderbetreuung» in Anspruch genommen. Dabei handelt es sich zu 81% um Familien in Grossstädten, im Vergleich zu 66% Familien in ländlichen Gebieten.

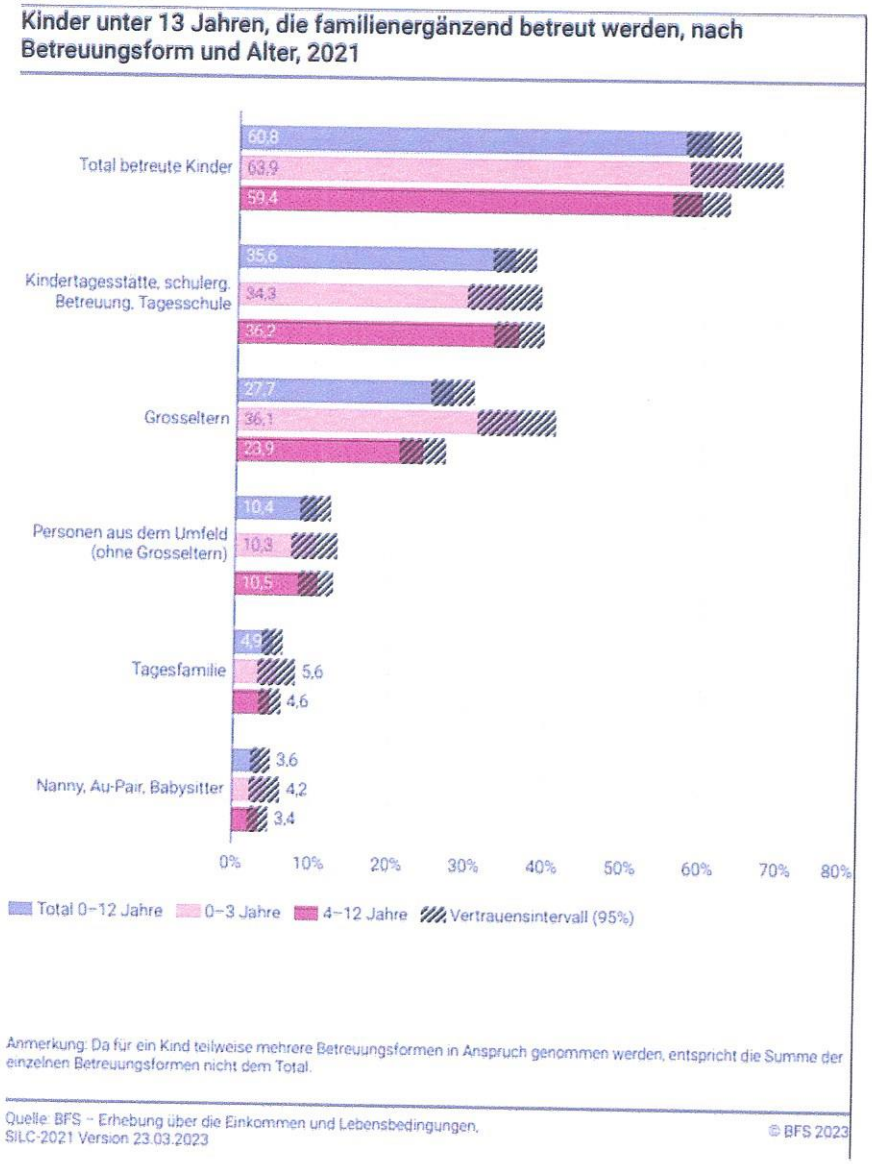
Über ein Drittel der Kinder unter 13 Jahren (33%) wird durch die Grosseltern, andere Privatpersonen oder unabhängige Tagesfamilien betreut. Bei den Kindern unter drei Jahren werden gar 40% ausschliesslich durch die Grosseltern betreut. Der Anteil der privaten Betreuungsorganisation liegt damit wesentlich über dem Durchschnitt europäischer Länder (28%). In Familien *ohne* Migrationshintergrund sind die Grosseltern die häufigsten Betreuungspersonen anstelle der berufstätigen Eltern (49%). Besonders gross ist der Anteil privater Betreuungsorganisation bei Familien mit niedrigem Erwerbsanteil der Mutter (bis 20%).

1.4 Gemäss Bundesamt für Statistik (BfS) leben in rund 41% (oder 1,6 Millionen) der total 3,9 Mio. Schweizer Haushalte Eltern (oder ein Elternteil) mit mindestens einem Kind[5]. 13,8% oder eine halbe Million Haushalte haben gar drei oder mehr Kinder. Dies bedeutet, dass in unserem Land nach wie vor über 2,2 Millionen Menschen in einem Familienhaushalt mit mindestens drei Kindern leben.

In einem Grossteil dieser Familien besteht die Erwerbsstruktur darin, dass der Vater als Alleinverdiener tätig ist – eventuell mit einem kleinen Zweiterwerbsanteil der Mutter. Wie oben anhand der Daten des BfS aufgezeigt, **erfolgt die Organisation der Kinderbetreuung in diesen Haushalten primär auf privater Basis.** Davon betroffen sind rund 420'000 Kinder unter 13 Jahren. Der Anteil privatbetreuter Kinder unter 12 Jahren durch

[3] www.swissstats.bfs.admin.ch/collection/ch.admin.bfs.swissstat.de.issue210110102100/article/issue210110102100-08
[4] https://www.bfs.admin.ch/asset/de/11927448
[5] https://www.swissstats.bfs.admin.ch/collection/ch.admin.bfs.swissstat.de.issue210110102100/article/issue210110102100-05
Grafik 2.2

nahestehende Personen (Grosseltern, Personen aus dem Umfeld, Tagesfamilie, Nachbarn, Babysitter, usw.) liegt damit zahlenmässig über dem Anteil institutionell fremdbetreuter Kinder.



2) Lebensrealität der kinderreichen Familien

2.1 Die statistischen Daten werden durch die praktische Lebensrealität der 4'000 Mitgliedsfamilien unserer Interessengemeinschaft «IG Familie 3plus» bestätigt. **Wir haben zu diesem Zweck eine Erhebung durchgeführt, an welcher sich 2'677 Familien mit zwischen drei bis sieben Kindern beteiligten.**

In 72% der befragten Mitgliedsfamilien besteht eine Hauptverdienertätigkeit des Vaters verbunden mit einer geringen Zweiterwerbstätigkeit der Mutter von bis zu 30% (jeweils nachmittags oder verteilt über zwei bis drei Wochentage). Die Erwerbstätigkeit der Mutter hat sich dabei der Familienstruktur und deren Bedürfnissen unterzuordnen.

2.2 **Während der ausserhäuslichen Erwerbstätigkeit der Mutter wird die Kinderbetreuung in 94% unserer Mitgliedsfamilien privat organisiert** (Grosseltern, Nachbarn,

sonstige Familienmitglieder). Eine familienexterne, institutionelle Kinderbetreuung wird von den meisten befragten Familien **explizit nicht gewünscht**.

Dem entspricht, dass es sich vielfach um Grossfamilien aus ländlichen Gegenden handelt, die von einem teilzeitlichen Bauernbetrieb und mit entsprechender Subsistenzwirtschaft leben. **Das von der Politik vorgebrachte Problem mangelhafter und zu teurer Kinder-Fremdbetreuung wird vorab als städtisches Problem wahrgenommen** (vgl. oben 1.3).

2.3 Entgegen der beschriebenen Selbstbeurteilung stehen kinderreiche Familien aber doch **permanent oder mindestens mit einer gewissen Regelmässigkeit vor schwerwiegenden finanziellen Engpässen** – ähnlich den Familien Alleinerziehender. Dies wird allerdings primär mit starken Belastungen seitens des Staates (Steuern, Gebühren, Prämien, sonstige Zwangsabgaben) und einer immer intensivieren Regulierung in Verbindung gebracht.

2.4 Tatsächlich wollen Staat und Wirtschaft zwecks Steigerung der volkswirtschaftlichen Produktivität durch gezielte Massnahmen die Frauenerwerbsquote erhöhen[6]. **Eine Erhöhung des Arbeitspensums ist für viele Mütter kinderreicher Familien jedoch aus physischen und psychischen Gründen nicht möglich. Sie zerbrechen sonst an der Doppelbelastung von Familienarbeit und ausserhäuslicher Erwerbstätigkeit.**

Gegenwärtig werden **kinderreiche Familien vom Staat in vielfältiger Weise diskriminiert:**

- Durch die **Heiratsstrafe**,
- Durch **fehlende Fremdbetreuungsabzüge** bei den direkten Bundessteuern und grossenteils bei den kantonalen Steuern,
- **Mehrwertsteuererhöhungen**, welche Familien mit Niedrigeinkommen überproportional belasten,
- **Ständige Erhöhungen der Sozialabzüge** beim Lohn,
- Keine freie Schulwahl und kein Entgelt für Homeschooling.

3) Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage

3.1 Seit langem ist es ein Ärgernis, dass die Fremdbetreuung bei den Steuern grosszügig abgezogen werden kann, während Eltern, die ihre Kinder selbst betreuen oder privat betreuen lassen, krass diskriminiert sind. **Selbst die Anstellung einer Haushalthilfe ist bei den Steuern nicht abzugsfähig. Eine Ausnahme besteht lediglich bei Behinderten, die seit 2005 behinderungsbedingte Kosten absetzen können.**

3.2 Am 5. Juli 2023 wurde zudem eine grün-sozialistische Volksinitiative eingereicht, wonach der Staat die Kita-Kosten weitgehend übernehmen müsste. Diese Initiative *«Für eine gute und bezahlbare familienergänzende Kinderbetreuung für alle»* verlangt, dass Eltern höchstens zehn Prozent ihres Einkommens für die Kita ausgeben müssten.

3.3 Am 1. März 2023 hiess der Nationalrat einen Vorstoss zur «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» (21.403) gut. Die WBK-S möchte demgegenüber anstelle der Anstossfinanzierung wie bei den Kinderzulagen eine neue Kita-Betreuungs-

[6] Zusatzbericht WBK-S vom 15.2.2024, Seite 3/29: *«So steht aus Sicht der Kommission die vermehrte Integration beider Elternteile in die Arbeitswelt insbesondere unter dem Aspekt des Fachkräftemangels, weshalb sie Wert auf eine explizitere Anbindung der möglichen Entlastung der Eltern an die Erwerbstätigkeit legt.»*

zulage im Familienzulagengesetz einführen[7]. So soll die Kita nicht mit Steuergeldern, sondern mit Lohnprozenten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern finanziert werden.

3.4 **Hauptproblem für kinderreiche Familien sind die unter 2.4 erwähnte Diskriminierungen von Familien, die ihre Kinder selbst betreuen oder privat betreuen lassen, gegenüber Familien, die ihre Kinder in eine institutionelle Fremdbetreuung geben.** Die bekannte Benachteiligung fehlender Abzugsmöglichkeiten der privaten Kinderbetreuung bei den Steuern ist dabei die Bedeutendste.

Solange diese krasse Diskriminierung weiterbesteht, lehnen wir jede staatliche Finanzierung von Kinder-Fremdbetreuungsstrukturen ab.

Diese Ablehnung betrifft insbesondere:

- Die Initiative *«Für eine gute und bezahlbare familienergänzende Kinderbetreuung für alle»,*
- Eine Überführung der sogenannten «Anstoss»finanzierung in ein neues Sozialwerk finanziert aus Steuermitteln,
- Die Finanzierung der Krippenförderung mittels Anbindung ans Familienzulagengesetz (Vorschlag WBK-S).
- Jegliche Umsetzung einer «Politik der frühen Kindheit».

Wir erkennen zwar die Verbindung, welche die WBK-S zwischen den Familienzulagen und einer Erwerbstätigkeit macht – und nun eine Betreuungszulage daran koppeln möchte. **Indessen übersieht diese Argumentation, dass die Ausschüttung von Familienzulagen an jeden Erwerbstätigen pro Kind ohne weitere, zusätzliche Voraussetzungen erfolgt.** Das Erfordernis einer Fremdbetreuung anstelle einer privaten Betreuung stellt aus unserer Sicht eine zusätzliche Bedingung für die Ausschüttung einer Betreuungszulage dar. Sie ist damit eine Diskriminierung all jener dar Mütter, die zwar bereit sind, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, ihre Kinder während der Zeit ihrer Erwerbstätigkeit jedoch vorzugsweise privat betreuen lassen möchten. Hinzu kommt die stossende Ungerechtigkeit, dass damit Väter, deren Familien die Kinder selbst betreuen oder privat betreuen lassen, mit ihren Lohnprozenten die Fremdbetreuung anderer Familien mitfinanzieren müssten.

Für den Verein «Arbeitsgruppe Jugend und Familie» / IG «Familie 3plus»:

Käthi Kaufmann-Eggler
Präsidentin
Bürglenstrasse 31, 3006 Bern

Kopien per E-Mail:
monica.sethiwaeber@bsv.admin.ch
selina.stoller@parl.admin.ch

[7] Zusatzbericht WBK-S vom 15.2.2024: *«Die Kommission erachtet ihren Ansatz über das Familienzulagengesetz eine weitere, gesamtschweizerisch vorzusehende Zulage einzuführen, als den damit verbundenen Zielen entsprechender. Die Familienzulagen dienen dazu, die den Eltern entstehenden Kosten auf Grund eines oder mehrerer Kinder teilweise auszugleichen. Die Betreuungszulage würde mit Anbindung an die Nutzung familienergänzender Betreuungsangebote diesem Grundsatz entsprechen. Ausserdem leitet sich der Anspruch auf eine Familienzulage grundsätzlich aus einer Erwerbstätigkeit ab, was wiederum einen wichtigen Bezug zwischen einer neuen Familienleistung und der zu erwartenden stär-keren Integration beider Eltern in den Arbeitsmarkt herstellt.»*

muskelkrank & lebensstark

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
z.H. Mathilde Crevoisier Crelier, Kommissionspräsidentin
3003 Bern

Per E-Mail an: wbk.csec@parl.admin.ch

05.06.2024

Vernehmlassungsantwort Pa. Iv. WBK-NR: Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 (Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung). Gerne ergreifen wir die Gelegenheit, im Hinblick auf Kinder mit Behinderungen und deren Eltern zum Umsetzungsvorschlag der ständerätlichen Kommission Stellung zu nehmen.

I Allgemeine Bemerkungen

Das Betreuungsangebot für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter weist deutliche Lücken auf. Eltern von Kindern mit Behinderungen sind vielerorts auf sich allein gestellt und können nicht frei wählen, ob sie ihr Kind (teilweise) familienergänzend betreuen lassen wollen oder nicht. Vor diesem Hintergrund begrüssen wir es sehr, dass die Kommission im Rahmen der Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 ein besonderes Augenmerk auf die Betreuung von Kindern mit Behinderungen legen möchte. Die vorschulische Betreuung respektive Frühförderung kann auch für Kinder mit Behinderungen wesentlich zur Chancengleichheit in der Gesellschaft beitragen und die Erwerbsarbeit der Eltern – vor allem der Frauen – ermöglichen oder erleichtern.

Die Angebote müssen dabei zwingend inklusiv ausgestaltet sein, das heisst in die regulären Angebote und Strukturen integriert werden. Damit kann ein wichtiger Grundstein für eine erfolgreiche Inklusion auch in den Kindergarten, die Schule und in den Beruf gelegt werden. Eine solche Inklusion trägt auch dazu bei, andere Kinder für Behinderungen zu sensibilisieren.

Weiter müssen zwingend die tatsächlichen Mehrkosten für die Betreuung von Kindern mit Behinderungen berücksichtigt und die Qualität der Angebote gewährleistet werden. Ebenfalls zentral ist, dass die Rahmenbedingungen der Kinderbetreuungsangebote an die Bedürfnisse der Eltern angepasst sind.

Um diese Voraussetzungen erfüllen zu können, halten wir die nachfolgend ausgeführten Änderungen für unabdingbar.

muskelkrank & lebensstark

II Änderungsvorschläge

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

Art. 1 Abs. 2 Bst c: Qualität des Angebots der familienergänzenden Kinderbetreuung

In Bezug auf die Betreuungsqualität in Kitas besteht in der Schweiz erheblicher Verbesserungsbedarf.[1] Eine hohe Betreuungsqualität ist entscheidend dafür, dass sich eine Kita-Betreuung positiv auf die (sprachliche, kognitive, sozio-emotionale) Entwicklung, die Selbständigkeit, die soziale Integration, das Sicherheitsgefühl von Kindern auswirkt – eine geringe Betreuungsqualität verstärkt hingegen unter anderem die Risikofaktoren im familiären Umfeld. Die Qualität der Betreuung ist auch entscheidend dafür, dass junge Eltern und insbesondere Mütter –auch mit Kindern mit Behinderungen – ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnehmen respektive ihre Pensen ausweiten. Sie tun dies nur, wenn sie Vertrauen haben, dass ihre Kinder qualitativ gut betreut und gefördert werden. Die Studie von Infras[2] zeigt auf, dass Mütter dann ihre Erwerbspensen ausweiten, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird. Weiter ist es entscheidend, dass die Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern und des Arbeitsmarkts (Erreichbarkeit, Betreuungszeiten) abgestimmt sind. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage die Verbesserung der Qualität des Angebots beizubehalten. Auch eine Studie von BAK Economics[3] prognostiziert substanzielle volkswirtschaftliche Effekte bei Massnahmen zur Qualitätsverbesserung. Zudem ist Qualität auch wichtig, um dem Fachkräftemangel in der professionellen Kinderbetreuung zu begegnen, da ein Teil des Personals auch aus dem Grund mangelnder Qualität aus dem Beruf aussteigt. Bei Kindern mit Behinderungen spielt vor allem auch die Anleitung von Betreuungspersonen durch die Eltern eine sehr wichtige Rolle.

Bei Kindern mit schweren Behinderungen, die auch medizinische Unterstützung oder Überwachung in der Kita benötigen, ist der Faktor Qualität ebenfalls von grösster Bedeutung. Nur wenn Eltern darauf vertrauen, dass das Kitapersonal weiss, wie in Notsituationen gehandelt werden muss, und genügend Personal vor Ort ist, werden sie sich für die externe Betreuung entscheiden und die Erwerbstätigkeit beibehalten.

Position zu Art. 1 Abs. 2 Bst c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Art. 1 Abs.2 Bst. c^{bis}: Angebotslücken und Kosten für die Betreuung von Kindern mit Behinderungen

Relevant für die Kostensenkung der behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen ist insbesondere, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig den höheren Betreuungskosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, dass auch im Rahmen der Programmvereinbarung Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen geschlossen werden.

Position zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c^{bis}:

Die Zweckbestimmung hinsichtlich der Schliessung der Angebotslücken soll beibehalten werden.

[1] Schwab Cammarano/Stern, 2020, S. 6.
[2] Schwab Cammarano/Stern, 2020, S. 4-6. d
[3] BAK Economics (2020),

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die von uns geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. Ausführungen zu Art. 13 Abs. 1 Bst. d.).

Wichtig ist an dieser Stelle die Bemerkung, dass eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern schlicht nicht möglich ist, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Platz für ein Kind mit Behinderung nicht besucht werden wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Art. 1 Abs.2 Bst. d: Unterstützung der Kantone bei der Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern

Die positiven volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effekte der Unterstützung der frühen Förderung sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung sind vielfach belegt.[4] Mit qualifizierter frühkindlicher Betreuung wird eine Verbesserung der schulischen Leistung und des Bildungsabschlusses und damit verbunden individuell eine höhere Bildungsrendite erzielt. Frühkindliche Bildung wirkt sich zudem positiv auf das Gesundheitsverhalten und später auch auf die Gesundheitskosten aus. Höhere Bildungsabschlüsse tragen dazu bei, dass die Kinder im Erwachsenenalter seltener Sozialhilfe beziehen. Diese allesamt positiven Effekte kommen allerdings erst viele Jahre nach der Zeit zum Tragen, während der die Kinder Angebote im Frühbereich in Anspruch genommen haben.

In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei die Bedeutung der frühen Förderung noch grösser ist: Vorschulische, inklusive Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern in der Schule und später auch in der beruflichen Laufbahn. Zudem wird der Einstieg in den Kindergarten bei Kindern mit Verhaltensauffälligkeiten stark erleichtert, wenn davor bereits eine Inklusion in die Gruppe stattgefunden hat.[5]

Position zu Art. 1 Abs. 2 Bst. d: Unterstützung der Mehrheit

Art. 3 d: Begriff «Behinderungen»

Der Begriff «Behinderungen» wird von der Kommission des Ständerats definiert als «körperliche, geistige oder psychische Behinderungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen». Es fehlt die Berücksichtigung der Sinnesbeeinträchtigungen, die auch im Vorschlag des Bundesrats zur BehiG-Teilrevision berücksichtigt werden sollen.

Vorschlag zu Art. 3 d, Definition von Die Behinderungen: (…) «körperliche, geistige, oder psychische oder sensorische Behinderungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen».

Art. 13 Abs. 1 Bst. b: Bessere Abstimmung der Betreuungsangebote auf Bedürfnisse der Eltern

Das Gesetz soll namentlich die Beschäftigung von Frauen verbessern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Kinderbetreuungsinstitutionen nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade im Gesundheitsbereich mit einem akuten Fachkräfteman-

[4] Z.B Interface (2020),
[5] vgl. Procap Bericht 2021.

gel sind sehr viele Frauen beschäftigt, welche zu unüblichen Zeiten arbeiten. Die Angebote der Kinderbetreuung müssen besser auf diese Zeiten angepasst werden, damit das externe Betreuungsangebot tatsächlich die Erwerbstätigkeit ermöglicht und die Beiträge auch eine Wirkung entfalten.

Position zu Art. 13 Abs. 1 Bst. b: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Art. 13 Abs. 1 Bst. c: Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote

Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit die Betreuung in Anspruch genommen wird (vgl. Begründung zu Art. 1 Abs.2 Bst c UKibeG).

Position zu Art. 13 Abs. 1 Bst. c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Art. 13 Abs. 1 Bst. d: Schaffung von institutionellen Betreuungsplätzen für Kinder mit Behinderungen im Vorschul- und Schulalter zur Schliessung von Angebotslücken und Senkung der Kosten für deren Eltern

Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen, entsprechend ist es sinnvoll, dazu mit dem Buchstaben d. einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen, solange dies innerhalb der regulären Strukturen und Angebote erfolgt.

Hingegen weisen wir darauf hin, dass die «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt geregelt ist: einerseits bei den Programmvereinbarungen (in Verbindung mit der Zweckbestimmung in Art. 1 Abs. 2 Bst. c^{bis} UKibeG), andererseits bei der Betreuungszulage in Art. 5 Abs. 2ter FamZG– in letzterem aber unzureichend.

Die höheren Beiträge gemäss vorgesehenem Art. 5 Abs. 2ter FamZG ermöglichen somit nicht allen Kindern den Kitabesuch und können in der Folge auch bestehende Angebotslücken – die es noch vielerorts in der Schweiz gibt – nicht schliessen, was die Kommission eigentlich klar beabsichtigt.

Dies gilt es in Art. 5 Abs. 2ter FamZG zu korrigieren, indem der maximale Faktor auf 3 erhöht wird.

Position: So lange in Art. 5 Abs. 2ter FamZG die Erhöhung des maximalen Faktors auf 3 nicht erfüllt ist, braucht es noch einen Zusatz und ist die Formulierung in Art. Art. 13 Abs. 1 Bst. d notwendig. Weiter ist für uns zentral, dass keine separativen Angebote für Kinder mit Behinderungen geschaffen werden bzw. die Beiträge nicht an bestimmte Leistungserbringer geknüpft werden, damit Kinder mit Behinderungen gemeinsam mit Kindern ohne Kinder besuchen können (siehe dazu auch Art. 19 der UNO-Behindertenrechtskonvention).

2 Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)

Art. 5 Abs. 2ter: Ermöglichung der Betreuung von Kindern mit Behinderungen

Aus anreizökonomischer Sicht macht ein Unterstützungssystem Sinn, bei dem über die Bundesgesetzgebung immer linear derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird (wie die Kommission selbst das auch zurecht in Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorschlägt). Gemäss Procap-Bericht (S. 30) beträgt das Maximum der Kosten bei einem Kind mit einer schweren Behinderung drei Mal mehr als bei einem Kind ohne Behinderung. Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten sind solche Beiträge nicht zu stemmen und ein Kitabesuch wird verunmöglicht. Dies führt regelmässig dazu, dass ein Elternteil, meist die Mutter, die Erwerbsarbeit aufgibt oder sehr stark reduziert.

In diesem Bereich ist die Architektur der WBK-S nicht nachvollziehbar: Innerhalb der Betreuungszulage wird maximal der zweifache Betrag gewährt, weiter können Beiträge aus den Programmvereinbarungen zur Kostensenkung gewährt werden. Für Kinder mit schweren Behinderungen müssen somit zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden, was administrativ aufwändig ist und nur dann funktioniert, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag.

Antrag: Anpassung Art. 5 Abs. 2ter: Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal ***dreifachen*** ~~*zweifachen*~~ Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Art. 5 Abs. 2quater: Betrag für Kleinkinder unter 18 Monaten

Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielte Anreizwirkung gleichmässig erhalten bleibt. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt. Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten wegen des entwicklungspsychologisch wichtigen höheren Betreuungsschlüssels (mehr Personal) mehr, oft das 1,5-fache des Kindertarifs. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit hier keine lineare Betreuungszulage vorsieht.

Dies ist umso wichtiger, als es gerade die erhöhten Kosten für die institutionelle familienergänzende Betreuung während dieser Baby- und Kleinkindzeit sind, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung ist also gerade hier das lineare Modell von substanzieller Bedeutung. Wir verweisen dazu auch auf die Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Support to Working Parents. Report Comparing two Proposals» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes.

Antrag zu Art. 5 Abs. 2quater: Unterstützung der Minderheit Herzog

Art. 23a: Statistik

Im Bereich der Betreuung von Kindern mit Behinderungen sowie von Babys fehlen heute entscheidende statistische Grundlagen (tatsächliche Kosten, Anzahl Kinder, Anzahl Plätze, Art der bestehenden Angebote, Erwerbspensen der Eltern). Der Entscheid von Müttern, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen,

ist massgeblich von den Kosten der Betreuung abhängig. Gerade bei Babys sind diese Kosten in der Regel deutlich höher. Es gibt aber keine Daten zu Anzahl und tatsächlich verrechneten Tarifen. Die Erwerbsquote bei Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare bisherige Grundlage ist ein Bericht von Procap.

Wir beantragen daher eine entsprechende Ergänzung von Art. 23a Abs. 1 FamZG:

Position: Unterstützung mit Änderungsantrag zu Art. 23a Abs. 1 FamZG: Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei auch die spezifische Situation von Kindern mit erhöhtem Betreuungsbedarf (Babys, Kinder mit Behinderungen) berücksichtigt wird. ~~sowie der Politik der frühen Förderung von Kindern.~~

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

Position: Unterstützung der Mehrheit: Eintreten

Art. 1: Höhe des Verpflichtungskredits

In allen Schwerpunkten der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. Daher wäre der Betrag des Nationalrats, 224 Millionen, notwendig.

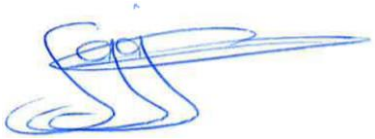
Wir weisen darauf hin, dass es unstimmig und wenig zielführend ist, den Beitrag hier zu reduzieren und gleichzeitig an mehreren Orten bei der Betreuungszulage den Betrag tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarung. Mit dieser Ausgangslage wird es nicht möglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen: Die vorgeschlagenen Mittel der Programmvereinbarungen und die vorgeschlagene Betreuungszulage werden insgesamt nicht ausreichen, um Eltern von Kindern mit Behinderungen mit erhöhtem Betreuungsbedarf und erhöhten Betreuungskosten sowie Eltern mit Kindern unter 18 Monaten, die ebenfalls erhöhte Tarife bezahlen, in der Erwerbstätigkeit zu halten.

Position: Unterstützung der Version des Nationalrats (224 Millionen Franken). Innerhalb der ständerätlichen Varianten unterstützen wir die Minderheit Wasserfallen.

muskelkrank & lebensstark

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Sina Eggimann

Vizepräsidium und Ressort Behindertenpolitik

Sandra Messmer-Khosla

Bereichsleitung Dienstleistungen / Sozialarbeit
Mitglied der Geschäftsleitung

a:primo

spielend lernen
apprendre en jouant
apprendere giocando

An die
Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
des Ständerats
z.H. Frau Mathilde Crevoisier Crelier, Präsidentin

familienfragen@bsv.admin.ch

Winterthur, 12. Juni 2024

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

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Im März haben Sie das Vernehmlassungsverfahren zu den Varianten der WBK-S für die Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» gestartet. Gerne nutzt a:primo die Gelegenheit, sich daran zu beteiligen.

Der Verein a:primo setzt sich seit 2007 für die frühe Förderung von Kindern aus sozial benachteiligten Familien ein. Die Frühförderprogramme von a:primo leisten einen wichtigen Beitrag zur Chancengerechtigkeit für Kinder. Unser Ziel ist, Angebote und Programme zur Frühen Förderung in der gesamten Schweiz gesellschaftlich so zu verankern, dass sie selbstverständlich genutzt werden können. Mit unserer Stellungnahme möchten wir insbesondere die Bedürfnisse von sozial belasteten Familien einbringen.

Allgemeine Würdigung

a:primo begrüsst, dass die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats (WBK-S) die laufende Anstossfinanzierung für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in ein neues Bundesgesetz zur Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung (UKibeG) überführen und damit die Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern unterstützen möchte. Damit folgt die Kommission dem Nationalrat.

Insbesondere begrüssen wir, dass die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung und die Politik der frühen Förderung damit einen eigenständigen Platz in der Gesetzgebung auf Bundesebene erhalten wird. Dadurch wird die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung unterstützt.

Die Vorlage konzentrierte sich bisher auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für die Eltern. Dies ist ein zentrales gesellschaftspolitisches Anliegen. Jedoch möchten wir auf das grosse Potenzial familien- und schulergänzender Bildung und Betreuung für die Kinder selbst hinweisen, für ihre Entwicklung, ihre Sozialisation und ihre Bildungsbiografie. Dieser Aspekt und seine positiven Effekte – auch indirekt für die Gesamtgesellschaft und die öffentliche Hand – bleiben im Zusatzbericht praktisch unerwähnt. Das Kindeswohl wird gar nicht erwähnt. Entsprechend fliessen diese Anliegen auch kaum ins Gesetz ein. Hier sollte nachgebessert werden.

Wir befürworten die beiden Pfeiler der Vorlage: Reduktion der Elternbeiträge mittels Auszahlung einer Betreuungszulage und die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zur Weiterentwicklung des Angebots.

a:primo hatte die Vorlage des Nationalrats ausdrücklich begrüsst. Nun stehen wir knapp ein Jahr danach einem in wichtigen Punkten anders strukturierten Vorschlag gegenüber. Wir sehen den Vorschlag der WBK-S kritisch-konstruktiv und möchten drei Verbesserungsvorschläge aufzeigen, um das vorgeschlagene Modell so anzupassen, dass es die Ziele der parlamentarischen Initiative möglichst effektiv erreicht und zugleich politisch mehrheitsfähig bleibt.

Verbesserungsvorschlag 1: Die Kinder berücksichtigen

Die Vorlage und der erläuternde Bericht fokussieren auf die Frage der Vereinbarkeit. Für a:primo ist nicht akzeptabel, dass in allen Erläuterungen die Perspektive sowie die Bedürfnisse und Rechte der Kinder, die familienergänzend betreut werden, völlig unerwähnt bleiben.

Trotz aller wirtschaftlichen Notwendigkeiten steht die gute, gesunde und chancenreiche Entwicklung der Kinder im Vordergrund – sie sind es, um die es schliesslich geht!

Die durch das Gesetz betroffenen Subjekte, die Kinder, die im Zweckartikel der Gesetzesvorlage an prominentester Stelle erwähnt werden (als Teil der Familien und als direkt Betroffene, deren Chancen verbessert werden sollen), dürfen nicht einfach aus allen Erläuterungen und Begleitdokumenten ausgeschlossen werden.

Der gesellschaftliche Nutzen der Vorlage kann nur an der Verbesserung der Situation der Kinder gemessen werden: Wenn sie tageweise in anregungsreicher Umgebung, mit verlässlichen Betreuungspersonen in den Betreuungseinrichtungen ihren Bildungsweg beginnen können, dann ist der Zweck erfüllt: Eltern und Kinder können profitieren und die Chancengerechtigkeit für die Kinder, insbesondere für diejenigen aus sozial belasteten Verhältnissen erhöht sich. In der Folge werden auch positive Effekte für den Arbeitsmarkt und für die Haushalte von Gemeinden, Kantonen und Bund auftreten.

Wenn ausschliesslich finanz- und arbeitsmarktpolitisch gedacht wird, riskiert der Gesetzgeber eine Politik, die das Wohl und die Interessen der Kinder aus den Augen verliert.

Die Bildungsbiografien von Kindern starten im Vorschulalter, sprich: ab ihrer Geburt. Sie sind als Kontinuum zu sehen. Deshalb lehnen wir die willkürliche Beschränkung des Geltungsbereichs auf Kinder im Vorschulalter klar ab. Die familienergänzende Bildung und Betreuung ist auch während der Schulzeit sehr wichtig. Die Eltern sollen die geeignete Institution für Bildung und Betreuung wählen können – ob schulergänzende Tagesstruktur, Tagesfamilie (besonders auf dem Land auch für ältere Kinder sehr wichtig) oder Kindertagesstätte (die teilweise Kinder bis 12 Jahre aufnehmen).

Deshalb fordert a:primo, den Begriff «Vorschulalter» aus allen Artikeln zu streichen.

Es gibt einen weiteren zentralen Aspekt, der in der Vorlage nicht berücksichtigt ist und vor allem Kinderinteressen betrifft. Familien mit Kindern können auf Betreuungsleistungen angewiesen sein, wenn es das Kindeswohl verlangt. Denn Eltern können auch aus anderen als arbeits- oder ausbildungsbedingten Gründen nicht in der Lage sein, ihre Kinder angemessen zu betreuen. In diesem Fall muss die Betreuung aufgrund sozialer oder gesundheitlicher Indikationen finanziell unterstützt werden, um das Kindeswohl zu schützen. Viele Gemeinden und Kantone handhaben dies bereits heute so.

a:primo fordert, diese grosse Lücke im Bereich des Kindeswohls zu schliessen und so einen wichtigen Beitrag zur Chancengerechtigkeit von Kinder aus sozial belasteten Verhältnissen zu leisten.

<u>Aufgrund dieser Ausführungen haben wir die folgenden konkreten Vorschläge zu einzelnen Bestimmungen und Vorlagen:</u>

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

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Zweck

- *Art. 1 Abs. 1 Bst. b.:*

Im Absatz 1 Buchstabe b soll «im Vorschulalter» gestrichen werden, denn Chancengerechtigkeit ist ein Ziel für alle Kinder, nicht nur für jene im Vorschulbereich.
Vorschlag Art. 1 Bst. b.: (…) die Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter zu verbessern.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)
Artikel 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

- *Art. 2 Abs. 2:*

Im Absatz 2 soll «im Vorschulalter» gestrichen werden, denn Chancengerechtigkeit ist ein Ziel für alle Kinder, nicht nur für jene im Vorschulbereich.
Vorschlag Art. 2 Abs. 2: Die Betreuungszulage dient dazu, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit sowie die Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter zu verbessern.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

- *Art. 3 Abs. 1 Bst. c.:*

Die Herausforderung für Mütter und Väter, die Vereinbarkeit von Ansprüchen ans und aus dem Familienleben mit den Erfordernissen ihrer Erwerbstätigkeit sicherzustellen, endet nicht plötzlich mit der Vollendung des siebten Altersjahrs ihrer Kinder. Die schulergänzende Betreuung hat grosse Bedeutung und muss deshalb im Geltungsbereich liegen.
Es entspricht dem Bildungscharakter der familienergänzender Kinderbetreuung und auch der Realität der Familien mehr, bei der Definition des Geltungsbereichs auf die Schulstufen gemäss HarmoS und nicht auf das Alter der Kinder abzustellen.
Wir appellieren deshalb an die WBK-S:

- Berücksichtigung der Minderheit II Herzog Eva
- Anpassung des Textes, um die Schulstufe (gemäss HarmoS-Zählweise) anstelle des Alters zu berücksichtigen

Art. 19 Anspruch auf Familienzulagen

- *Art. 19 Abs. 1quater:*

Wie oben aufgeführt, sind Familien aus anderen als beschäftigungstechnischen Gründen auf Betreuungsleistungen angewiesen und sollen demzufolge – und den Interessen der Kinder dienend – Anspruch auf die Betreuungszulage haben.
Vorschlag Art. 19 1quater: Nichterwerbstätige Personen haben Anspruch auf die Betreuungszulage nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c, sofern sie sich in einer Aus- oder Weiterbildung befinden, von einer Krankheit genesen oder aufgrund anderer indizierter Gründe ihre Kinder temporär nicht betreuen können oder wenn die Betreuung aufgrund sozialer oder gesundheitlicher Indikation zur Verbesserung des Kindeswohls angezeigt ist. Der Anspruch auf Betreuungszulage [...].

Verbesserungsvorschlag 2: Die Qualität stärker gewichten

Wenn das quantitative Angebot an Kinderbetreuung zu sehr im Vordergrund steht und zugleich das Angebot nicht verbessert wird, dann werden trotzdem nicht mehr Eltern ihre Kinder in familienergänzenden Einrichtungen betreuen lassen, selbst wenn die Kinderbetreuungskosten das Familienbudget dank der Betreuungszulage weniger belasten. Die «Vereinbarkeitsdividende» der Vorlage wird sich nicht realisieren lassen.

a:primo bedauert, dass die Qualität der Angebote im Vorschlag der WBK-S zu gering gewichtet wird. Das äussert sich auch in den zu geringen Finanzmitteln für die Programmvereinbarungen. Wir fordern hier mehr Bundesmittel. Die BAK-Studie (2020)[1] zeigt, dass Investitionen in die Qualitätsverbesserung den jährlichen Effekt von Ausgaben in die Kinderbetreuung verdoppeln können: Mehr Kinder profitieren, deren Integration und Spracherwerb wird verbessert und demzufolge sind Eltern freier in der Gestaltung ihrer Balance zwischen Familie und Erwerbsarbeit.

[1] BAK economic intelligence (2020): Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur „Politik der frühen Kindheit“: https://www.bak-economics.com/fileadmin/documents/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_DE.pdf,
Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation, Executive Summary, BAK *economic intelligence*, Mai 2020: Untersucht wird ein Investitionsprogramm von jährlich rund CHF 794 Mio., während 10 Jahren, welches zu einem Ausbau der Betreuungskapazitäten für null- bis vierjährige Kinder um 21'000 Vollzeit-Betreuungsplätze führt. Dieser Ausbau ist signifikant, die Betreuungsquote steigt dadurch von 46 auf 60 Prozent. Gleichzeitig wird für alle Eltern der Elternbeitrag von heute CHF 90 auf CHF 60 gesenkt (Tagesfamilien von CHF 75 auf CHF 50). Die durch das Programm verursachten Zusatzkosten wären nach rund 15 Jahren zurückbezahlt und das Programm rentiert sich volkswirtschaftlich. Zusätzlichen Massnahmen zur Qualitätsverbesserung in der Höhe von CHF 535 Mio. jährlich verdoppeln den Effekt des Investitionsprogrammes.

Die grosse Bedeutung der Qualität
Die Angebote der familien- und schulergänzenden Bildung, Betreuung und Erziehung haben für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, für die Gesellschaft und für die Wirtschaft (Stichwort: Fachkräftemangel) einen immensen Nutzen. Damit diese Angebote auch den Kindern nützen, müssen sie zwingend eine hohe Qualität haben.

Je höher die pädagogische Qualität, desto grösser der Nutzen (vgl. Schwab, Cammarano & Stern 2020[2]). Es zeigt sich, dass junge Eltern, vor allem Mütter, ihre Erwerbstätigkeit nur dann (wieder-)aufnehmen oder erhöhen, wenn neben der finanziellen Tragbarkeit die Qualität der Angebote sichergestellt ist. Denn Eltern haben nur dann Vertrauen in Betreuungseinrichtungen, wenn sie sicher sein können, dass sich ihre Kinder mit verlässlichen, verfügbaren und fachlich qualifizierten Personen in einer anregungsreichen und sicheren Umgebung entwickeln können. Eine Studie von Infras[3] im Auftrag der Jacobs Foundation belegt diese Zusammenhänge eindrücklich.

Eine weitere Studie[4] zeigt auf, dass eine Senkung der Elterntarife sich positiv auf den Wiedereinstieg von Müttern in den Arbeitsmarkt auswirken kann. Die Bildungsrendite erhöht sich jedoch nur, wenn auch in die Qualität investiert wird. Nur so hat die familienergänzende Kinderbetreuung in den frühen Jahren die erhoffte positive Wirkung auf die Entwicklung des Kindes. Kinder aus sozial belasteten Verhältnissen profitieren besonders von einer hohen Qualität, mit allen entsprechenden mittel- und langfristigen gesellschafspolitischen Mehrwerten (mehr Steuersubstrat, weniger Gesundheits- und Sozialkosten, etc.).

Dazu kommt, dass eine hohe Qualität sich positiv auf den Fachkräftemangel in der Branche der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung auswirken kann. Die Erfahrung zeigt, dass ein Teil des Personals wegen ungenügenden Rahmenbedingungen für die qualitativ hochstehende Betreuung und Bildung der Kinder die Branche frühzeitig wieder verlässt. Ohne diese Fachkräfte kann die gesteigerte Nachfrage infolge tieferer Elterntarife nicht bewältigt werden.

Häufig wird eine hohe pädagogische Qualität noch nicht erreicht (vgl. Wustmann Seiler & Simoni 2016[5], Verein QualiKita 2019[6]). Zuletzt gezeigt hat dies eine internationale Vergleichsstudie der UNICEF (Gromada & Richardson 2021[7]). Die Schweiz schneidet im Bereich familienergänzende Bildung und Betreuung schlecht ab, vor allem wegen dem Mangel an ausgebildeten Fachpersonen sowie fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen.

Aufgrund dieser Ausführungen haben wir die folgenden konkreten Vorschläge zu einzelnen Bestimmungen und Vorlagen:

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)
Artikel 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

- *Art. 3 Abs. 1bis:*

Der Bundesrat sollte auch Kriterien zur Qualität definieren, die erfüllt sein müssen, damit eine Betreuungszulage ausgerichtet wird. Gerade aus Perspektive der Kinder ist die Qualität der Betreuung matchentscheidend. Ausserdem werden Angebote von Eltern vor allem dann in Anspruch genommen, wenn sie Vertrauen in deren qualitativ gute Betreuung haben. Hier bilden die Empfehlungen der SODK und EDK zur Qualität eine gute Grundlage.
Vorschlag Art. 3 Abs. 1bis: Der Bundesrat legt die Kriterien für die Anerkennung der Institutionen fest, bei deren Nutzung eine Betreuungszulage ausgerichtet wird. Diese Kriterien umfassen auch Merkmale der Qualität und

[2] Schwab Cammarano, Stephanie und Susanne Stern (2020): Kitas als ein Schlüsselfaktor für die Gleichstellung. Literaturreview zu den Wirkungen von Kitabetreuung auf die Entwicklung und das Wohlbefinden von Kindern. Zürich: INFRAS. https://www.infras.ch/media/filer_public/c0/c0/c0c0a48e-242c-4fc9-9461-1ff431164ddb/literaturreview_kitabetreuung_final.pdf,
[3] Infras (2018) : Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen, Zürich, https://www.infras.ch/media/filer_public/c5/3d/c53dbe39-73db-497d-b675-775024a43aca/schlussbericht_infras_gfs_bern_kinderbetreuung_und_erwerbstatigkeit_def.pdf
[4] BAK Economics (2020): Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur Politik der frühen Kindheit. Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation. Executive Summary; [Basel: BAK Economics]: https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2020/09/BAK_Politik_Fru%CC%88he_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_DE.pdf,
[5] Wustmann Seiler, Corina und Heidi Simoni (2016): Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz. Erarbeitet vom Marie Meierhofer Institut für das Kind, erstellt im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission und des Netzwerks Kinderbetreuung Schweiz; [Zürich: Weissgrund]: www.unesco.ch > Bildung > Frühkindliche Bildung > Orientierungsrahmen > PDF.
[6] Verein QualiKita (2019): *QualiKita-Handbuch. Standard des Qualitätslabels für Kindertagesstätten.* Zürich: Kibesuisse, Verband Kindertagesstätten der Schweiz und Jacobs Foundation (Hrsg.).
[7] Gromada, Anna und Dominic Richardson (2021): *Where do rich countries stand on childcare?;* Florence, Italy: UNICEF. https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/where-do-rich-countries-stand-on-childcare.pdf

orientieren sich dazu an den gültigen Empfehlungen der familienergänzenden Kinderbetreuung der zuständigen interkantonalen Konferenzen.

Verbesserungsvorschlag 3: Programmvereinbarungen ausgewogen gestalten

a:primo begrüsst es, dass in der aktuellen Vorlage das Subsidiaritätsprinzip berücksichtigt wird und der Bund über Programmvereinbarungen die Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung sowie den Massnahmen im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung unterstützen kann. Das Instrument der Programmvereinbarungen lässt den Kantonen genügend Gestaltungsspielraum, in der Umsetzung auf diejenigen Massnahmen zu fokussieren, die der Ausgangslage und dem Bedarf im jeweiligen Kanton am besten entsprechen.

Massnahmen der Kantone zur Qualitätsentwicklung im Rahmen der Programmvereinbarungen können sein: Bildungs- und Betreuungsangebote schaffen (was zusätzliches und geschultes Personal sowie teils Infrastruktur und Material benötigt), Zugang für belastete Familien erleichtern, Elternbildung für sozial belastete Familien in Kitas ermöglichen, Integration fördern (z.B. Sprachförderung), Qualitätsentwicklungsprozesse in den Institutionen ermöglichen, Aus- und Weiterbildung fördern, Betreuungsschlüssel verringern (z.B. Übernahme von zusätzlichen Personalkosten durch den Kanton).

Das ausgewogene Paket an Programmvereinbarungen, das der Nationalrat geschnürt hatte, ist ohne Not und vermutlich aus finanzpolitischen Gründen aus dem Gleichgewicht geraten. Dies kann einfach korrigiert werden: Die Qualität der Angebote sowie die Ausrichtung des Angebots auf die Bedürfnisse der Eltern und Kinder müssen wieder in die Programmvereinbarungen aufgenommen werden.

Die Entwicklung kantonaler Politiken der frühen Kindheit zu fördern und die Förderung der Qualität aussen vorzulassen, widerspricht aktuellen Best Practices. Denn: Kantone und Gemeinden, die eine Politik der frühen Kindheit entwickelten oder das gerade tun, sind dabei immer und prioritär auf die Frage der Qualität gestossen und haben diese in ihren Strategien, Leitlinien und gesetzlichen Grundlagen berücksichtigt. Nur die Politikentwicklung zu fördern und gleichzeitig auf die Förderung des Schlüsselelements zu verzichten, sendet ein kontraproduktives Signal aus. Dies wird letztlich zu politischen Grundlagen führen, denen es an Umsetzungskraft fehlt. Die Aufnahme der Qualitätsförderung in die Programmvereinbarungen könnte hier mit verkraftbarem Mitteleinsatz zu einem grossen Mehrwert führen.

Das Schliessen von Lücken im Angebot zu fördern, ohne dabei gleichzeitig die Bedürfnisse der Eltern und Kinder zu berücksichtigen, widerspricht ebenfalls aktuellen Best Practices und dem fundamentalen politischen Grundsatz, wonach eine staatliche Förderung dort ansetzen soll, wo reale und wichtige Bedürfnisse bestehen.

Die Programmvereinbarungen müssen deshalb an die Empfehlungen der SODK und EDK zur Qualität und Finanzierung von familien- und schulergänzender Kinderbetreuung anknüpfen, die seit 2022 vorliegen. Dafür sind zusätzliche Investitionen nötig, gekoppelt an qualitätsfördernde Vorgaben oder Ziele (Qualifikation des Fachpersonals, Betreuungsschlüssel und Qualitätsmanagement). Dies betrifft sowohl den Umfang der in den Programmvereinbarungen zur Verfügung gestellten Mittel als auch deren Umsetzung auf Verordnungsebene bzw. Aushandlung mit den Kantonen.

Für a:primo haben die Programmvereinbarungen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung eine hohe Priorität. Thematisch geht es dabei um die Schliessung bestehender Angebotslücken, die Qualitätsförderung, die bessere Abstimmung der Angebote auf die Bedürfnisse der Kinder und Eltern (insbesondere derjenigen aus sozial belasteten Verhältnissen) sowie die Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit. Bund und Kantone können hier gemeinsam wichtige Impulse setzen.

Wir stellen uns das folgende Bündel an Förderbereichen vor, die im Rahmen von Programmvereinbarungen von Bund und Kantonen gemeinsam entwickelt und bearbeitet werden sollten:

I. Die Schaffung von institutionellen Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschul- und Schulalter zur Schliessung bestehender Angebotslücken.
II. Massnahmen zur besseren Abstimmung der familienergänzenden Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Kinder und Eltern.

III. Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung. Diese orientieren sich an bestehenden Empfehlungen der interkantonalen Konferenzen.
IV. Die Schaffung von institutionellen Betreuungsplätzen für Kinder mit Behinderungen im Vorschul- und Schulalter zur Schliessung von Angebotslücken und die Senkung der Kosten für ihre Eltern.
V. Massnahmen der Kantone zur Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern.

Aufgrund dieser Ausführungen haben wir die folgenden konkreten Vorschläge zu einzelnen Bestimmungen und Vorlagen:

Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG)
3. Abschnitt: Programmvereinbarungen
Artikel 13 Finanzhilfen an Kantone

- *Art. 13, Abs. 1:*

Das Programmvereinbarungspaket, wie es der Nationalrat geschnürt hat, ist die von uns bevorzugte Version – ergänzt um die neue Bestimmung in Art. 13, Abs. 1, Bst. d. (Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder mit Behinderungen). Aus diesem Grund nimmt a:primo die folgende Bewertung vor:

Art. 13 Abs. 1, Bst. a.: a:primo unterstützt die Mehrheit.

Art. 13 Abs. 1, Bst. b.: a:primo unterstützt die Minderheit Graf Maya.

Art. 13 Abs. 1, Bst. c.: a:primo unterstützt die Minderheit Graf Maya.

Art. 13 Abs. 1, Bst. d.: a:primo unterstützt die Mehrheit.

- Art. 13 Abs. 4:

Diese Bestimmung kann für Pilotprojekte oder für Evaluationen und Forschungsvorhaben, die die Umsetzung der Programmvereinbarungen verbessern können, einen hohen Stellenwert haben. Diesen Ansatz des Nationalrates gilt es weiterzuverfolgen, gerade auch, um den Wissenstransfer über die Sprachgrenzen hinaus zu fördern.
Art. 13, Abs. 4.: a:primo unterstützt die Minderheit Graf Maya.

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

- *Art 1. Abs. 1:*

Wir unterstützen hier weiterhin die Version des Nationalrats, der einen Verpflichtungskredit in der Höhe von höchstens 224 Millionen beschloss. Wenn die von uns vorgeschlagenen Schwerpunkte der Programmvereinbarungen tatsächliche Wirkungen entfalten sollen, müssen die zur Verfügung stehenden Mittel auch für alle Kantone, die Programmvereinbarungen abschliessen wollen, ausreichen. Ebenso sind gut finanzierte Programme nötig, um gemeinsam mit der Betreuungszulage die Zwecke des UKibeG zu erreichen, denn – wie oben gezeigt – die Kostenüberlegungen der Eltern sind eng mit der Beurteilung von Qualität und konkreten Angeboten der Kinderbetreuung verknüpft.
Vorschlag Art. 1 Abs. 1: Für die Programmvereinbarungen wird für die Dauer von vier Jahren ab Inkrafttreten des UKibeG ein Verpflichtungskredit von höchstens 224 Millionen Franken bewilligt.

Weitere Kommentare

- a:primo ist der Meinung, dass die finanziellen Verpflichtungen des Bundes über die Finanzierung der Programmvereinbarungen hinausgehen und der Bund sich an der Finanzierung der Betreuungszulagen beteiligen sollte (gemäss Modell Minderheit Herzog Eva bei Art.16, Abs. 5 und Abs. 6 FamZG).
- Wir unterstützen weiterhin alle Bemühungen der WBK-S, für Kinder mit Behinderungen gute Lösungen zu finden und weisen speziell auf die Vorschläge und Kommentare im Rahmen dieser Vernehmlassung von Procap hin, die sich für die Interessen von behinderten Kindern und derer Eltern einsetzen.
- Ebenso unterstützen wir die Mehrheit der WBK-S bei der Einschränkung auf die institutionelle Betreuung (Art. 2, Bst. a. UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c., Art. 3a Bst. c. und Art. 5 Abs. 2bis FamZG).
- Unterstützenswert ist auch das Anliegen, die Politik, die das UKibeG ermöglicht, auf eine gute Datengrundlage zu stellen und dazu entsprechende Daten zu erheben und zu veröffentlichen (Art. 23a UKibeG).

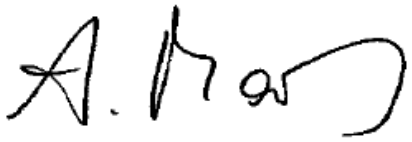
Eine überzeugende Politik der Frühen Kindheit geht über die Senkung von Elterntarife und den reinen Ausbau von Betreuungsplätzen hinaus. Sie muss zum Ziel haben, dass die Kinder die bestmöglichen Bedingungen für das Aufwachsen innerhalb ihrer Familien und innerhalb der Betreuungsinstitutionen erhalten. Gerade für belastete Familien ist es entscheidend, dass die Angebote der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (z.B. aufsuchende Angebote, Spielgruppen, familienergänzende Betreuung, Familienzentren, Elternbildungsangebote) qualitativ hochwertig und gut auf ihre Bedürfnisse abgestimmt sind. Die fachlichen Akteure müssen angebotsübergreifend zusammenarbeiten, sonst können die Angebote diese wichtige Zielgruppe nur beschränkt erreichen und keine nachhaltige Wirkung entfalten.

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

Verein a:primo

Franziska Roth, Präsidentin

Erika Dähler Meyer, Co-Geschäftsführerin



Anke Moors, Co Geschäftsführerin

PRO FAMILIA
SCHWEIZ
SUISSE
SVIZZERA

Dachverband der Familienorganisationen in der Schweiz
Association faîtière des organisations familiales de Suisse
Associazione mantello delle organizzazioni per le famiglie in Svizzera

mathilde.crevoisier@parl.ch
Kommission für Wissenschaft,
Bildung und Kultur
Mathilde Crevoisier Crelier
Kommissionspräsidentin

Bern, 24. Mai 2024

ERÖFFNUNG DER VERNEHMLASSUNG DURCH DIE WBK-S
21.403 N PA. LV. WBK-NR. ÜBERFÜHRUNG DER ANSTOSSFINANZIERUNG IN EINE ZEITGEMÄSSE LÖSUNG

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung.

Einleitende Bemerkungen

Pro Familia Schweiz unterstützt prinzipiell das Ziel der WBK-S Vorlage, den Ausbau des vorhandenen Angebots in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zu fördern, die Betreuungskosten für Eltern zu senken und die temporäre Subventionierung von Kinderbetreuung durch eine längerfristige und stabile Finanzierungsvariante zu ersetzen.

Pro Familia Schweiz fordert jedoch, dass Kinderbetreuung als **Service Public** organisiert wird. Wir sind überzeugt, dass dieses Ziel am besten durch eine Subventionierung der Betreuungseinrichtungen, durch Investitionen der Gemeinden und Kantone sowie durch **Bundesfinanzhilfen an die Kantone** (objektfinanzierte Subventionierung) erreicht werden kann anstatt durch eine zulagenbasierte direkte Transferleistung zur Senkung der Betreuungskosten der Eltern. Die objektbasierte Subventionierung durch das temporäre Impulsprogramm hat gezeigt, dass diese Art der Subventionierung eine förderliche Wirkung in Bezug auf die Schaffung eines Angebots und der Kostenreduktion für Eltern hat.[1]

Bei einem subjektfinanzierten Modell - wie es das Betreuungszulagenmodell vorsieht - können zwar die Kosten der Eltern gesenkt werden, der Bund verzichtet aber auf **Steuerungsmöglichkeiten**, die bei einem objektfinanzierten Subventionierungsmodell möglich sind, insofern der Bund Subventionen an verbindliche Vorgaben knüpft. Pro Familia Schweiz hat sich deshalb stets für eine verstetigte Sockelfinanzierung des Kinderbetreuungsangebots durch den Bund (bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit) eingesetzt, deren Höhe sich an den durchschnittlichen Vollkosten eines Betreuungsplatzes orientiert. Die Auszahlung an die Kantone muss mit Steuerungsvorgaben bezüglich **Qualität, Arbeitsbedingungen und Tarifgestaltung** verknüpft sein. So ist beispielsweise für die Qualität zentral, dass die Kantone pädagogisch begründete Betreuungsschlüssel ohne Einrechnung von unqualifiziertem Personal vorsehen. Entsprechende Kriterien müssen sozialpartnerschaftlich ausgehandelt werden, eine GAV- Verhandlungspflicht ist dazu vorzusehen.

[1] Stern, Susanne et al. (2022) Evaluation Finanzhifen für familienergänzende Kinderbetreuung: Wirkungen der Finanzhilfen für Subventionserhöhungen in Kantonen und Gemeinden; BSV, Infras; Schlussbericht Zürich und Genf, 10. Mai 2022.

Pro Familia Schweiz folgt nicht der Argumentation der WBK-S, wonach die familienergänzende Kinderbetreuung in erster Linie Aufgabe der Kantone und Gemeinden ist. Gemäss dem Rechtsgutachten von Pascal Mahon und Bathseba Huruy aus dem Jahr 2021 ist ein weitergehendes Engagement des Bundes in Bezug auf die Finanzierung und Organisation von Kinderbetreuungsstrukturen durchaus gerechtfertigt. Demnach kann und soll der Bund Rahmenbedingungen setzen für eine kohärente und nationale Familienpolitik, was ein langfristiges und nachhaltiges finanzielles Engagement zur Senkung der Betreuungskosten genauso beinhaltet wie Vorgaben bezüglich der Qualität und der Arbeitsbedingungen in der Kinderbetreuung.[2]

Pro Familia Schweiz ist der Auffassung, dass das vorgeschlagene Betreuungszulagenmodell zu keiner nennenswerten Senkung der Betreuungskosten für erwerbstätige Eltern führen wird. Sollte am Entwurf der WBK-S und damit an einem zulagenbasierten und subjektfinanzierten Subventionierungsmodell festgehalten werden, fordert Pro Familia Schweiz daher eine soziale Ausgestaltung der Betreuungszulage durch eine **einkommensabhängige Berechnung**. Wir fordern zudem, dass die Höhe der Zulage von den tatsächlichen Betreuungskosten abhängt sowie dass eine längere Bezugsdauer gewährleistet ist. Darüber hinaus fordert Pro Familia Schweiz, dass der Bund sich an der Finanzierung der Betreuungszulage beteiligt. In Bezug auf die Programmvereinbarungen fordert Pro Familia Schweiz die Beibehaltung der bisherigen Förderbereiche sowie eine angemessene Höhe der finanziellen Mittel, um Massnahmen in diesen Bereichen nachhaltig zu fördern.

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.[3]

Die familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsstrukturen in der Schweiz sind unterfinanziert. Dies führt dazu, dass das Angebot zu klein ist und die Kosten für Eltern zu hoch. Aus Sicht von Pro Familia Schweiz ist jeder Abbau des Angebots, insbesondere auch im Bereich der schulergänzenden Betreuung inakzeptabel. Pro Familia Schweiz spricht sich hingegen für die Förderung der Schaffung neuer Betreuungsplätze und einer Ausweitung des Angebots aus. Aktuell sind die Arbeitsbedingungen, das Lohnniveau sowie die Lohnentwicklung der Beschäftigten der Kinderbetreuungsbranche ungenügend.[4]

[2] Mahon, Pascal; Huruy, Bathsheba (2021) Les competences de la Confederation en matiere d'accueil extrafamilial et parascolaire. Avis de droit etabli a la demande de la Jacobs Foundation, Zürich.

[3] https//jacobsfoundation.org/wp-contentjuploads/2020/09/JF_Whitepaper_Investition_f ru%CC%88he_Ki ndheit_final.pdf

[4] https//www.sgb.ch/fileadmin/redaktion/ docs/ dossiers/156d_Frauenloehne.pdf

Pro Familia Schweiz
Marktgasse 36
3011 Bern
IBAN CH79 0844 0260 1921 4200 1

Telefon 031 381 90 30
www.profamilia.ch
info@profamilia.ch

Die Schweiz investiert für die Betreuung und Bildung von drei- bis fünfjährigen Kindern jährlich durchschnittlich nur 0,3% des BIP, während die Ausgaben im OECD-Durschnitt 0,6% des BIP betragen (OECD 2019).[5] 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.[6]

Die Schaffung neuer Kinderbetreuungsplätze hat Effekte auf die Erwerbstätigkeit der Frauen, aber keine negativen Folgen für die öffentlichen Finanzen.

Laut einer Studie der Universität Neuenburg[7] würde eine Erhöhung des Angebots an Kinderbetreuungsplätzen von 30 % dazu führen, dass Mütter von Kindern im Vorschulalter im Durchschnitt etwas mehr als 70 % erwerbstätig wären. Dies ist ein wichtiges Ergebnis, da eine durchschnittliche Erwerbsquote von 70 % während der gesamten beruflichen Laufbahn eine Möglichkeit darstellt, um das Armutsrisiko im Ruhestand zu reduzieren.

Die Schaffung zusätzlicher Kinderbetreuungsplätze bei gleichbleibenden Kosten, welche den Familien in Rechnung gestellt werden, hat keine negative Folgen für die öffentlichen Finanzen. Eine Erhöhung des Platzangebots um 30 Prozent (+18'000 Kita-Plätze) würde zu jährlichen Betriebskosten von rund 500 Millionen Franken führen, wovon ein Drittel (166 Millionen) von der öffentlichen Hand getragen werden müsste. Die Steuereinnahmen durch die erhöhte Erwerbstätigkeit der Mütter (rund 250 Millionen) übersteigen jedoch die Ausgaben der öffentlichen Hand deutlich.

Fast die Hälfte der Eltern mit Kindern im Vorschulalter verzichtet, trotz Bedarf, auf familienergänzende Kinderbetreuung, weil die Kosten zu hoch sind (BSV 2018: vi).[8]

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 durchgeführten Studie zum beruflichen Wiedereinstieg gaben 37% der Frauen mit einem Haushaltseinkommen von unter 5.000 Franken an, dass sie ihr Erwerbspensum erhöhen würden, wenn die Betreuungskosten tiefer wären (Ecoplan 2023: 45).[9]

Mangelnde öffentliche Investitionen in die familienergänzende Kinderbetreuung haben auch negative Folgen für die überwiegend weiblichen Beschäftigten dieser Branche und die Betreuungsqualität. Die Kinderbetreuungsbranche zeichnet sich durch tiefe Löhne und eine unge-

[5] OECD (2019) Education at a Glance. Table B2.4 (https//doi.org/10.1787/f8d7880d-en)

[6] Stern, S; Ostrowski G. et al. (2021) Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife, Bericht, INFRAS AG, Forschung und Beratung, Zürich und Evaluanda AG, evaluation 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)

[7] Pro Familia Suisse, Etudier un nouveau mode de financement des structures d'accueil basé sur les incitations et favoriser ainsi la socialisation des jeunes d'enfants en collaboration avec les Universités de Neuchâtel et Fribourg (Jeanrenaud C., Kis A., Gnaegi P., Soulet M.-H), Berne, 2019.

[8] https//www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/familie/studien/Evaluation_Angebot_Nachfrage_2017.pdf.download.pdf /1 4_17d_eBericht.pdf

[9] https//www.seco.admin.ch/ dam/seco/de/ dokumente/ Publikationen_Dienstleistungen/ Publikationen_Form uIare/Arbeit/ Arbeits markt/ Arbeitsmarktf orschung/studie_ecopian_wiedereinstieg_frauen. pdf.download. pdf/Studie%20ECOPLAN%20 Wiedereinstieg%20und%20Verbleib%20Frauen%20mit%20Kindern.pdf

Pro Familia Schweiz
Marktgasse 36
3011 Bern
IBAN CH79 0844 0260 1921 4200 1

Telefon 031 381 90 30
www.profamilia.ch
info@profamilia.ch

nügende Lohnentwicklung 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 4400 Franken (Brutto bei 100%, 13x).[10]

Die mangelnden finanziellen Ressourcen führen dazu, dass überdurchschnittlich viele unqualifizierte Kräfte beschäftigt werden. Der von den Kantonen festgelegte Anteil an qualifiziertem Personal variiert kantonal 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.[11]

Die Verstetigung der Finanzierung darf keinesfalls als Vorwand dienen, um die Ausbildung, die Arbeitsbedingungen und die Qualität der Betreuung nach unten zu nivellieren. Sie sollte stattdessen genutzt werden, um die familienergänzende Kinderbetreuung in all diesen Punkten zu verbessern. Die aktuelle Unterfinanzierung der Kinderbetreuungsbranche führt zu Überlastung beim Personal.

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 mehrere 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).

Pro Familia Schweiz fordert grundsätzlich, dass familien- und schulergänzende Kinderbetreuung durch staatliche Gelder finanziert und als Service Public organisiert werden muss. Die chronische Unterfinanzierung der Betreuungsstrukturen kann mit einer neu geschaffenen Transferleistung zur Senkung der Kosten für Eltern nicht nachhaltig bekämpft werden. Bedenkt man, dass die Tarife in Kindertagesstätten für Kinder ab 18 Monaten 42 bis 128 Franken pro Tag und Kind betragen[12], wird deutlich, dass eine monatliche Betreuungszulage zwischen 100 und 500 Franken die Kosten für erwerbstätige Eltern nicht substanziell senken kann.

Wird am Entwurf der WBK-S festgehalten, befürwortet Pro Familia Schweiz, eine Kostenbeteiligung durch die Arbeitgebenden. Pro Familia Schweiz 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 erwerbstätige Eltern unverhältnismässig belasten und dem Ziel der Vorlage erwerbstätige Eltern zu entlasten widersprechen. **Pro Familia Schweiz spricht sich dafür aus, dass sich der Bund dauerhaft an der Finanzierung der Betreuungskosten beteiligt.** Pro Familia Schweiz fordert daher, dass sich der Bund mit 50% an den Ausgaben für die Betreuungszulage beteiligt (E-FamZG Art. 16).

---

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

[11] https:// craft.stiftung-mercato r.ch/f iles/Dokumente/Publikationen/Studie-FBBE_Summary.pdf

[12] Stern, S; Ostrowski G. et al. (2021) Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife, Bericht, INFRAS AG, Forschung und Beratung, Zürich und Evaluanda AG, evaluation 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.

Pro Familia Schweiz
Marktgasse 36
3011 Bern
IBAN CH79 0844 0260 1921 4200 1

Telefon 031 381 90 30
www.profamilia.ch
info@profamilia.ch

Sollte am Entwurf der WBK-S und an einem zulagenbasierten Subventionierungsmodell festgehalten werden, setzt sich Pro Familia Schweiz bezüglich der konkreten Ausgestaltung zudem für folgende Eckpunkte ein:

Die Betreuungszulage muss sozial ausgestaltet werden.
Die Höhe der Zulage muss demnach einkommensabhängig berechnet werden. Dies würde erlauben, Familien mit tiefen Einkommen stärker zu subventionieren. Zudem sollte die Zulage an die tatsächlichen Betreuungskosten gekoppelt sein. Pro Familia Schweiz 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
Pro Familia Schweiz 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. Da die Nachfrage nach familien- und schulergänzender Betreuung nicht mit dem 7. Lebensjahr endet.

Pragrammvereinbarungen
Pro Familia Schweiz fordert die Beibehaltung folgender ursprünglich vorgesehener Förderbereiche: die Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität des Angebots sowie eine bessere Abstimmung der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Bedürfnisse der Eltern (E-UKibeG Art. 13 Abs. 1 Bst. b und c). Die Beibehaltung dieser Förderbereiche ist aus volkswirtschaftlichen Gründen sowie zur Förderung der Chancengerechtigkeit entscheidend. Wichtig ist, dass die Programmvereinbarungen gezielte und nachhaltige Massnahmen zur Förderung der Qualität finanziell unterstützen. Um die Qualität zu steigern, bedarf es besserer Arbeitsbedingungen, die Etablierung pädagogisch begründeter Betreuungsschlüssel sowie die Gewährleistung eines angemessenen Anteils an qualifiziertem Personal. Zudem ist darauf zu achten, dass die bessere Abstimmung des Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern vor allem zu einer Ausweitung des Angebots durch die Schaffung neuer Betreuungsplätze führt und nicht zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für das Betreuungspersonal (z.B. durch übersteigerte Flexibilisierungsanforderungen bezüglich Arbeitszeit). Die Problematik, dass viele Fachkräfte aus der Branche abwandern, würde sonst zusätzlich verstärkt. Pro Familia Schweiz fordert zudem, dass die Programmvereinbarungen eine Finanzierung der Massnahmen durch die Kantone über vier Jahre hinaus vorsehen. Dies ist notwendig, damit die Förderziele tatsächlich erreicht werden können und die Kinderbetreuungsinstitutionen Planungssicherheit haben.

Einführen von Qualitätsanforderungen
Pro Familia Schweiz kritisiert, dass der Bund beim vorgesehenen zulagenbasierten Modell auf entscheidende Steuerungsmöglichkeiten verzichtet und dass die Zuständigkeit und Kompetenz zur Durchführung bei den Kantonen liegen. Der Bund kann jedoch Kriterien festlegen, welche Betreuungseinrichtungen erfüllen müssen, damit Familien, die bei ihnen Betreuung in Anspruch nehmen, Zulagen beziehen können. Pro Familia Schweiz fordert, dass der Bund bei der Festlegung dieser Kriterien seine Einflussmöglichkeiten nutzt, um Vorgaben bezüglich guter Arbeitsbedingungen, pädagogisch begründeter Betreuungsschlüssel, der Qualifikation des Personals sowie der Tarifstruktur zu machen.

Pro Familia Schweiz
Marktgasse 36
3011 Bern
IBAN CH79 0844 0260 1921 4200 1

Telefon 031 381 90 30
www.profamilia.ch
info@profamilia.ch

Bedürfnisse für Familien mit behinderten Kindern
Pro Familia Schweiz 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

Pro Familia Schweiz 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. Pro Familia Schweiz 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,

Pro Familia Schweiz 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. Pro Familia Schweiz 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:

1bis 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
Pro Familia Schweiz unterstützt grundsätzlich das mit dem Betreuungszulagenmodell angestrebte Ziel, die Kinderbetreuungskosten für erwerbstätige Eltern zu senken. Er begrüsst auch die gezielte Unterstützung von Familien mit Kindern mit Behinderung (E-FamZG Artikel 5 2ter). Pro Familia Schwiez ist jedoch der Auffassung, dass eine nachhaltige Senkung der Kosten mit der im Entwurf vorgesehenen Ausgestaltung und Höhe der Betreuungszulage nicht erreicht werden kann. Pro Familia Schweiz fordert daher eine Neuformulierung des Artikel 5 des E-FamZG gemäss folgenden Eckpunkten:

Pro Familia Schweiz
Marktgasse 36
3011 Bern
IBAN CH79 0844 0260 1921 4200 1

Telefon 031 381 90 30
www.profamilia.ch
info@profamilia.ch

- Pro Familia Schweiz fordert, dass sich die Höhe der Zulage an den tatsächlichen Betreuungskosten orientiert. In diesem Sinne spricht sich Pro Familia Schweiz bezüglich Artikel 5 Absatz 2quater E-FamZG für den Minderheitenantrag (Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Maret Marianne) aus, demzufolge Kleinkinder unter 18 Monaten einen höheren Betrag erhalten, wenn die Vollkosten aufgrund des Alters höher ausfallen.
- Pro Familia Schweiz fordert eine soziale Ausgestaltung der Zulage. Die Höhe der Betreuungszulage muss einkommensabhängig berechnet werden, damit Familien mit tiefen und mittleren Einkommen gezielt unterstützt werden können.

Zu 3. Kapitel: Familienzulagenordnungen, 1. Abschnitt, Artikel 16 E-FamZG:
Pro Familia Schweiz fordert, dass der Unterfinanzierung der Kinderbetreuungsbranche durch Investition des Bundes nachhaltig entgegengewirkt wird. Pro Familia Schweiz 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 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 familienergänzenden 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):
Pro Familia Schweiz 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 und einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für das Kinderbetreuungspersonal führen. Die damit einhergehende Verschlechterung der Vereinbarkeit zwischen Berufs- und Privatleben würde das schon bestehende Problem der Personalfluktuation in der Betreuungsbranche weiter verschärfen.

Die Programmvereinbarungen müssen zudem eine Finanzierung der Massnahmen durch die Kantone über vier Jahre hinaus voraussetzen, damit Kinderbetreuungseinrichtungen Planungssicherheit haben und die Verbesserungen, die durch die Massnahmen erzielt werden können, nachhaltig sind und langfristig umgesetzt werden können.

Artikel 13a *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.**

Pro Familia Schweiz
Marktgasse 36
3011 Bern
IBAN CH79 0844 0260 1921 4200 1

Telefon 031 381 90 30
www.profamilia.ch
info@profamilia.ch

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 das Angebot angemessen auszubauen und die Qualität der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zu verbessern.

Pro Familia Schweiz 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. Pro Familia Schweiz 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).

> Bundesbeschluss Art. 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** ~~128~~ Millionen Franken bewilligt.

Für allfällige Rückfragen zu unserer Stellungnahme stehen wir Ihnen unter der E-Mailadresse philippe.gnaegi@profamilia.ch oder per Telefon unter 031 381 90 30 gerne zur Verfügung.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme sowie für Ihre wertvolle Arbeit zum Wohle der Familien in der Schweiz.

Freundliche Grüsse

PRO FAMILIA SCHWEIZ

Dr. Philippe Gnaegi
Direktor

Pro Familia Schweiz
Marktgasse 36
3011 Bern
IBAN CH79 0844 0260 1921 4200 1

Telefon 031 381 90 30
www.profamilia.ch
info@profamilia.ch

Pro Juventute
Thurgauerstrasse 39
Postfach, 8050 Zürich
T: 076 312 13 25
M: politik@projuventute.ch
www.projuventute.ch

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats
Z.H. Mathilde Crevoisier Crelier, Kommissionspräsidentin
Parlamentsgebäude
CH-3003 Bern

Eingereicht per Mail an: familienfragen@bsv.admin.ch

Zürich, 12. Juni 2024

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

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Pro Juventute bedankt sich für die Möglichkeit, an der Vernehmlassung zum Modell der WBK-S für die Vorlage 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» teilzunehmen.

Als grösste Schweizer Fachorganisation für Kinder und Jugendliche setzt sich Pro Juventute für die gesunde psychische Entwicklung von Kindern und Jugendlichen ein. Mit vielfältigen Informations- und Beratungsangeboten wie dem 147 für Kinder und Jugendliche oder den Elternbriefen unterstützen wir Familien in der Schweiz direkt und wirkungsvoll.

Position in Kürze

- Pro Juventute unterstreicht ihre Unterstützung für die Überführung der laufenden Anstossfinanzierung für die familienergänzende Kinderbetreuung in ein neues Bundesgesetz und würdigt die sorgfältige Auseinandersetzung der WBK-S mit der Vorlage.
- Wir appellieren an die WBK-S, die Vorlage dahingehend zu verbessern, dass das Kindswohl mehr ins Zentrum gestellt, Eltern finanziell wirksamer entlastet, der Nutzen durch die öffentliche Hand durch eine Mischfinanzierung angemessener abgebildet und ein stärkerer Fokus auf die Qualität der Betreuungsangebote gesetzt wird.
- Für eine wirksame Zielerreichung fordert Pro Juventute insbesondere, an den Förderbereichen der Programmvereinbarungen ddes Nationalrats sowie an den ursprünglich dafür vorgesehenen finanziellen Mittel beizubehalten. Wir heben hervor, dass nur ein qualitativ hochstehendes Betreuungsangebot die gesunde psychische, soziale und emotionale Entwicklung von Kindern ermöglicht und fördert.

Programmvereinbarungen: Keine Abstriche bei der Qualität und der Abstimmung auf die Bedürfnisse der Eltern

Pro Juventute erachtet die Programmvereinbarungen als wirksames und zielgerichtetes Instrument des Bundes, um die Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung sowie den

Massnahmen im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zu unterstützen und um Angebotslücken zu schliessen. Die von der WBK-S vorgesehene Streichung der Förderbereiche zu Massnahmen der Qualitätsförderung und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Bedürfnisse der Eltern lehnt Pro Juventute im Hinblick auf die gesunde psychische Entwicklung von Kindern entschieden ab. Damit die Angebote der familien- und schulergänzenden Bildung, Betreuung und Erziehung auch für die Kinder einen Nutzen haben, ist es unabdingbar, dass diese von hoher Qualität sind. Studien zeigen: Je höher die pädagogische Qualität, desto grösser der Nutzen. Eine Senkung der Elterntarife kann sich positiv auf den Wiedereinstieg von Müttern in den Arbeitsmarkt auswirken. Die Bildungsrendite kann aber nur erhöht werden, wenn auch in die Qualität investiert wird[1] und die Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern (Erreichbarkeit, Betreuungszeiten) abgestimmt sind[2]. Nur so hat die familienergänzende Kinderbetreuung in den frühen Jahren die erhoffte positive Wirkung auf die Entwicklung des Kindes mit allen entsprechenden gesellschafspolitischen Mehrwerten (mehr Steuersubstrat, weniger Gesundheits- und Sozialkosten, etc.).

Hinzu kommt, dass eine Qualitätssteigerung auch eine positive Wirkung auf den Fachkräftemangel in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung haben kann. Die Erfahrung zeigt, dass ein Teil des Personals den Bereich gerade mangels geeigneter Rahmenbedingungen für qualitativ hochstehende Betreuung und Bildung der Kinder frühzeitig wieder verlässt. Hohe pädagogische Qualität, wie sie die Wissenschaft beschreibt, wird zu oft noch nicht erreicht.[3] Der UNO-Kinderrechtsausschuss hat der Schweiz ebenfalls empfohlen, auf Bundesebene Standards für die Qualität der Kindertagesstätten und ein Monitoring der Umsetzung dieser Standards zu entwickeln[4].

Basierend auf diesen Überlegungen fordert Pro Juventute, die Zweckbestimmung, die Verbesserung der Qualität des Angebots der institutionellen Kinderbetreuung finanziell zu unterstützen (Art. 1 Abs. 2 Bst. c), nicht zu streichen. Ebenso fordern wir, die Zweckbestimmungen für die Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen in Art. 13 Bst. b und c wie in der nationalrätlichen Vorlage zu belassen. Massnahmen zur besseren Abstimmung der institutionellen Kinderbetreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern, insbesondere hinsichtlich der Erweiterung und Flexibilisierung der Betreuungszeiten (Bst. b), sowie Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der institutionellen Kinderbetreuung (Bst. c) sind unabdingbar, damit die Vorlage ihre Wirkung entfaltet, die Betreuungsangebote effektiv in Anspruch genommen werden und die Erwerbstätigkeit tatsächlich ermöglicht wird.

Aus Sicht von Pro Juventute besteht bei sämtlichen Schwerpunkten der Programmvereinbarungen Handlungsbedarf. Zusätzliche Investitionen, gekoppelt an qualitätsfördernde Vorgaben oder Ziele (Qualifikation des Fachpersonals, Betreuungsschlüssel und Qualitätsmanagement), sind nötig, was sowohl in Bezug auf den Umfang der in den Programmvereinbarungen zur Verfügung gestellten Mittel als auch in Bezug auf deren Umsetzung zu berücksichtigen ist. Deswegen unterstützen wir innerhalb der ständerätlichen Varianten die Minderheit I (Wasserfallen), die vorschlägt, dass analog zum Nationalrat 56 Millionen Franken pro Förderbereich pro Jahr vorgesehen werden. Grundsätzlich erachten wir jedoch die nationalrätliche Variante, den Verpflichtungskredit auf insgesamt 224 Millionen Franken anzusetzen, als am geeignetsten, um die angestrebten Ziele der Vorlage zu erreichen.

Anreize für Kantone beibehalten

[1] BAK Economics (2020): Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur Politik der frühen Kindheit. Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation.
[2] Infras (2020): Kitas als ein Schlüsselfaktor für die Gleichstellung: Literaturreview zu den Wirkungen von Kitabetreuung auf die Entwicklung und das Wohlbefinden von Kindern. Infras, September 2020
[3] Wustmann Seiler, Corina und Heidi Simoni (2016): Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz; Verein QualiKita (2019): QualiKita-Handbuch. Standard des Qualitätslabels für Kindertagesstätten.
[4] Siehe https://www.netzwerk-kinderrechte.ch/resources/Empfehlungen-UN-Kinderrechtsausschuss_22-Oktober-2021__DE1.pdf.

Ein bedeutendes und für die volkswirtschaftliche Effizienz wesentliches Element des nationalrätlichen Vorschlags war die Schaffung von Anreizen für die Kantone. Da der ursprünglich geplante Bundesbeitrag oder die jetzt zur Diskussion stehende Betreuungszulage allein nicht ausreichen, um die gewünschten Effekte der Vorlage zu erzielen, ist aus Sicht von Pro Juventute zusätzliche Unterstützung durch die Kantone erforderlich. Das volkswirtschaftliche Optimum der Subventionierung durch die öffentliche Hand liegt gemäss Studien[5] deutlich höher und benötigt zwingend eine Erhöhung der kantonalen Beiträge. Ohne Anreizmechanismus besteht das Risiko, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung gemäss ständerätlichem Konzept neu den Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden überlassen, was zu einem Nullsummenspiel führt.

Um im Sinne des Subsidiaritätsprinzips die Kantone stärker in die Pflicht zu nehmen und ihre Investitionen zu erhöhen, regt Pro Juventute an, den Anreizmechanismus des Nationalrats auf das Ständeratsmodell zu übertragen und zum Beispiel nach einer Übergangsfrist eine Kürzung der Betreuungszulage vorzusehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet.

Rein wirtschaftliche Zielsetzung greift zu kurz

Gemäss erläuterndem Bericht verfolgt die Vorlage der WBK-S das Ziel, das Arbeitskräftepotenzial in der Schweiz auszuschöpfen. Zwar hat diese Zielsetzung seine Berechtigung, da die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung als essenzielle Infrastruktur den Eltern die weiterführende Erwerbstätigkeit nach der Geburt des Kindes ermöglicht. Gleichwohl greift diese rein wirtschaftliche Argumentation der WBK-S aus Sicht von Pro Juventute zu kurz. So fehlt die Perspektive des Kindes und des Kindswohls in der Vorlage gänzlich.

Pro Juventute fordert deshalb, die Argumentation und Zielsetzung der Vorlage, um den Aspekt des Kindswohls zu ergänzen. Der Grundstein für eine gesunde physische, psychische und soziale Entwicklung wird in der frühen Kindheit gelegt, in der zahlreiche Kompetenzen wie Resilienz, Selbstwirksamkeit, Emotionsregulation, Empathie sowie Gesundheits- und Sozialkompetenzen erworben werden. Qualitativ hochstehende Angebote der frühen Bildung unterstützen die kognitive, soziale, emotionale und körperliche Entwicklung und tragen zur Gesundheitsprävention und Chancengerechtigkeit hinsichtlich Bildung und sozialer Integration bei. Diesen Faktoren kommt angesichts der steigenden psychischen Belastung von Kindern und Jugendlichen und der abnehmenden Zeit des freien Spiels respektive von Freizeit- und Erholungsmöglichkeiten eine zunehmende Wichtigkeit zu.

Geltungsbereich und Altersgrenze nicht einschränken

Sahen National- und Bundesrat noch das Ende der obligatorischen Primarschulzeit als Altersgrenze für die Bundesbeiträge vor, was einem Alter von 11-12 Jahren entspricht, möchte die WBK-S die Altersspanne für die Anspruchsberechtigung der Betreuungszulage auf das siebte Altersjahr reduzieren. Dies primär auf finanzielle Überlegungen zurückzuführende Einschränkung lehnt Pro Juventute ab, da sie die Zielerreichung der Vorlage gefährdet. Mit dieser Senkung der Altersgrenze wird keine durchgängige Berufstätigkeit der Eltern ermöglicht, da die Unterrichtszeiten in der Primarschule sich nicht mit der Erwerbstätigkeit von Eltern decken.

Zwar bietet die Minderheit I (Gmür-Schönenberger) mit einer Altersgrenze von acht Jahren gegenüber der Mehrheit den Mehrwert, dass damit Abschluss der Basisstufe abgedeckt ist.

[5] BAK Economics (2020), Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit" https://www.bak-economics.com/publikation/news/volkswirtschaftliches-gesamtmodell-fuer-die-analyse-zur-politik-der-fruehen-kindheit.

Damit die Vorlage ihre gewünschte Wirkung entfaltet, erachtet es Pro Juventute als die wirksamste Option, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (Herzog, bis Vollendung des 12. Altersjahr) zurückzukommen. Um den unterschiedlichen Bildungsbiografien von Kindern Rechnung zu tragen, regen wir zudem an, statt Altersjahren die Begrifflichkeit der Schuljahre zu verwenden.

Finanzierung: Verschiedene Wege führen zum Ziel

Als wesentlichen Unterschied zu ihrer nationalrätlichen Schwesterkommission sieht die WBK-S statt einem Bundesbeitrag die Finanzierung und Auszahlung einer Betreuungszulage für Eltern (mit Kindern bis 8 Jahre) über die Familienzulagen vor. Grundsätzlich hätte Pro Juventute den steuerfinanzierten Ansatz der WBK-N bevorzugt, da die Finanzierung über Bundesbeiträge die Belastung der Erwerbseinkommen wirksamer reduziert und dem volkswirtschaftlichen Nutzen familienergänzender Betreuungsangebote Rechnung getragen hätte. Kinderbetreuungsangebote sind als essenzielle Infrastruktur von öffentlichem Interesse und von entscheidender Bedeutung für das Funktionieren von Wirtschaft und Gesellschaft. Wenn Eltern aufgrund verfügbarer und zugänglicher Betreuungsangebote ihr Erwerbspensum erhöhen, profitiert die öffentliche Hand direkt durch höhere Steuereinnahmen.

Entscheidend für die Beurteilung von Pro Juventute ist, dass Eltern mit der Umsetzung über die Betreuungszulage in einem vergleichbaren Mass entlastet werden und die Kinder im gleichen Mass profitieren wie bei der Lösung der WBK-N. Im Sinne eines Kompromisses kann Pro Juventute die Finanzierung über eine Betreuungszulage unterstützen, sofern die obigen Aspekte der Vorlage im Sinne unserer Ausführungen verbessert werden. Um den vielfältigen Nutzen der familienergänzenden Kinderbetreuung für die öffentliche Hand abzubilden, regen wir an, eine Mischfinanzierung der Betreuungszulage durch eine ergänzende Teilfinanzierung durch Bundesmittel prüfen

Dem höherem Betreuungsbedarf von Kleinkindern Rechnung tragen

Die institutionelle Kinderbetreuung für Kinder unter 18 Monaten und teilweise auch für Kinder mit Behinderungen ist aufgrund des höheren Betreuungsaufwands erheblich teurer. Dennoch sieht die Vorlage des Ständerats hier keine Zuschläge vor, die den tatsächlichen und oft deutlich höheren Kosten entsprechen. In diesem Sinne unterstützt Pro Juventute den Minderheitenantrag Herzog Eva zur Erhöhung der Betreuungszulage um einen Faktor 1.5 für Kinder bis 18 Monate, um den «Abhalteeffekt» vom Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt nach der Mutterschaft zu reduzieren.

Wir danken Ihnen für die wohlwollende Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen für Fragen und einen Austausch jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Lulzana Musliu
Leiterin Politik & Medien Pro Juventute

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates
Mathilde Crevoisier Crelier
Kommissionspräsidentin
Per E-Mail an:
familienfragen@bsv.admin.ch

Kontakt Anna Pestalozzi
Funktion Stv. Leiterin Sozialpolitik, Procap Schweiz
Tel. direkt 062 206 88 97
E-Mail anna.pestalozzi@procap.ch

Datum 12. Juni 2024

Pa. Iv. WBK-NR. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung. Vernemlassung der WBK-S

Stellungnahme von Procap Schweiz

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 (Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung) und die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Umsetzungsvorschlag der ständerätlichen Kommission. Wir zeigen in einem ersten Schritt unsere grundsätzliche Haltung zum Vorschlag auf und gehen in einem zweiten Schritt auf den Anpassungsbedarf im Detail ein.

Aufgrund unserer Erfahrung betreffend familienergänzender Betreuung für Kinder mit Behinderungen (Projekt von Procap Schweiz[1] und Bericht aus dem Jahr 2021[2]) legen wir auf den Aspekt der Inklusion, Chancengerechtigkeit für Familien mit Kindern mit Behinderungen und Wahlfreiheit für deren Eltern ein besonderes Augenmerk.

[1] https://www.procap.ch/angebote/beratung-information/politik/projekt-gleichstellung-in-der-familienergaenzenden-betreuung-fuer-kinder-mit-behinderungen-1/projekt/
[2] https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung_Information/Politik/Downloads/KITA/20210629_Procap_Kitabericht_2_Auflage_DE_BF_Web.pdf

Grundsätzliche Erwägungen

Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung ist als essenzielle Infrastruktur von entscheidender Bedeutung für die Schweizer Volkswirtschaft. Sie erlaubt es Eltern – viele davon hoch qualifiziert –, auch nach der Geburt von Kindern langfristig erwerbstätig zu bleiben. Schweizer Unternehmen sind heute auf das berufliche Engagement dieser Fachkräfte dringend angewiesen – ebenso wie die Sozialversicherungen.
Gleichzeitig zwingt die heutige Rechtspraxis bezüglich Scheidungen, Unterhalt sowie voraussichtlich auch bezüglich Witwen- bzw. Witwerrenten Männer wie Frauen dazu, grundsätzlich auch im Fall einer Elternschaft im Beruf zu bleiben, um im Fall eines entsprechenden Lebensereignisses nicht in finanzielle Not zu geraten. **Es ist die Aufgabe des Staates, diesem von seinen Institutionen derart manifestierten Rollenverständnis auch mit der entsprechenden Infrastruktur gerecht zu werden** – also die finanzielle Existenzsicherung beider Geschlechter überhaupt erst möglich zu machen**.**
Nicht zuletzt leistet die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung **einen fundamentalen Beitrag zur Frühförderung von Kindern**, zur Chancengleichheit in Gesellschaft und Wirtschaft und zu Bildung und Stabilität der nächsten Generation.

Der Bund leistete mit der einst befristeten und mehrfach verlängerten Anstossfinanzierung für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung einen wertvollen Beitrag zur Etablierung einer entsprechenden Vereinbarkeitsinfrastruktur in der Schweiz. Doch dieses Impulsprogramm eignet sich nicht als dauerhafte Lösung. Bis heute sind die Kosten für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung insbesondere für die Mittelschicht mit rund 35 Prozent eines Einkommens[3] derart hoch, dass sie einen massiven Fehlanreiz gegen die Erwerbsarbeit schaffen. Beim Erwerbsentscheid addieren sich diese sehr substanziellen Betreuungskosten oft noch zusätzlich mit höheren Steuern und tieferen bzw. wegfallenden Prämienverbilligungen.

Kurz: Zusätzliche Erwerbsarbeit lohnt sich für viele Familien insbesondere der Mittelschicht kaum. Wir begrüssen darum sehr, dass mit dieser Vorlage der entsprechende Fehlanreiz korrigiert und erwerbstätige Eltern in der Schweiz entsprechend entlastet werden. Somit lehnen wir die Minderheit Stark (Nichteintreten) ab.
Wir bedauern jedoch, dass sich die Ständeratskommission nicht am Modell des Nationalrats orientiert hat, das eine Finanzierung über Bundesbeiträge vorgesehen hat. **Eine solche Finanzierung wäre volkswirtschaftlich effizienter, da sie ohne jedwelche Belastung von Erwerbseinkommen auskäme.** Angesichts der aktuellen Diskussionen um die Bundesfinanzen sowie der klaren Mehrheitsverhältnisse in der Ständeratskommission zu Gunsten einer Finanzierung über eine Betreuungszulage zeigen wir uns hier kompromissbereit.

Dies, sofern die Vorlage einige nachfolgend ausgeführte Änderungen erfährt, die wir für unabdingbar halten.

Zentrale Änderungsvorschläge

1. Anreizwirkung für die Kantone

Ein wesentliches und für die volkswirtschaftliche Effektivität essenzielles Element der nationalrätlichen Vorlage war die **Anreizwirkung für die Kantone**. Dies, weil der ursprünglich angedachte Bundesbeitrag, bzw. die jetzt vorgesehene Betreuungszulage, nicht ausreichend hoch ist, um alleine die erwünsche Wirkung (Beschäftigungseffekte, Verbleib von beiden Eltern im

[3] OECD, “Net childcare costs”: https://data.oecd.org/benwage/net-childcare-costs.htm?context=OECD

Arbeitsprozess, Bekämpfung des Fachkräftemangels, positive Effekte der frühkindlichen Bildung) zu entfalten. Dafür braucht es zusätzlich eine höhere Unterstützung der Kantone. Dies ist auch im Sinne der Subsidiarität von entscheidender Bedeutung: die parlamentarische Initiative hat auch zum Ziel, die Kantone in die Verantwortung zu nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. Ohne Anreizmodell könnten gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wodurch es zu einem Nullsummenspiel käme. Wir beantragen darum, das im nationalrätlichen Beschluss vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – das von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) eingebracht wurde, auf die Betreuungszulagen zu übertragen.

2. Lineares Modell konsequent umsetzen

Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung kostet aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten sowie teilweise auch für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht die ständerätliche Vorlage hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Wir beantragen, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das 1,5- bis 3-fache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

3. Qualität in den Programmvereinbarungen beibehalten

Neben den Kosten der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung entscheidet die Qualität dieser Betreuung darüber, ob die gewünschten Erwerbseffekte überhaupt erreicht werden. Junge Eltern und insbesondere Mütter erhöhen ihr Erwerbspensum nur dann, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird: Dies zeigt eine entsprechende umfassende Studie von Infras[4] im Auftrag der Jacobs Foundation. Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, ist darum von entscheidender Bedeutung, dass die Verbesserung der Qualität in den Programmvereinbarungen mit den Kantonen beibehalten bleibt.

4. Altersgrenze und Geltungsbereich nicht so stark reduzieren

Die Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage wurde gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag bereits im Nationalrat und in der zu beurteilenden Vorlage erneut weiter gesenkt. Kinder im Primarschulalter können jedoch noch nicht systematisch nicht betreut werden. Damit die Erwerbstätigkeit tatsächlich möglich und die Vorlage entsprechende Wirkung entfaltet, ist es sinnvoll, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

5. Fiskalische Äquivalenz mit Bundesbeitrag verbessern

Wir beantragen, die Vorlage um eine teilweise Finanzierung über Bundesmittel zu ergänzen. Dies auch im Sinne der fiskalischen Äquivalenz: Der Bund profitiert mittel- und langfristig von früher Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der langfristige Nutzen der familienergänzenden Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Zudem ist eine Mischfinanzierung volkswirtschaftlich deutlich effizienter, wie bereits ausgeführt wurde, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

[4] https://www.infras.ch/media/filer_public/c5/3d/c53dbe39-73db-497d-b675-775024a43aca/schlussbericht_infras_gfs_bern_kinderbetreuung_und_erwerbstatigkeit_def.pdf

Unsere Anträge im Detail

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

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Art. 1 Abs. 2 Bst. a

Bemerkung: Wir akzeptieren die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S einen anderen Mechanismus und eine andere Finanzierung vorsieht und die Zielsetzung, die Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung zu senken, neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) in die entsprechende Zweckbestimmung übernommen hat. Im Sinne unserer einleitenden Erläuterungen sind wir bereit, das Ständeratsmodell zu unterstützen, sofern die aktuelle Vorlage einige für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbare Anpassungen erfährt, wie wir im Folgenden ausführen (vgl. Bemerkung unter «Grundsätzliche Erwägungen»).

Art. 1 Abs. 2 Bst. b: Unterstützung der Mehrheit

Begründung: Die Minderheit möchte die Angebotslücken nicht nur in der institutionellen Kinderbetreuung, sondern generell vorsehen und bezweckt die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte), und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich.

Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Wir unterstützen aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

Art. 1 Abs. 2 Bst. c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Eine hohe Betreuungsqualität ist entscheidend dafür, dass junge Eltern und insbesondere die Mütter ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnehmen resp. ihre Pensen ausweiten. Sie tun dies nur, wenn sie Vertrauen haben, dass ihre Kinder qualitativ gut betreut und gefördert werden. Die Studie von Infras[5] zeigt auf, dass Mütter dann ihre Erwerbspensum ausweiten, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird. Weiter ist es entscheidend, dass die Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern und des Arbeitsmarkts (Erreichbarkeit, Betreuungszeiten) abgestimmt sind. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität des Angebots beizubehalten. Auch eine Studie von BAK Economics[6] prognostiziert substanzielle volkswirt-

[5] https://www.infras.ch/de/projekte/familienergaenzende-betreuung-die-qualitat-der-kita-ist-entscheidend
[6] BAK Economics (2020), Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit" https://www.bak-economics.com/publikation/news/volkswirtschaftliches-gesamtmodell-fuer-die-analyse-zur-politik-der-fruehen-kindheit

schaftliche Effekte bei Massnahmen zur Qualitätsverbesserung. Zudem ist Qualität auch wichtig, um dem Fachkräftemangel in der professionellen Kinderbetreuung zu begegnen, da ein Teil des Personals auch aus dem Grund mangelnder Qualität aus dem Beruf aussteigt.

Bei Kindern mit schweren Behinderungen, die auch medizinische Unterstützung oder Überwachung in der Kita benötigen, ist der Faktor Qualität ebenfalls von grösster Bedeutung. Nur wenn Eltern darauf vertrauen, dass das Kitapersonal weiss, wie in Notsituationen gehandelt werden muss und genügend Personal vor Ort ist, werden sie sich für die externe Betreuung entscheiden und die Erwerbstätigkeit beibehalten.

Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis

Bemerkung: Relevant für die Kostensenkung der behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen ist insbesondere, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig den höheren Betreuungskosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, dass auch im Rahmen der Programmvereinbarung Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen geschlossen werden, weshalb diese Zweckbestimmung beibehalten werden soll – zumindest was die Schliessung der Angebotslücken betrifft. Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die von uns geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen).

Wichtig ist an dieser Stelle die Bemerkung, dass eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern schlicht nicht möglich ist, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Platz für ein Kind mit Behinderung nicht genutzt werden kann, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Art. 1 Abs. 2 Bst. d: Unterstützung der Mehrheit

Begründung: Die positiven volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effekte der Unterstützung der frühen Förderung sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung sind vielfach belegt.[7] Mit qualifizierter frühkindlicher Betreuung wird eine Verbesserung der schulischen Leistung und des Bildungsabschlusses und damit verbunden individuell eine höhere Bildungsrendite erzielt. Frühkindliche Bildung wirkt sich zudem positiv auf das Gesundheitsverhalten und später auch auf die Gesundheitskosten aus. Höhere Bildungsabschlüsse tragen dazu bei, dass die Kinder im Erwachsenenalter seltener Sozialhilfe beziehen. Diese für die Volkswirtschaft allesamt positiven Effekte kommen allerdings erst viele Jahre nach der Zeit zum Tragen, während der die Kinder Angebote im Frühbereich in Anspruch genommen haben.

In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei die Bedeutung der frühen Förderung noch grösser ist: vorschulische, inklusive Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern in der Schule und später auch in der beruflichen Laufbahn. Zudem wird der Einstieg in den Kindergarten bei Kindern mit Verhaltensauffälligkeiten stark erleichtert, wenn davor bereits eine Inklusion in die Gruppe stattgefunden hat (vgl. Procap Bericht 2021[8]).

---

[7] Z.B. Interface (2020), Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit: Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen: https://jacobsfoundation.org/wp-content/uploads/2020/09/JF_Whitepaper_Investition_fru%CC%88he_Kindheit_final.pdf

[8] https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung_Information/Politik/Downloads/KITA/20210629_Procap_Kitabericht_2_Auflage_DE_BF_Web.pdf

Art. 2 Geltungsbereich

Art. 2 Bst. a: Unterstützung der Mehrheit

➔ *Gilt auch für Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c, Art. 5 Abs. 2bis FamZG*

Begründung: Die Minderheit Stark möchte die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung vorsehen. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte) - und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich. Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Wir unterstützen aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

Art. 3 Begriffe

Bemerkung: Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

Die Behinderungsdefinition in Art. 3 Bst. d erachten wir als gut formuliert und sind einverstanden. Da die Definition aus dem aktuellen Behindertengleichstellungsgesetz übernommen wurde und dieses aktuell revidiert wird, wäre eine neue Definition hier entsprechend zu übernehmen.

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

Art. 4 Grundsätze, Art. 5 Anspruchsberechtigte, Art. 6 Kinder im Ausland, Art. 7 Bundesbeitrag

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere Bemerkungen unter „Grundsätzliche Erwägungen“.

Art. 8 Kürzung des Bundesbeitrages und Art. 9 Festlegung des Schwellenwerts

Im Sinne der einleitenden Bemerkungen, wonach wir im Grundsatz bereit sind, das Ständeratsmodell zu akzeptieren, sind wir mit der Streichung von Art. 8 und Art. 9 einverstanden.

Nicht akzeptabel ist jedoch, dass in Art. 5 im Familienzulagengesetz kein entsprechendes Pendant geschaffen wurde, welches analog zur Nationalratsvariante die gleiche Anreizwirkung auf die Kantone hat. Wir beantragen eine entsprechende Ergänzung in Art. 5 Abs. 2bis FamZG.

Art. 10 Überentschädigung

Im Sinne der einleitenden Bemerkungen unter «Grundsätzliche Erwägungen» sind wir im Grundsatz bereit, das Ständeratsmodell zu akzeptieren. Wir regen aber an, diesen Artikel beizubehalten, um seltene Fälle von Überentschädigung vorzubeugen:

Antrag **Art. 10** (neu)

Abs.1 *Die neue Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.*
Abs.2 *Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, indem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.*
Abs. 3 *Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.*

Begründung: Die Überlegungen zur Überentschädigung im Nationalrats-Modell waren nachvollziehbar, weshalb sie analog auch im Ständerats-Modell eingebettet werden sollen. Selbstverständlich muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Kosten anfallen – auch, wenn die Ausführung durch Kantone und Gemeinden erfolgt. Solche Fälle wären äusserst selten, aber für das System reputationsschädigend – und sollten deshalb verhindert werden.

Art. 11 Gewährung des Bundesbeitrags an die Anspruchsberechtigen und Art. 12 Rückerstattung der Bundesbeiträge an die Kantone

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Art. 13 Finanzhilfen an Kantone und Dritte

Art. 13 Abs. 1 Bst. b: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Das Gesetz soll namentlich die Beschäftigung von Frauen verbessern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Kinderbetreuungsinstitutionen, Verfügbarkeit während Ferien, etc. nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade im Gesundheitsbereich mit einem akuten Fachkräftemangel sind sehr viele Frauen beschäftigt, welche zu unüblichen, teils unregelmässigen Zeiten und im Schichtbetrieb arbeiten. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen besser auf diese Zeiten und Bedürfnisse angepasst werden, damit das externe Betreuungsangebot tatsächlich die Erwerbstätigkeit ermöglicht und die Beiträge auch eine Wirkung entfalten.

Art. 13 Abs. 1 Bst. c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit die Betreuung in Anspruch genommen wird. (Vgl. Begründung zu Art. 1 Abs.2 Bst. c UKibeG)

Art. 13 Abs. 1 Bst. d

Bemerkung: Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen, entsprechend ist es sinnvoll, dazu mit dem Buchstaben d. einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.
Hingegen weisen wir darauf hin, dass “die Senkung der Kosten für deren Eltern” nun doppelt, einerseits bei den Programmvereinbarungen (in Verbindung mit der Zweckbestimmung in Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG), andererseits bei der Betreuungszulage in Art. 5 Abs. 2ter FamZG geregelt ist – in letzterem aber unzureichend.

Die höheren Beiträge gemäss vorgesehenem Art. 5 Abs. 2ter FamZG ermöglichen somit nicht allen Kindern den Kitabesuch und können in der Folge auch bestehende Angebotslücken – die es noch vielerorts in der Schweiz gibt und die vielfach mit der fehlenden Finanzierung der Mehrkosten zusammenhängen – nicht schliessen, was die Kommission eigentlich klar beabsichtigt.
Dies gilt es in Art. 5 Abs. 2ter FamZG zu korrigieren, indem der maximale Faktor auf 3 erhöht wird. Solange die Erhöhung bis 3 nicht erfüllt ist, braucht es noch einen Zusatz und ist diese Formulierung in Art. **Art. 13 Abs. 1 Bst. d** hier notwendig. Wir würden es aber klar bevorzugen, die Bestimmung im FamZG anzupassen und auf diese Weise zwei parallele Finanzierungssysteme für die Mehrkosten der Betreuung von Kindern mit Behinderungen zu verhindern.

Art. 13 Abs. 4: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Die Formulierung gemäss Nationalrat ist grundsätzlich sinnvoll und kann trotz Konzeptwechsel beibehalten werden. Sie macht immer dann Sinn, wenn ein Programm über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt wird. Dies, um Beispiele guter Praxis, Qualitätsverbesserungen oder Harmonisierungsbestrebungen der Kantonskonferenzen zu unterstützen oder Projekte Dritter, die der Weiterentwicklung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung dienen.

Art. 13a, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20: Unterstützung der Vorschläge gemäss WBK-S

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Die Änderungen im FamZG entsprechen dem Konzept des ständerätlichen Modells, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen unter „Grundsätzliche Erwägungen“. Folgende Anpassungen sind im FamZG jedoch unabdingbar, damit die Vorlage ihre Zielsetzungen erreicht:

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Art. 3 Abs. 1 Bst. c: Unterstützung der Minderheit II Herzog Eva

Begründung: Im Nationalrat wurde die Altersspanne ursprünglich als die gesamte obligatorische Schulzeit vorgeschlagen. Namentlich aus finanziellen Überlegungen wurde der Geltungsbereich eingeschränkt, wie vom Bundesrat vorschlagen auf 8P Harmos, was dem Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe und einem Alter von 11-12 Jahren entspricht.

Die Anspruchsgruppe weiter einzuschränken, erachten wir nicht als mit den Zielen dieser Vorlage vereinbar. Kinder in der Primarschule sollten nicht systematisch unbetreut sein. Gleichzeitig gilt es, die Erwerbstätigkeit der Eltern und damit deren Arbeitsmarktfähigkeit auch in diesem Alter zu ermöglichen. Damit die Vorlage Wirkung entfaltet, ist es sinnvoll, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.
Um Kinder nicht auszuschliessen, die ein Schuljahr wiederholen oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule schon 13 Jahre alt sind, soll das «Schuljahr» und nicht das «Altersjahr» relevant sein. Aus diesem Grund wäre die HarmoS-Formulierung, die auch das Bundesamt für Statistik in der nationalen Bildungsstatistik verwendet, vorzuziehen. Für den vorliegenden Fall würde dies folgende Formulierung bedeuten: *« (…) in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat (…)»*.

Die Minderheit I (Gmür-Schönenberger) hat gegenüber der Mehrheit immerhin noch den Vorteil, dass der Abschluss der Basisstufe abgedeckt ist. Der Vorschlag der Mehrheit, die Altersgrenze auf 7 Jahre zu senken, ermöglicht keine durchgängige Berufstätigkeit der Eltern, da die Kinder in diesem Alter oft wenige Stunden zur Schule gehen und der Betreuungsbedarf nach wie vor sehr hoch ist.

Art. 3 Abs. 1bis

Bemerkung: Bei der Festlegung der Kriterien für die Anerkennung der Institutionen soll sich der Bundesrat an den Qualitätskriterien von EDK/SODK ausrichten und soll dafür sorgen, dass die Betreuung allen Kindern zur Verfügung steht, sowohl hinsichtlich des tatsächlichen Zugangs als auch hinsichtlich entsprechender Angebote für Kinder mit Behinderungen – auch für Kinder mit schweren Behinderungen, für deren Inklusion im Vorschulalter sich spezialisierte, inklusive Kindertagesstätten bewähren.[9]

Art. 5 Höhe der Familienzulagen/Betreuungszulage

Art. 5 Abs. 2bis

Wir begrüssen das lineare System und Formulierung der Mehrheit, welche verhindert, dass wegen Schwelleneffekten die Beschäftigungswirkung negativ beeinträchtigt wird. Hingegen fehlt, wie weiter vorne aufgezeigt, ein Mechanismus, um analog den Artikeln 8 und 9 der Nationalratsversion Fehlanreizen bei den Kantonen vorzubeugen.

Antrag auf Erweiterung **Art. 5 Abs. 2bis**, um Fehlanreize zu verhindern:

a. *Die Betreuungszulage beträgt mindestens **150** ~~100~~ Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jeden zusätzlichen halben Betreuungstag pro Woche erhöht sich die Zulage um **75** ~~50~~ Franken.*

b. ***Kürzung der Betreuungszulage** (neu, gestützt auf Art. 8 UKibeG, Version Nationalrat)*
   1. *~~Der Bundesbeitrag~~ **Die Betreuungszulage** wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. **Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 2bis Bst. a nicht unterschreiten.** ~~Der Bundesbeitrag darf jedoch 10 Prozent der Kosten nach Artikel 7 Absatz 1 nicht unterschreiten.~~*
   2. *Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind unter **12** ~~16~~ Jahren.*
   3. *Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung*

c. ***Festlegung des Schwellenwerts** (neu, gestützt auf Art. 9 UKibeG, Version Nationalrat)*
   1. *Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.*

[9] https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung_Information/Politik/Downloads/KITA/20210629_Procap_Kitabericht_2_Auflage_DE_BF_Web.pdf

2. *Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung* ***der Betreuungszulage*** ~~*des Bundesbeitrags*~~ *in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.*
3. *Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.*
4. *Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung* ***der Betreuungszulage*** ~~*des Bundesbeitrags*~~ *pro Kanton.*

Begründung: Ein zentrales Manko der ständerätlichen Vorlage ist, dass sie Fehlanreize für die Kantone schafft, auf Basis der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren. Dies ist hinsichtlich der Beschäftigungswirkung kontraproduktiv und entspricht leider auch einer Erfahrung aus der Vergangenheit, beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die nationalrätliche Version hatte deshalb auf Vorschlag der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Berggebiete (SAB) einen durchdachten Mechanismus ausgearbeitet, der die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung der Vorlage maximierte: Vorerst geht der Bund mit gutem Beispiel voran und finanziert einen höheren Kostenanteil (daher der Antrag, pro Tag 150 bzw. pro Halbtag 75 Franken zu bezahlen). Wenn die Kantone dann aber ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, geht auch der Bund (beziehungsweise im SR-Modell auch die Arbeitgebenden) mit seinen Anteilen zurück. **Wir beantragen hier daher eine Anpassung von Art. 5 Abs. 2bis FamZG, welche den Anreizmechanismus des Nationalrats auf das Ständeratsmodell überträgt und analog nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorsieht, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet.**

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Erstens, weil die Betreuungszulage alleine nicht ausreicht, um die erwünschte Wirkung zu erzielen. Das volkswirtschaftliche Optimum der Subventionierung durch die öffentliche Hand liegt deutlich höher (Vgl. BAK Basel Economics[10], +1.5 Mrd. CHF alleine für die frühe Kindheit) und benötigt zwingend auch noch eine Erhöhung der kantonalen Beiträge, um die erwünschte Beschäftigungswirkung wie auch die Förderung der Frühen Kindheit (und den späteren Nutzen in Form höherer Bildung und weniger Sozialausgaben) zu realisieren. Zweitens muss vermieden werden, dass Kantone ihre Beiträge reduzieren. Ohne Anreizmechanismus besteht die Gefahr, dass Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung gemäss ständerätlichem Konzept neu den Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Daher schlagen wir vor, die Betreuungszulage zu Beginn des Systems auf **150** Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jeden zusätzlichen halben Betreuungstag pro Woche erhöht sich die Zulage um **75** Franken. So wird sichergestellt, dass auch bei einer Kürzung zumindest ein Sockelbeitrag noch bestehen bleibt.
Die Umsetzung wird dadurch ermöglicht, dass bei der Geltendmachung des Anspruchs auf eine Betreuungszulage ohnehin das Kind und damit auch der Wohnsitz des Kindes inklusive Wohnsitzkanton registriert werden muss – dieser Wohnsitzkanton ist für die Ermittlung des

[10] BAK Economics (2020), Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit" https://www.bak-economics.com/publikation/news/volkswirtschaftliches-gesamtmodell-fuer-die-analyse-zur-politik-der-fruehen-kindheit, S.123: Investitionsszenario mit Qualitäterhöhung und Fördermassmahmen für benachteiligte Kinder: 1509 Mrd.

Kürzungsbedarfs relevant. In der Folge kann bei der Nichterreichung des Schwellenwerts durch einen Kanton die Betreuungszulage für alle Kinder eines Kantons durch die Ausgleichskassen gekürzt werden.

Art. 5 Abs. 2ter

Antrag auf Anpassung **Art. 5 Abs. 2ter**, um Betreuung von Kindern mit Behinderungen zu ermöglichen:

Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal ***dreifachen*** ~~*zweifachen*~~ *Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.*

Begründung: Aus anreizökonomischer Sicht macht ein Unterstützungssystem Sinn, bei dem über die Bundesgesetzgebung immer linear derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird (wie die Kommission selbst das auch zurecht in Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorschlägt). Gemäss Procap-Bericht[11] (S. 30) beträgt das Maximum der Kosten bei einem Kind mit einer schweren Behinderung Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderung. Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten sind solche Beiträge nicht zu stemmen und ein Kitabesuch wird verunmöglicht. Dies führt regelmässig dazu, dass ein Elternteil, meist die Mutter, die Erwerbsarbeit aufgibt oder sehr stark reduziert.

In diesem Bereich ist die Architektur der WBK-S nicht nachvollziehbar: Innerhalb der Betreuungszulage wird maximal der zweifache Betrag gewährt, weiter können Beiträge aus den Programmvereinbarungen zur Kostensenkung gewährt werden. Für Kinder mit schweren Behinderungen müssen somit zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden, was administrativ aufwändig ist und nur dann funktioniert, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. **Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag.**

Die Ermittlung des notwendigen Betreuungsbedarfs und der somit entstehenden Mehrkosten (Betreuungsfaktor 1.5 bis 3) funktioniert bereits heute in einigen Kantonen und Gemeinden sehr gut, wenn eine unabhängige Stelle wie der Früherziehungsdienst o.ä. dafür zuständig ist. Es bestehen somit etablierte Bedarfsermittlungssysteme, von denen sich Kantonen inspirieren lassen können, die noch kein einheitliches Finanzierungssystem für die Mehrkosten haben. Es sind zudem zurzeit auch ein breit abgestütztes Referenzraster (das auf diverse kantonale/kommunale Systeme anwendbar sein wird) und ein Prozess zur Festlegung des Unterstützungsbedarfs für den Besuch einer Kita von Kindern mit besonderen Bedürfnissen in Erarbeitung (durch die HfH und die PH St. Gallen), die eine Ausgangslage zur Gestaltung der Finanzierungsmechanismen bieten können. Die Bedarfsermittlung bleibt natürlich eine Einzelfall-Abklärung, aber der Mechanismus, wie diese Ermittlung vorgenommen werden kann, muss nicht neu erfunden werden.

Art. 5 Abs. 2quater: Unterstützung der Minderheit Herzog

Begründung: Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielte Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleibt. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht

[11] https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung_Information/Politik/Downloads/KITA/20210629_Procap_Kitabericht_2_Auflage_DE_BF_Web.pdf

ein höherer Betrag gewährt. Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten wegen des entwicklungspsychologisch wichtigen höheren Betreuungsschlüssels (mehr Personal) mehr, oft das 1,5-Fache des Kindertarifs. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit hier keine lineare Betreuungszulage vorsieht.

Dies ist umso wichtiger, als es gerade die erhöhten Kosten für die institutionelle familienergänzende Betreuung während dieser Baby- und Kleinkindzeit sind, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung ist also gerade hier das lineare Modell von substanzieller Bedeutung. Wir verweisen dazu auch auf die Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Support to Working Parents. Report Comparing two Proposals» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes.

3. Kapitel: Familienzulagenordnungen

1. Abschnitt: Erwerbstätige in nichtlandwirtschaftlichen Berufen

Art. 16 Finanzierung: Unterstützung mit Änderungsantrag

Art. 16 Abs. 6: Unterstützung der Minderheit Herzog mit Antrag auf Änderung:

*Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. ~~2~~ 2bis, **2ter, 2quater** FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.*

Begründung: Abs. 5 ist nicht nötig, da in Art. 16 Abs. 1-4 definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt wird. Hingegen ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil nicht alleine die Kantone und Gemeinden von externer Kinderbetreuung und einer höheren Beschäftigung profitieren. Auch der Bund profitiert von früher Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Zudem hat man sonst ein Problem der fiskalischen Äquivalenz. Mit der heutigen Mobilität fällt der spätere Nutzen der familienergänzenden Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden.

3. Abschnitt: Nichterwerbstätige

Art. 20 Finanzierung: Änderungsantrag

Wir beantragen eine Ergänzung von **Art. 20 Abs. 1b**:

Die Kantone finanzieren:

a. die Kinder- und Ausbildungszulagen an Nichterwerbstätige;

b. *die Betreuungszulage an anspruchsberechtigte Nichterwerbstätige in Aus- oder Weiterbildung* ***sowie Personen, die von einer Krankheit genesen oder die aufgrund anderer indizierter Gründe ihre Kinder temporär nicht betreuen können und Personen, derer Kinder zur Erhöhung der Chancengerechtigkeit extern betreut werden.***

Begründung: Für Kinder und ihre Familien kann ein Besuch eines familienergänzenden Betreuungsangebotes aus verschiedenen Gründen entlastend und gewinnbringend sein (bei Kindern mit Behinderung zur Früherkennung und zur frühen Förderung individueller Kompetenzen aber auch zur Erhöhung des Integrationspotenzials in sozialen Gruppen, bei Krankheit von Erziehungsberechtigten, bei fehlenden Sprachkenntnissen, etc.). Der Zugang zur Betreuungszulage soll daher in solchen Situationen nicht an die Erwerbstätigkeit geknüpft sein und

eine externe Betreuung aus sozialer oder gesundheitlicher Indikation ebenfalls ermöglicht werden, in Anlehnung an die Ausnahmeregelung bei Personen in Aus- und Weiterbildung angepasst werden. Falls diese Ergänzung eine Anpassung von Art. 19 FamZB erfordert, wäre diese entsprechend vorzunehmen.

Art. 23a Statistik: Unterstützung mit Änderungsantrag

Wir beantragen eine Ergänzung von **Art. 23a Abs. 1**:

Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen ***der Politik der frühen Förderung sowie*** *der familienergänzenden Kinderbetreuung****, wobei auch die spezifische Situation von Kindern mit erhöhtem Betreuungsbedarf (Babys, Kinder mit Behinderungen) berücksichtigt wird.*** ~~*sowie der Politik der frühen Förderung von Kindern.*~~

Begründung: Im Bereich der Betreuung von Kindern mit Behinderungen sowie von Babys fehlen heute entscheidende statistische Grundlagen (tatsächliche Kosten, Anzahl Kinder, Anzahl Plätze, Art der bestehenden Angebote, Erwerbspensen der Eltern). Der Entscheid von Müttern, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen, ist massgeblich von den Kosten der Betreuung abhängig. Gerade bei Babys sind diese Kosten in der Regel deutlich höher. Es gibt aber keine Daten zu Anzahl und tatsächlich verrechneten Tarifen. Die Erwerbsquote bei Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare bisherige Grundlage ist ein Bericht von Procap[12].

Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes: Unterstützung der Mehrheit

Begründung: Die Formulierung der Mehrheit ermöglicht insbesondere Alleinerziehenden eine rasche Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit (in den meisten anderen Fällen mit Kinderbetreuung arbeitet die Partnerin oder der Partner, womit die Betreuungszulage ohnehin an diese Person geht und diese Regelung nicht anwendbar ist). Gerade Alleinerziehende sind darauf angewiesen, die familienergänzende Kinderbetreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Es wäre ökonomisch ineffizient, bei einer Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um dann wiederum bei einem Stellenangebot eine erschwerte Arbeitsaufnahme hinnehmen zu müssen, da zuerst die Kinderbetreuung neu organisiert werden muss. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung soll sofort ein Platz gefunden werden können. Die Kindertagesstätten ihrerseits sind aus Kosten und Effizienzgründen auf eine Planung angewiesen. Plätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder Tagen gekündigt oder in Anspruch genommen werden.

[12] https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung_Information/Politik/Downloads/KITA/20210629_Procap_Kitabericht_2_Auflage_DE_BF_Web.pdf

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

Unterstützung der Mehrheit: Eintreten

Art. 1: Unterstützung der Version des Nationalrats (224 Millionen Franken)

Begründung: In allen Schwerpunkten der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. Daher wäre der Betrag des Nationalrats, 224 Millionen, notwendig.

Innerhalb der ständerätlichen Varianten unterstützen wir die **Minderheit I Wasserfallen**.

Wir weisen darauf hin, dass es unstimmig und wenig zielführend ist, den Beitrag hier zu reduzieren und gleichzeitig an mehreren Orten bei der Betreuungszulage den Betrag tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarung. Mit dieser Ausgangslage wird es nicht möglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen: Die Mittel der Programmvereinbarungen wie vorgeschlagen und die Betreuungszulage wie vorgeschlagen werden insgesamt nicht ausreichen, um Eltern von Kindern mit Behinderungen mit erhöhtem Betreuungsbedarf und erhöhten Betreuungskosten sowie Eltern mit Kindern unter 18 Monaten, die ebenfalls erhöhte Tarife bezahlen, in der Erwerbstätigkeit zu halten.

Sollte sich unser Antrag bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG nicht durchsetzen, stellen wir folgenden ergänzenden Antrag zum Bundesbeschluss:
Wie wir ausgeführt haben, befürworten wir eine Finanzierung der sämtlichen behinderungsbedingten Mehrkosten über das Familienzulagengesetz, damit die betroffenen Familien und ihre Wahlfreiheit nicht davon abhängen, ob ihr Kanton mit dem Bund eine Programmvereinbarung abgeschlossen hat. Sollte sich unsere Forderung, die Erhöhung der Betreuungszulage bis und mit Faktor 3 zu ermöglichen (Antrag zu Art. 5 Abs. 2ter), nicht durchsetzen, so braucht es zwingend eine entsprechende Aufstockung der verfügbaren Mittel bei den Programmvereinbarungen – und zwar in folgendem Umfang:

Kinder mit einem Betreuungsfaktor von 2.5 bräuchten eine Finanzierung von Faktor 0.5 über die Programmvereinbarungen, Kinder mit einem Betreuungsfaktor von 3 bräuchten eine Finanzierung von Faktor 1 über die Programmvereinbarungen (bis Faktor 2 würde ja gemäss Entwurf der WBK-S über Art. 5 Abs. 2ter FamZG finanziert, anschliessend über Art. 13 Abs. 1 Bst. d in Verbindung mit der Zweckbestimmung in Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG über die Programmvereinbarungen).
Unter der Annahme, dass die 750 Kinder mit schweren Behinderungen, die familienergänzend betreut werden würden (bei entsprechendem Angebot und entsprechender Finanzierung der Mehrkosten durch die öffentliche Hand)[13], regelmässig verteilt sind unter den Faktoren 2, 2.5 und 3, müsste bei einer Limitierung der Erhöhung der Betreuungszulage auf Faktor 2 das Budget der Programmvereinbarungen wie folgt erhöht werden:

1) Einerseits für die ca. 250 Kinder mit Faktor 2.5 um den Betrag, der sich ergibt, wenn man den durchschnittlichen Kitatarif pro Kind und Tag mit der durchschnittlichen Anzahl Kitatagen und 0.5 (Differenz von 2 auf 2.5) und 250 (Anzahl Kinder) multipliziert.
2) Andererseits für die ca. 250 Kinder mit Faktor 3 um den Betrag, der sich ergibt, wenn man den durchschnittlichen Kitatarif pro Kind und Tag mit der durchschnittlichen Anzahl Kitatagen und 1 (Differenz von 2 auf 3) und 250 (Anzahl Kinder) multipliziert.

[13] https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung_Information/Politik/Downloads/KITA/20210629_Procap_Kitabericht_2_Auflage_DE_BF_Web.pdf

Die beiden ermittelten Zusatzbeträge wären dann dem Budget des Bundesbeschlusses hinzuzurechnen. Gemäss unserem Antrag würde das bedeuten: **224 Millionen plus Betrag 1) plus Betrag 2**.

Wie oben geschrieben, wäre aber die vollständige Übernahme der behinderungsbedingten Mehrkosten nur bei der Betreuungszulage im FamZG ohne Beteiligung der Programmvereinbarungen an den Kosten der Eltern für alle Seiten administrativ einfacher (die Programmvereinbarungen braucht es aber in jedem Fall sehr wohl zur Schliessung von Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen).

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie höflich, diese zu berücksichtigen. Für Fragen oder bei Unklarheiten stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Procap Schweiz

Anna Pestalozzi
Stv. Leiterin Sozialpolitik

pro enfance
plateforme romande pour l'accueil de l'enfance
Westschweizer Plattform für Kinderbetreuung
piattaforma romanda per l'accoglienza dell'infanzia

Pro Enfance vereint die Westschweizer Akteureim Bereich der Kinderbetreuung und vertritt dieseauf nationaler Ebene

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
z. Hd. Frau Mathilde Crevoisier Crelier
Präsidentin
Per E-Mail:
familienfragen@bsv.admin.ch

Parlamentarische Initiative 21.403. «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung». Vernehmlassung zum Modell der WBK-S

Stellungnahme von Pro Enfance (07.06.2024)

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Pro Enfance dankt der WBK-S für die Auseinandersetzung mit den komplexen Herausforderungen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung[1] und dafür, dass sie unsere Westschweizer Plattform in ihre Vernehmlassung einbezieht, um die parlamentarische Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» mit einem neuen Modell umzusetzen. Angesichts des Rückstands der Schweiz in diesem Bereich, den zahlreiche Studien und Berichte belegen, die insbesondere im erläuternden Bericht der WBK-N zitiert werden, besteht dringender Handlungsbedarf.

Unsere Organisation hat sich für **die parlamentarische Initiative 21.403** ausgesprochen und gleichzeitig Verbesserungen zum Vorentwurf der WBK-N für ein Gesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der Frühförderung (UKibeG) vorgeschlagen (s. Stellungnahme von Pro Enfance vom 06.09.2022). Der Entwurf fand breite Zustimmung und ist ein **erster Schritt zur Einführung einer kohärenten und integrativen öffentlichen Kinderbetreuungspolitik in der ganzen Schweiz**.

Das Modell der WBK-S verfolgt drei Hauptziele: 1. Finanzielle Unterstützung der Familien, um den Mangel an qualifizierten Arbeitskräften im Sinne einer wirtschaftlichen Zielsetzung zu bekämpfen. 2. Begrenzung der Belastung der Bundesfinanzen durch neue Ausgaben. 3. Vereinfachung des administrativen Verfahrens für die Kantone. Zu diesem Zweck schlägt die WBK-S unter anderem Folgendes vor: einen neuen administrativen Kanal in Form einer Betreuungszulage; die Einführung einer Altersklasse von 0 bis 7 Jahren; die Abschaffung der Programmvereinbarungen, um es dem Bund zu ermöglichen, die Förderung der Qualität der Kinderbetreuung zu unterstützen; die Verwendung des Begriffs der «institutionellen Kinderbetreuung». Unter Bezugnahme auf den Vernehmlassungsrahmen der WBK-S möchten wir einige unserer Überlegungen festhalten.

[1] Der Begriff «familienergänzende Kinderbetreuung» umfasst die gesamte frühkindliche Betreuung, die schulergänzende Kinderbetreuung und die Betreuung in Tagesfamilien, unabhängig davon, ob es sich um private oder öffentliche Angebote für Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren handelt.

Wirtschaftliche Absichten vs. Interessen der Kinder

Was die wirtschaftlichen Absichten betrifft, so ist der Wille der WBK-S, **die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu unterstützen**, sicherlich begrüssenswert. Familien müssen finanziell unterstützt werden und es müssen Lösungen auf Ebene der Arbeitsmärkte gefunden werden, aber auch die Lebensqualität der Familien muss zwingend im Auge behalten werden. **Da der Hauptzweck der familienergänzenden Kinderbetreuung darin besteht, den Jüngsten in unserer Gesellschaft eine unbeschwerte Kindheit zu ermöglichen und mit den Familien zusammenzuarbeiten**, ist es zudem wichtig, die sozialpädagogischen Aufgaben der Kinderbetreuung zu berücksichtigen und sich auf die UN-Kinderrechtskonvention zu beziehen.

In diesem Sinne und zur Unterstützung der Chancengleichheit **empfiehlt Pro Enfance, dass alle Kinder, die dies benötigen, Zugang zu institutionellen Angeboten** erhalten, und zwar unabhängig vom sozialen und beruflichen Status der Familien. In dieser Hinsicht sind der Vorschlag der WBK-S, die zusätzlichen Kosten, die sich aufgrund von **Behinderungssituationen bei Kindern** ergeben, zu reduzieren, und der Vorschlag, einen Förderbereich in die Programmvereinbarungen aufzunehmen, sinnvoll. Wir plädieren jedoch auch dafür, die gesamte Lebenswirklichkeit von **Kindern mit besonderen Bedürfnissen** zu berücksichtigen.

0-7 Jahre vs. 0-12 Jahre

Da **die familienergänzende Kinderbetreuung alle Betreuungsmodalitäten für Kinder von 0-12 Jahren umfasst, empfiehlt Pro Enfance, diese Realität zur Kenntnis zu nehmen und zu berücksichtigen, anstatt das UKibeG auf Kinder von 0-7 Jahren zu beschränken**. Die Berücksichtigung der Altersgruppe 0-12 Jahre basiert auf der Pflegekinderverordnung (PAVO). Diese Altersgruppe wird insbesondere auch von der Conférence latine de la promotion et de la protection de la jeunesse (CLPPJ)[2], der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)[3] berücksichtigt und ist in verschiedenen kantonalen Grundlagen festgelegt.

Die Qualität der Angebote aus Programmvereinbarungen streichen vs. in die Qualität investieren

Die Streichung der Massnahmen zur Verbesserung der Qualität von Kinderbetreuungsangeboten unter pädagogischen und strukturellen Aspekten aus den Programmvereinbarungen ist für die Kinder und die Gesellschaft kontraproduktiv, zumal die Kantone gerade dabei waren, diese zu verstehen. **Die positive Wirkung der familienergänzenden Kinderbetreuung hängt von der Qualität des Angebots ab. Wenn diese unzureichend ist, sind die Auswirkungen gleich null oder sogar negativ**.

Vor dem **Hintergrund der hohen Personalfluktuation und des Personalmangels ist es angebracht, Rahmenbedingungen zu schaffen, die den sozialpädagogischen Aufgaben der Kinderbetreuung entsprechen** - die Qualität der Angebote ist ein integraler Bestandteil davon. Darüber hinaus **erhöht ein besseres Betreuungsangebot für Kleinkinder das Bruttoinlandsprodukt um etwa 0,5 Prozent pro Jahr**[4].

Pro Enfance empfiehlt, durch die Wiedereinführung von Programmvereinbarungen zur Qualitätsentwicklung in diesem Bereich zu investieren.

---

[2] Siehe z. B. den Bericht: «Recommandations du 30 janvier 2017 en matière d'exigences de qualité au sein des structures d'accueil extrafamilial»

[3] Siehe z.B. den Bericht «Empfehlungen der SODK und der EDK zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung» - 15.11.2022

[4] «Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit: Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen», Jacobs Foundation, 2020

Betreuungszulage vs. Fragen

Pro Enfance begrüsst den Willen der WBK-S, das administrative Verfahren zu vereinfachen. Da es bereits ein entsprechendes System gibt, erscheint die Einführung einer Betreuungszulage als eine erfreuliche Lösung. Diese wirft jedoch eine Reihe von Fragen auf.

Im Vergleich zum Entwurf der WBK-N **überträgt** das Modell der WBK-S **die finanzielle Verantwortung auf die Arbeitgeber oder sogar auf die Arbeitnehmer**, da die familienergänzende Kinderbetreuung eine «Voraussetzung dafür ist, dass Eltern regelmässig einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung nachgehen können». Die familienergänzende Kinderbetreuung ist zwar ein Pluspunkt für Unternehmen und die Wirtschaft, **Pro Enfance ist jedoch der Meinung**, **dass eine substanzielle Beteiligung des Bundes die Chancen für die Einführung einer neuen Zulage erhöhen könnte**. **Ausserdem würde dies die Rolle des Bundes in einem Bereich stärken, der zum öffentlichen Handeln gehört.**

Eine Betreuungszulage könnte zudem das Prinzip der Finanzierung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der Familien, wie es in der Westschweiz praktiziert wird, **infrage** stellen. Es würde nicht zu einer Gleichstellung der Familien führen, sondern die Ungleichheiten verstärken.

Die Frage nach der Angemessenheit einer neuen Zulage stellt sich auch vor dem Hintergrund, dass **Arbeitgeber bereits tripartite Beiträge zur Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung leisten**, zumindest in den meisten Kantonen der Westschweiz.

«Garde des enfants» vs. «accueil de l'enfance» im französischen Text

Die WBK-S streicht den Wortlaut «offre d'accueil extrafamilial pour enfants» aus dem Gesetzesentwurf und ersetzt ihn durch «offre de garde institutionnelle». Da Kinderbetreuung (kollektive Kleinkinderbetreuung, schulergänzende Betreuung, Tagesfamilienbetreuung für 0-12-Jährige) mehr als nur das «Hüten» von Kindern bedeutet und in Anbetracht der Tatsache, dass Kinder die Hauptbetroffenen sind, ist im Französischen der Begriff «accueil de l'enfance» vorzuziehen. **Pro Enfance schliesst sich daher dem Entwurf der WBK-N an, auch wenn das Konzept der Kinderbetreuung angemessen erscheint, und empfiehlt, auf den ursprünglichen Vorschlag zurückzukommen und das Konzept der familienergänzenden Kinderbetreuung darauf zu beziehen.**

Wir danken Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit und verbleiben mit freundlichen Grüssen.

Alexandre Bédat
Präsident

Sandrine Bavaud
Generalsekretärin

pro enfance
plateforme romande pour l'accueil de l'enfance
Westschweizer Plattform für Kinderbetreuung
piattaforma romanda per l'accoglienza dell'infanzia

Pro Enfance réunit les acteurs romands de l'accueil de l'enfance et les représente au plan national

Commission de la science, de l'éducation et de la culture
À l'att. de Mme Mathilde Crevoisier Crelier
Présidente
Par courriel :
familienfragen@bsv.admin.ch

Initiative parlementaire 21.403. Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles. Consultation sur le modèle de la CSEC-E

Prise de position de Pro Enfance (07.06.2024)

Madame la Présidente de la commission
Mesdames, Messieurs les membres de la CSEC-E
Madame, Monsieur

Pro Enfance remercie la CSEC-E pour son examen des enjeux complexes de l'accueil de l'enfance[1] et d'associer notre plateforme suisse romande dans sa démarche de consultation pour mettre en œuvre l'initiative parlementaire 21.403 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles », en proposant un nouveau modèle. Vu le retard pris par la Suisse et comme le démontrent de nombreuses études et rapports, tels que cités dans le rapport explicatif de la CSECN-N, il est urgent d'agir.

Notre organisation s'est montrée **favorable à l'initiative parlementaire 21.403**, tout en proposant des améliorations à l'avant-projet de loi sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc) de la CSEC-N (cf. prise de position de Pro Enfance, 06.09.2022). Ce projet a connu une large adhésion et constitue un **premier pas pour instituer une politique publique d'accueil de l'enfance cohérente et inclusive partout en Suisse**.

Le modèle de la CSEC-E poursuit trois objectifs principaux : soutenir financièrement les familles afin de lutter contre la pénurie de main d'œuvre qualifiée dans une visée économique ; ne pas grever excessivement les finances fédérales par de nouvelles dépenses ; simplifier les démarches pour les cantons. A cet effet, la CSEC-E propose notamment : un nouveau canal administratif par le biais d'une allocation de garde ; l'introduction d'une classe d'âge de 0 à 7 ans ; la suppression des conventions-programmes permettant à la Confédération de soutenir la promotion de la qualité de l'accueil de l'enfance ; le recours à la notion de garde. En référence au cadre de consultation de la CSEC-E, quelques considérations s'imposent.

[1] Le terme d'« accueil de l'enfance » inclut l'accueil collectif de la petite enfance, l'accueil collectif parascolaire et l'accueil familial de jour, qu'il s'agisse des offres privées ou publiques pour les enfants de 0 à 12 ans. Ce terme paraît préférable à celui d'« accueil extrafamilial » : afin de centrer notre attention sur les enfants qui sont les premiers concernés ; de reconnaître que les plus jeunes sont de la responsabilité des familles ET de la collectivité ; d'inclure l'ensemble des finalités de l'accueil de l'enfance. Aussi, dans une vision systémique, Pro Enfance se permet en principe d'utiliser dans sa réponse le terme d'accueil de l'enfance en lieu et place de celui d'accueil extrafamilial.

Intentions économiques vs intérêts des enfants

Concernant les intentions économiques, la volonté de la CSEC-E de **soutenir la conciliation vie professionnelle et vie familiale** est certainement à saluer. S'il convient de soutenir financièrement les familles et d'apporter des réponses aux marchés du travail, il convient aussi de se préoccuper de la qualité de vie des familles. **La finalité première de l'accueil de l'enfance étant de permettre aux plus jeunes de notre société de vivre leur enfance et de collaborer avec les familles**, il est aussi approprié de tenir compte des missions socio-éducatives de l'accueil de l'enfance et de se référer à la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant.

Dans cette perspective et pour appuyer l'égalité des chances, **Pro Enfance recommande un accès à l'offre institutionnelle à tous les enfants qui en ont besoin**, indépendamment du statut socioprofessionnel des familles. A cet égard, la proposition de la CSEC-E de réduire les coûts supplémentaires liés aux **situations de handicap des enfants** et celle d'inclure un domaine d'encouragement dans les conventions-programmes sont pertinentes. Il est néanmoins aussi préconisé de considérer l'ensemble des réalités des **enfants à besoins spécifiques**.

0-7 ans vs 0-12 ans

L'accueil de l'enfance incluant l'ensemble des modalités d'accueil pour les 0-12 ans, Pro Enfance recommande de prendre acte de cette réalité de terrain et de renoncer à restreindre la LSAcc aux enfants de 0-7 ans. La prise en considération de la tranche d'âge 0-12 se fonde sur l'Ordonnance sur le placement d'enfants (OPE). Cette tranche d'âge est notamment prise en considération par : la Conférence latine de promotion et de la protection de la jeunesse (CLPPJ)[2] ; la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)[3] ; diverses bases cantonales.

Supprimer des conventions-programmes la qualité des offres vs investir dans la qualité

Supprimer des conventions-programmes les mesures visant à améliorer la qualité des offres d'accueil de l'enfance sous ses aspects pédagogiques et structurels est contreproductif pour les enfants et la société, d'autant plus que les cantons commençaient à les comprendre. **Les bénéfices de l'accueil de l'enfance sont conditionnés par la qualité de l'offre. Lorsque celle-ci est insuffisante, l'impact est nul, voir négatif**.

Dans un contexte de renouvellement important du personnel et de pénurie de personnel, il est de circonstance d'offrir des conditions-cadres en adéquation avec les missions socio-éducatives de l'accueil de l'enfance – la qualité des offres en fait partie intégrante. De plus, **l'amélioration des offres d'accueil des jeunes enfants augmente le produit intérieur brut d'environ 0,5 pour cent par année**[4].

Pro Enfance recommande d'investir en la matière en réintroduisant les conventions-programmes relatives au développement de la qualité.

---

[2] Voir par exemple le rapport « Recommandations du 30 janvier 2017 en matière d'exigences de qualité au sein des structures d'accueil extrafamilial »

[3] Voir par exemple le rapport « Recommandations de la CDAS et de la CDIP sur la qualité et le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants » - 15.11.2022

[4] « Whitepaper sur les investissements en faveur de la petite enfance : Éclairage sur leur utilité pour l'économie nationale », Jacobs Foundation, 2020f

Allocation de garde vs questionnements

Pro Enfance salue la volonté de la CSEC-E de simplifier les démarches administratives. Dès lors qu'il existe déjà un dispositif, introduire une allocation de garde apparaît comme une solution réjouissante. Celle-ci fait toutefois apparaître un certain nombre de questionnements.

Comparativement au projet de la CSEC-N, le modèle de la CSEC-E **transfère la responsabilité financière aux employeurs, voire aux employés**, l'accueil de l'enfance étant une « condition préalable à l'exploitation du potentiel d'activité des parents ». Si l'accueil de l'enfance constitue un atout pour les entreprises et l'économie, **Pro Enfance est toutefois d'avis qu'une participation substantielle de la Confédération pourrait accroître les chances d'ouverture d'une nouvelle allocation. En outre, cela conforterait le rôle de la Confédération dans un domaine relevant de l'action publique.**

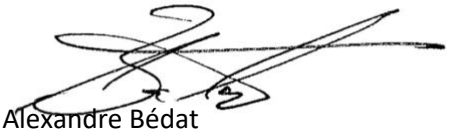
Une allocation de garde pourrait par ailleurs remettre en cause le principe de financement selon la capacité financière des familles, telle que pratiquée en Suisse romande. Cela reviendrait non pas à mettre les familles sur un pied d'égalité, mais à accroître les inégalités.

L'adéquation d'une nouvelle allocation se pose également avec le fait que **des employeurs contribuent déjà de manière tripartite au financement de l'accueil de l'enfance**, du moins pour la plupart des cantons romands.

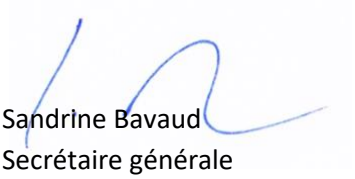
Garde des enfants vs accueil de l'enfance

La CSEC-E supprime du projet de loi le concept d'offre d'accueil extrafamilial pour enfants pour introduire celui d'offre de garde institutionnelle. L'accueil de l'enfance (accueil collectif de la petite enfance, accueil collectif parascolaire, accueil familial de jour pour les 0-12 ans) ne se résumant pas à garder les enfants et considérant que les enfants sont les premiers concernés, le concept d'accueil de l'enfance paraît préférable. **Afin de se rallier au projet de la CSEC-N, quand bien même le concept d'accueil de l'enfance s'avère adéquat, Pro Enfance recommande d'en revenir à la proposition initiale et d'y référer le concept d'accueil extrafamilial.**

En vous remerciant de votre attention, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos considérations distinguées.



Alexandre Bédat
Président



Sandrine Bavaud
Secrétaire générale

PRO FAMILIA
SCHWEIZ
SUISSE
SVIZZERA

Dachverband der Familienorganisationen in der Schweiz
Association faîtière des organisations familiales de Suisse
Associazione mantello delle organizzazioni per le famiglie in Svizzera

mathilde.crevoisier@parl.ch
Kommission für Wissenschaft,
Bildung und Kultur
Mathilde Crevoisier Crelier
Kommissionspräsidentin

Bern, 24. Mai 2024

ERÖFFNUNG DER VERNEHMLASSUNG DURCH DIE WBK-S
21.403 N PA. LV. WBK-NR. ÜBERFÜHRUNG DER ANSTOSSFINANZIERUNG IN EINE ZEITGEMÄSSE LÖSUNG

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Einladung zur oben erwähnten Vernehmlassung.

Einleitende Bemerkungen

Pro Familia Schweiz unterstützt prinzipiell das Ziel der WBK-S Vorlage, den Ausbau des vorhandenen Angebots in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zu fördern, die Betreuungskosten für Eltern zu senken und die temporäre Subventionierung von Kinderbetreuung durch eine längerfristige und stabile Finanzierungsvariante zu ersetzen.

Pro Familia Schweiz fordert jedoch, dass Kinderbetreuung als **Service Public** organisiert wird. Wir sind überzeugt, dass dieses Ziel am besten durch eine Subventionierung der Betreuungseinrichtungen, durch Investitionen der Gemeinden und Kantone sowie durch **Bundesfinanzhilfen an die Kantone** (objektfinanzierte Subventionierung) erreicht werden kann anstatt durch eine zulagenbasierte direkte Transferleistung zur Senkung der Betreuungskosten der Eltern. Die objektbasierte Subventionierung durch das temporäre Impulsprogramm hat gezeigt, dass diese Art der Subventionierung eine förderliche Wirkung in Bezug auf die Schaffung eines Angebots und der Kostenreduktion für Eltern hat.[1]

Bei einem subjektfinanzierten Modell - wie es das Betreuungszulagenmodell vorsieht - können zwar die Kosten der Eltern gesenkt werden, der Bund verzichtet aber auf **Steuerungsmöglichkeiten**, die bei einem objektfinanzierten Subventionierungsmodell möglich sind, insofern der Bund Subventionen an verbindliche Vorgaben knüpft. Pro Familia Schweiz hat sich deshalb stets für eine verstetigte Sockelfinanzierung des Kinderbetreuungsangebots durch den Bund (bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit) eingesetzt, deren Höhe sich an den durchschnittlichen Vollkosten eines Betreuungsplatzes orientiert. Die Auszahlung an die Kantone muss mit Steuerungsvorgaben bezüglich **Qualität, Arbeitsbedingungen und Tarifgestaltung** verknüpft sein. So ist beispielsweise für die Qualität zentral, dass die Kantone pädagogisch begründete Betreuungsschlüssel ohne Einrechnung von unqualifiziertem Personal vorsehen. Entsprechende Kriterien müssen sozialpartnerschaftlich ausgehandelt werden, eine GAV- Verhandlungspflicht ist dazu vorzusehen.

[1] Stern, Susanne et al. (2022) Evaluation Finanzhifen für familienergänzende Kinderbetreuung: Wirkungen der Finanzhilfen für Subventionserhöhungen in Kantonen und Gemeinden; BSV, Infras; Schlussbericht Zürich und Genf, 10. Mai 2022.

Pro Familia Schweiz folgt nicht der Argumentation der WBK-S, wonach die familienergänzende Kinderbetreuung in erster Linie Aufgabe der Kantone und Gemeinden ist. Gemäss dem Rechtsgutachten von Pascal Mahon und Bathseba Huruy aus dem Jahr 2021 ist ein weitergehendes Engagement des Bundes in Bezug auf die Finanzierung und Organisation von Kinderbetreuungsstrukturen durchaus gerechtfertigt. Demnach kann und soll der Bund Rahmenbedingungen setzen für eine kohärente und nationale Familienpolitik, was ein langfristiges und nachhaltiges finanzielles Engagement zur Senkung der Betreuungskosten genauso beinhaltet wie Vorgaben bezüglich der Qualität und der Arbeitsbedingungen in der Kinderbetreuung.[2]

Pro Familia Schweiz ist der Auffassung, dass das vorgeschlagene Betreuungszulagenmodell zu keiner nennenswerten Senkung der Betreuungskosten für erwerbstätige Eltern führen wird. Sollte am Entwurf der WBK-S und damit an einem zulagenbasierten und subjektfinanzierten Subventionierungsmodell festgehalten werden, fordert Pro Familia Schweiz daher eine soziale Ausgestaltung der Betreuungszulage durch eine **einkommensabhängige Berechnung**. Wir fordern zudem, dass die Höhe der Zulage von den tatsächlichen Betreuungskosten abhängt sowie dass eine längere Bezugsdauer gewährleistet ist. Darüber hinaus fordert Pro Familia Schweiz, dass der Bund sich an der Finanzierung der Betreuungszulage beteiligt. In Bezug auf die Programmvereinbarungen fordert Pro Familia Schweiz die Beibehaltung der bisherigen Förderbereiche sowie eine angemessene Höhe der finanziellen Mittel, um Massnahmen in diesen Bereichen nachhaltig zu fördern.

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.[3]

Die familien- und schulergänzende Kinderbetreuungsstrukturen in der Schweiz sind unterfinanziert. Dies führt dazu, dass das Angebot zu klein ist und die Kosten für Eltern zu hoch. Aus Sicht von Pro Familia Schweiz ist jeder Abbau des Angebots, insbesondere auch im Bereich der schulergänzenden Betreuung inakzeptabel. Pro Familia Schweiz spricht sich hingegen für die Förderung der Schaffung neuer Betreuungsplätze und einer Ausweitung des Angebots aus. Aktuell sind die Arbeitsbedingungen, das Lohnniveau sowie die Lohnentwicklung der Beschäftigten der Kinderbetreuungsbranche ungenügend.[4]

[2] Mahon, Pascal; Huruy, Bathsheba (2021) Les competences de la Confederation en matiere d'accueil extrafamilial et parascolaire. Avis de droit etabli a la demande de la Jacobs Foundation, Zürich.

[3] https//jacobsfoundation.org/wp-contentjuploads/2020/09/JF_Whitepaper_Investition_f ru%CC%88he_Ki ndheit_final.pdf

[4] https//www.sgb.ch/fileadmin/redaktion/ docs/ dossiers/156d_Frauenloehne.pdf

Pro Familia Schweiz
Marktgasse 36
3011 Bern
IBAN CH79 0844 0260 1921 4200 1

Telefon 031 381 90 30
www.profamilia.ch
info@profamilia.ch

Die Schweiz investiert für die Betreuung und Bildung von drei- bis fünfjährigen Kindern jährlich durchschnittlich nur 0,3% des BIP, während die Ausgaben im OECD-Durschnitt 0,6% des BIP betragen (OECD 2019).[5] 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.[6]

Die Schaffung neuer Kinderbetreuungsplätze hat Effekte auf die Erwerbstätigkeit der Frauen, aber keine negativen Folgen für die öffentlichen Finanzen.

Laut einer Studie der Universität Neuenburg[7] würde eine Erhöhung des Angebots an Kinderbetreuungsplätzen von 30 % dazu führen, dass Mütter von Kindern im Vorschulalter im Durchschnitt etwas mehr als 70 % erwerbstätig wären. Dies ist ein wichtiges Ergebnis, da eine durchschnittliche Erwerbsquote von 70 % während der gesamten beruflichen Laufbahn eine Möglichkeit darstellt, um das Armutsrisiko im Ruhestand zu reduzieren.

Die Schaffung zusätzlicher Kinderbetreuungsplätze bei gleichbleibenden Kosten, welche den Familien in Rechnung gestellt werden, hat keine negative Folgen für die öffentlichen Finanzen. Eine Erhöhung des Platzangebots um 30 Prozent (+18'000 Kita-Plätze) würde zu jährlichen Betriebskosten von rund 500 Millionen Franken führen, wovon ein Drittel (166 Millionen) von der öffentlichen Hand getragen werden müsste. Die Steuereinnahmen durch die erhöhte Erwerbstätigkeit der Mütter (rund 250 Millionen) übersteigen jedoch die Ausgaben der öffentlichen Hand deutlich.

Fast die Hälfte der Eltern mit Kindern im Vorschulalter verzichtet, trotz Bedarf, auf familienergänzende Kinderbetreuung, weil die Kosten zu hoch sind (BSV 2018: vi).[8]

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 durchgeführten Studie zum beruflichen Wiedereinstieg gaben 37% der Frauen mit einem Haushaltseinkommen von unter 5.000 Franken an, dass sie ihr Erwerbspensum erhöhen würden, wenn die Betreuungskosten tiefer wären (Ecoplan 2023: 45).[9]

Mangelnde öffentliche Investitionen in die familienergänzende Kinderbetreuung haben auch negative Folgen für die überwiegend weiblichen Beschäftigten dieser Branche und die Betreuungsqualität. Die Kinderbetreuungsbranche zeichnet sich durch tiefe Löhne und eine unge-

[5] OECD (2019) Education at a Glance. Table B2.4 (https//doi.org/10.1787/f8d7880d-en)

[6] Stern, S; Ostrowski G. et al. (2021) Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife, Bericht, INFRAS AG, Forschung und Beratung, Zürich und Evaluanda AG, evaluation 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)

[7] Pro Familia Suisse, Etudier un nouveau mode de financement des structures d'accueil basé sur les incitations et favoriser ainsi la socialisation des jeunes d'enfants en collaboration avec les Universités de Neuchâtel et Fribourg (Jeanrenaud C., Kis A., Gnaegi P., Soulet M.-H), Berne, 2019.

[8] https//www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/familie/studien/Evaluation_Angebot_Nachfrage_2017.pdf.download.pdf /1 4_17d_eBericht.pdf

[9] https//www.seco.admin.ch/ dam/seco/de/ dokumente/ Publikationen_Dienstleistungen/ Publikationen_Form uIare/Arbeit/ Arbeits markt/ Arbeitsmarktf orschung/studie_ecopian_wiedereinstieg_frauen. pdf.download. pdf/Studie%20ECOPLAN%20 Wiedereinstieg%20und%20Verbleib%20Frauen%20mit%20Kindern.pdf

Pro Familia Schweiz
Marktgasse 36
3011 Bern
IBAN CH79 0844 0260 1921 4200 1

Telefon 031 381 90 30
www.profamilia.ch
info@profamilia.ch

nügende Lohnentwicklung 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 4400 Franken (Brutto bei 100%, 13x).[10]

Die mangelnden finanziellen Ressourcen führen dazu, dass überdurchschnittlich viele unqualifizierte Kräfte beschäftigt werden. Der von den Kantonen festgelegte Anteil an qualifiziertem Personal variiert kantonal 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.[11]

Die Verstetigung der Finanzierung darf keinesfalls als Vorwand dienen, um die Ausbildung, die Arbeitsbedingungen und die Qualität der Betreuung nach unten zu nivellieren. Sie sollte stattdessen genutzt werden, um die familienergänzende Kinderbetreuung in all diesen Punkten zu verbessern. Die aktuelle Unterfinanzierung der Kinderbetreuungsbranche führt zu Überlastung beim Personal.

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 mehrere 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).

Pro Familia Schweiz fordert grundsätzlich, dass familien- und schulergänzende Kinderbetreuung durch staatliche Gelder finanziert und als Service Public organisiert werden muss. Die chronische Unterfinanzierung der Betreuungsstrukturen kann mit einer neu geschaffenen Transferleistung zur Senkung der Kosten für Eltern nicht nachhaltig bekämpft werden. Bedenkt man, dass die Tarife in Kindertagesstätten für Kinder ab 18 Monaten 42 bis 128 Franken pro Tag und Kind betragen[12], wird deutlich, dass eine monatliche Betreuungszulage zwischen 100 und 500 Franken die Kosten für erwerbstätige Eltern nicht substanziell senken kann.

Wird am Entwurf der WBK-S festgehalten, befürwortet Pro Familia Schweiz, eine Kostenbeteiligung durch die Arbeitgebenden. Pro Familia Schweiz 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 erwerbstätige Eltern unverhältnismässig belasten und dem Ziel der Vorlage erwerbstätige Eltern zu entlasten widersprechen. **Pro Familia Schweiz spricht sich dafür aus, dass sich der Bund dauerhaft an der Finanzierung der Betreuungskosten beteiligt.** Pro Familia Schweiz fordert daher, dass sich der Bund mit 50% an den Ausgaben für die Betreuungszulage beteiligt (E-FamZG Art. 16).

---

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

[11] https:// craft.stiftung-mercato r.ch/f iles/Dokumente/Publikationen/Studie-FBBE_Summary.pdf

[12] Stern, S; Ostrowski G. et al. (2021) Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife, Bericht, INFRAS AG, Forschung und Beratung, Zürich und Evaluanda AG, evaluation 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.

Pro Familia Schweiz
Marktgasse 36
3011 Bern
IBAN CH79 0844 0260 1921 4200 1

Telefon 031 381 90 30
www.profamilia.ch
info@profamilia.ch

Sollte am Entwurf der WBK-S und an einem zulagenbasierten Subventionierungsmodell festgehalten werden, setzt sich Pro Familia Schweiz bezüglich der konkreten Ausgestaltung zudem für folgende Eckpunkte ein:

Die Betreuungszulage muss sozial ausgestaltet werden.
Die Höhe der Zulage muss demnach einkommensabhängig berechnet werden. Dies würde erlauben, Familien mit tiefen Einkommen stärker zu subventionieren. Zudem sollte die Zulage an die tatsächlichen Betreuungskosten gekoppelt sein. Pro Familia Schweiz 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
Pro Familia Schweiz 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. Da die Nachfrage nach familien- und schulergänzender Betreuung nicht mit dem 7. Lebensjahr endet.

Pragrammvereinbarungen
Pro Familia Schweiz fordert die Beibehaltung folgender ursprünglich vorgesehener Förderbereiche: die Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität des Angebots sowie eine bessere Abstimmung der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Bedürfnisse der Eltern (E-UKibeG Art. 13 Abs. 1 Bst. b und c). Die Beibehaltung dieser Förderbereiche ist aus volkswirtschaftlichen Gründen sowie zur Förderung der Chancengerechtigkeit entscheidend. Wichtig ist, dass die Programmvereinbarungen gezielte und nachhaltige Massnahmen zur Förderung der Qualität finanziell unterstützen. Um die Qualität zu steigern, bedarf es besserer Arbeitsbedingungen, die Etablierung pädagogisch begründeter Betreuungsschlüssel sowie die Gewährleistung eines angemessenen Anteils an qualifiziertem Personal. Zudem ist darauf zu achten, dass die bessere Abstimmung des Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern vor allem zu einer Ausweitung des Angebots durch die Schaffung neuer Betreuungsplätze führt und nicht zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für das Betreuungspersonal (z.B. durch übersteigerte Flexibilisierungsanforderungen bezüglich Arbeitszeit). Die Problematik, dass viele Fachkräfte aus der Branche abwandern, würde sonst zusätzlich verstärkt. Pro Familia Schweiz fordert zudem, dass die Programmvereinbarungen eine Finanzierung der Massnahmen durch die Kantone über vier Jahre hinaus vorsehen. Dies ist notwendig, damit die Förderziele tatsächlich erreicht werden können und die Kinderbetreuungsinstitutionen Planungssicherheit haben.

Einführen von Qualitätsanforderungen
Pro Familia Schweiz kritisiert, dass der Bund beim vorgesehenen zulagenbasierten Modell auf entscheidende Steuerungsmöglichkeiten verzichtet und dass die Zuständigkeit und Kompetenz zur Durchführung bei den Kantonen liegen. Der Bund kann jedoch Kriterien festlegen, welche Betreuungseinrichtungen erfüllen müssen, damit Familien, die bei ihnen Betreuung in Anspruch nehmen, Zulagen beziehen können. Pro Familia Schweiz fordert, dass der Bund bei der Festlegung dieser Kriterien seine Einflussmöglichkeiten nutzt, um Vorgaben bezüglich guter Arbeitsbedingungen, pädagogisch begründeter Betreuungsschlüssel, der Qualifikation des Personals sowie der Tarifstruktur zu machen.

Pro Familia Schweiz
Marktgasse 36
3011 Bern
IBAN CH79 0844 0260 1921 4200 1

Telefon 031 381 90 30
www.profamilia.ch
info@profamilia.ch

Bedürfnisse für Familien mit behinderten Kindern
Pro Familia Schweiz 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

Pro Familia Schweiz 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. Pro Familia Schweiz 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,

Pro Familia Schweiz 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. Pro Familia Schweiz 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:

1bis 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
Pro Familia Schweiz unterstützt grundsätzlich das mit dem Betreuungszulagenmodell angestrebte Ziel, die Kinderbetreuungskosten für erwerbstätige Eltern zu senken. Er begrüsst auch die gezielte Unterstützung von Familien mit Kindern mit Behinderung (E-FamZG Artikel 5 2ter). Pro Familia Schwiez ist jedoch der Auffassung, dass eine nachhaltige Senkung der Kosten mit der im Entwurf vorgesehenen Ausgestaltung und Höhe der Betreuungszulage nicht erreicht werden kann. Pro Familia Schweiz fordert daher eine Neuformulierung des Artikel 5 des E-FamZG gemäss folgenden Eckpunkten:

Pro Familia Schweiz
Marktgasse 36
3011 Bern
IBAN CH79 0844 0260 1921 4200 1

Telefon 031 381 90 30
www.profamilia.ch
info@profamilia.ch

- Pro Familia Schweiz fordert, dass sich die Höhe der Zulage an den tatsächlichen Betreuungskosten orientiert. In diesem Sinne spricht sich Pro Familia Schweiz bezüglich Artikel 5 Absatz 2quater E-FamZG für den Minderheitenantrag (Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Graf Maya, Maret Marianne) aus, demzufolge Kleinkinder unter 18 Monaten einen höheren Betrag erhalten, wenn die Vollkosten aufgrund des Alters höher ausfallen.
- Pro Familia Schweiz fordert eine soziale Ausgestaltung der Zulage. Die Höhe der Betreuungszulage muss einkommensabhängig berechnet werden, damit Familien mit tiefen und mittleren Einkommen gezielt unterstützt werden können.

Zu 3. Kapitel: Familienzulagenordnungen, 1. Abschnitt, Artikel 16 E-FamZG:
Pro Familia Schweiz fordert, dass der Unterfinanzierung der Kinderbetreuungsbranche durch Investition des Bundes nachhaltig entgegengewirkt wird. Pro Familia Schweiz 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 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 familienergänzenden 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):
Pro Familia Schweiz 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 und einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für das Kinderbetreuungspersonal führen. Die damit einhergehende Verschlechterung der Vereinbarkeit zwischen Berufs- und Privatleben würde das schon bestehende Problem der Personalfluktuation in der Betreuungsbranche weiter verschärfen.

Die Programmvereinbarungen müssen zudem eine Finanzierung der Massnahmen durch die Kantone über vier Jahre hinaus voraussetzen, damit Kinderbetreuungseinrichtungen Planungssicherheit haben und die Verbesserungen, die durch die Massnahmen erzielt werden können, nachhaltig sind und langfristig umgesetzt werden können.

Artikel 13a *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.**

Pro Familia Schweiz
Marktgasse 36
3011 Bern
IBAN CH79 0844 0260 1921 4200 1

Telefon 031 381 90 30
www.profamilia.ch
info@profamilia.ch

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 das Angebot angemessen auszubauen und die Qualität der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zu verbessern.

Pro Familia Schweiz 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. Pro Familia Schweiz 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).

> Bundesbeschluss Art. 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** ~~128~~ Millionen Franken bewilligt.

Für allfällige Rückfragen zu unserer Stellungnahme stehen wir Ihnen unter der E-Mailadresse philippe.gnaegi@profamilia.ch oder per Telefon unter 031 381 90 30 gerne zur Verfügung.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme sowie für Ihre wertvolle Arbeit zum Wohle der Familien in der Schweiz.

Freundliche Grüsse

PRO FAMILIA SCHWEIZ

Dr. Philippe Gnaegi
Direktor

Pro Familia Schweiz
Marktgasse 36
3011 Bern
IBAN CH79 0844 0260 1921 4200 1

Telefon 031 381 90 30
www.profamilia.ch
info@profamilia.ch

Schweizerischer Dachverband für die Berufsbildung im Sozialbereich
Organisation faîtière suisse pour la formation professionnelle du domaine social
Organizzazione mantello svizzera per la formazione professionale nel settore sociale

SAVOIR SOCIAL

Amthausquai 21
4600 Olten

T. 062 205 60 10

info@savoirsocial.ch
savoirsocial.ch

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
WBK-S

(Per Mail an: familienfragen@bsv.admin.ch)

Olten, 11. Juni 2024

Stellungnahme SAVOIRSOCIAL zur Vernehmlassung zum Konzept der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 n WBK-N "Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung"

Sehr geehrte Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zum Konzept der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 n WBK-NR "*Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung*" Stellung zu nehmen, bedanken wir uns bestens.

SAVOIRSOCIAL ist der schweizerische Dachverband für die Berufsbildung im Sozialbereich und vereint Arbeitgebende und Arbeitnehmende im Sozialbereich sowie kantonale Akteur*innen und die SODK unter einem Dach. Wir setzen uns für eine qualitativ hochstehende Berufsbildung im Sozialbereich ein.

Grundsätzliche Bemerkungen
Das Ziel der parlamentarische Initiative 21.403, der Überführung der Anstossfinanzierung in eine stetige Unterstützung, welche massgeblich die Vergünstigungen der Elternbeiträge und eine Verbesserung der frühkindlichen Bildung bewirkt, ist für SAVOIRSOCIAL zentral, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Schweiz zu verbessern.
Die vom Nationalrat im März 2023 verabschiedete Vorlage haben wir begrüsst (vgl. unsere Stellungnahme zur Vorlage des Nationalrats im November 2022) und ziehen diese dem vorliegenden Umsetzungsvorschlags des Ständerats grundsätzlich vor.

Für SAVOIRSOCIAL stehen die Lernenden und ausgebildeten Fachpersonen im Zentrum. Da die Personalkosten den Löwenanteil der Ausgaben einer Einrichtung ausmachen, kann die Betreuungsqualität nicht ohne substanzielle Investitionen erhöht werden. Denn erstens kann die Nachfrage an Betreuungsplätzen, die sich mit der Inkraftsetzung des Gesetzes aller Voraussicht nach erhöhen wird, ohne genügend Fachkräfte nicht bewältigt werden. Zweitens ist gut ausgebildetes Personal die zentrale Voraussetzung dafür, dass die erhofften Ziele punkto Vereinbarkeit, Gleichstellung, Chancengerechtigkeit und frühkindlicher Bildung erreicht werden können.

Um dem Modell einer Betreuungszulage, wie dies die WBK-S vorschlägt, im Sinne eines Kompromisses zuzustimmen, sind Anpassungen nötig, die wir im Folgenden darlegen:

Finanzierung: alleinige Finanzierung über die Wirtschaft erachten wir als nicht zielführend

Der Bund wird mittel- und langfristig von frühkindlicher Bildung und von steuerlichen Mehreinnahmen profitieren. Auch hat sich gezeigt, dass eine Mischfinanzierung volkswirtschaftlich effizienter ist, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet. Zudem kommt dem Bund auch gemäss Bundesverfassung (Art. 67 Abs. 2 und Art. 116 Abs. 1) eine Mitverantwortung zu.

Wir beantragen daher, in der Vorlage die teilweise Finanzierung über Bundesmittel zu ergänzen (Art. 16 Abs. 6 FamZG).

Geltungsbereich: Altersgrenze und Geltungsbereich nicht reduzieren

Wir bedauern die Einschränkung des Geltungsbereichs und das Herabsetzen der Altersgrenze auf 7 Jahre. Auch Kinder im Primarschulalter benötigen eine regelmässige Betreuung. Es braucht eine kohärente Lösung für den gesamten Altersbereich von 0-12 Jahren und keine Einführung von künstlichen Altersgrenzen, die sich weder an der Entwicklung der Kinder, dem Bedarf der Eltern noch an den bestehenden Angebotsstrukturen orientiert.

Wir fordern ein Zurückkommen auf den Geltungsbereich von 0-12 Jahren gemäss Vorschlag des Nationalrats (Art. 3 Abs. 1 Bst c FamZG).

Babys und Kleinkinder sowie Kinder mit Behinderungen; Lineares Modell konsequent umsetzen

Ein Kitabesuch kostet für Kleinkinder unter 18 Monaten und Kinder mit Behinderungen oft mehr aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes. Wir fordern daher, dass sich die Höhe der Zulagen an den tatsächlichen Betreuungskosten orientieren.

Wir beantragen eine Anpassung der Zuschläge für Kleinkinder unter 18 Monaten sowie für Kinder mit Behinderungen: die Betreuungszulage soll bei Kleinkindern um den Faktor 1.5 und bei Kindern mit Behinderungen um den Faktor 1.5 bis 3 erhöht werden (Art. 5 Abs. 2ter und 2quater FamZG).

Programmvereinbarungen: Die Qualität muss zwingend ein Schwerpunkt bleiben

Wir fordern, dass die Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung ein Leistungsbereich der Programmvereinbarungen mit den Kantonen gemäss Vorlage des Nationalrats bleibt (Art. 1 Abs. 2 Bst c und Art. 13 Abs. 1 Bst. c UKibeG).
Der Umsetzungsvorschlag der WBK-S rückt wirtschaftliche Überlegungen ins Zentrum. Damit wird sich das Potential der familienergänzenden Kinderbetreuung nicht ausschöpfen lassen. Insbesondere mit der Streichung der Finanzierung von Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote verpasst die WBK-S die Chance, bereits heute bestehende Probleme nachhaltig anzugehen.

- SAVOIRSOCIAL setzt sich seit jeher für eine Stärkung der pädagogischen Betreuungsqualität in Kindertagesstätten ein. Ausgebildetes Personal auf Sekundär- und Tertiärstufe ist eine zentrale Voraussetzung für die Qualität der Angebote. Heute ist aber im Durchschnitt nur rund die Hälfte des Personals in der familienergänzenden Kinderbetreuung pädagogisch ausgebildet (vgl. Studie kibesuisse 2023). Um den Anteil an qualifiziertem Fachpersonal in der Kinderbetreuung zu erhöhen, braucht es eine angepasste Finanzierung der Angebote.

- Die institutionelle Kinderbetreuung ist von hoher Fluktuation gezeichnet und das Finden von Fachkräften ist in einigen Regionen bereits schwierig. Dementsprechend ist das Durchschnittsalter der Fachpersonen tief und es fehlt an berufserfahrenen Fachpersonen. Diese Ausgangslage kann negative Auswirkungen auf die Betreuungsqualität haben. Den Kindern fehlen verlässliche und vertraute Bezugspersonen in den Einrichtungen. Eine Studie von SAVOIRSOCIAL zu Erwerbsverläufen in den sozialen Berufen hat bereits 2018 gezeigt, dass es vorwiegend betriebliche Merkmale sind, die Personen in sozialen Berufen zum Verbleib beim Arbeitgeber motivieren.

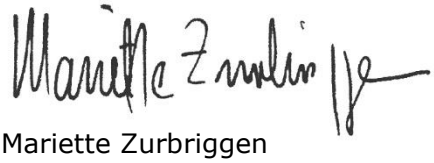
Um diese Ziele zu erreichen, ist mindestens an der Höhe der finanziellen Beteiligung durch den Bund wie von der Minderheit I der WBK-S vorgeschlagen wird, festzuhalten.

Wir fordern, dass die Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung ein Leistungsbereich der Programmvereinbarungen mit den Kantonen gemäss Vorlage des Nationalrats bleibt (Art. 1 Abs. 2 Bst c und Art. 13 Abs. 1 Bst. c UKibeG).

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

SAVOIRSOCIAL



Mariette Zurbriggen
Präsidentin

Fränzi Zimmerli
Geschäftsleiterin

SSLV
Schweiz. Spielgruppen-LeiterInnen-Verband

An die
Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
des Ständerats
z.H. Frau Mathilde Crevoisier Crelier, Präsidentin
Per E-Mail an: familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 12.6. 2024

Vernehmlassungsantwort an die WBK-S zur Umsetzung der Parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Anträgen der WBK-S zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) und zum Bundesbeschluss Stellung zu nehmen.
Wir danken Alliance Enfance für den Entwurf dieser Stellungnahme, dessen wir uns hiermit anschliessen.

Allgemeine Würdigung: Wir sind kritisch-konstruktiv

Der Schweizerische Spielgruppen-LeiterInnen-Verband SSLV begrüsst es, dass die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats (WBK-S) die laufende Anstossfinanzierung für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in ein neues Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) überführen möchte und damit dem Nationalrat folgt. Dies insbesondere, weil die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung und die Politik der frühen Förderung so einen dauerhaften Platz in der Gesetzgebung auf Bundesebene erhalten und weil die Vorlage die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung verfolgt.

Die Vorlage fokussiert bisher stark auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für die Eltern. Dies ist ein zentrales gesellschaftspolitisches Anliegen, dessen Förderung wir sehr begrüssen. Wir möchten aber gleichzeitig auf das grosse Potenzial familien- und schulergänzender Bildung und Betreuung für die Kinder selbst, ihre Entwicklung, ihre Sozialisation und ihre Bildungsbiografie hinweisen. Dieser Aspekt und seine positiven Effekte – auch indirekt für die Gesamtgesellschaft und die öffentliche Hand – werden im Zusatzbericht praktisch nicht erwähnt. Das Kindeswohl wird gar nicht erwähnt. Entsprechend finden diese Aspekte auch kaum Niederschlag im Gesetz. Hier wird es noch einiges zu tun geben.
Die beiden Pfeiler der Vorlage, Reduktion der Elternbeiträge mittels Auszahlung einer Betreuungszulage und die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen zur Weiterentwicklung des Angebots befürworten wir.

Der Schweizerische Spielgruppen-LeiterInnen-Verband SSLV hat die Vorlage des Nationalrats als klug geschnürtes Paket verstanden und ausdrücklich begrüsst. Nun sind wir knapp ein Jahr danach in der Situation, uns zu einem in verschiedenen Punkten anders strukturierten Vorschlag äussern zu können. Wir stehen dem Vorschlag der WBK-S kritisch-konstruktiv gegenüber und möchten diese Haltung gerne begründen und drei Verbesserungspfade aufzeigen. Damit könnte es gelingen, das von Ihnen vorgeschlagene Modell so anzupassen, dass es die Ziele der parlamentarischen Initiative tatsächlich und möglichst effizient erreichen kann und politisch mehrheitsfähig bleibt.

Pfad 1: Die Kinder bitte nicht vergessen

Die Vorlage und der erläuternde Bericht stellen zurecht die Frage der Vereinbarkeit in den Vordergrund. Für den Schweizerischen Spielgruppen-LeiterInnen-Verband SSLV ist es jedoch nicht akzeptabel, dass in allen Erläuterungen die Perspektive sowie die Bedürfnisse und Rechte der Kinder, die familienergänzend betreut werden, nicht angesprochen werden. Denn bei aller volkswirtschaftlich nachvollziehbarer Logik steht die gute, gesunde und chancenreiche Entwicklung der Kinder ebenso im Vordergrund – sie sind es, um die es schliesslich geht. Die durch das Gesetz betroffenen Subjekte, die Kinder, die im Zweckartikel der Gesetzesvorlage an prominentester Stelle erwähnt werden (als Teil der Familien und als direkt Betroffene, deren Chancen verbessert werden sollen), können nicht unbegründeterweise aus allen Erläuterungen und Begleitdokumenten ausgeschlossen werden.

Jeder gesellschaftliche Mehrwert der Vorlage kann nur an der Verbesserung der Situation der Kinder gemessen werden: Wenn sie tageweise in anregungsreicher Umgebung, mit verlässlichen Betreuungspersonen in den Betreuungseinrichtungen ihre Bildungsbiografie starten können, ist der Zweck erreichbar, dass Eltern und Kindern profitieren können, dass die Chancengerechtigkeit für Kinder verbessert wird. Dann werden in der Folge auch positive Effekte für den Arbeitsmarkt und für die Haushalte von Gemeinden, Kantonen und Bund auftreten. Falls handkehrum ausschliesslich finanz- und arbeitsmarktpolitisch argumentiert und konzipiert wird, riskiert der Gesetzgeber eine Politikgestaltung, die das Wohl und die Interessen der Kinder aus den Augen verliert.

Die Bildungsbiografien von Kindern starten zwar im Vorschulalter, sprich: ab ihrer Geburt, sind aber als Kontinuum zu sehen, sodass eine Beschränkung des Geltungsbereichs auf Kinder im Vorschulalter abzulehnen ist. Die familienergänzende Bildung und Betreuung ist auch in der Schulzeit bedeutsam und den Eltern sollte die Wahl der geeigneten Institution von Bildung und Betreuung offenstehen – ob nun schulergänzende Tagesstruktur, Tagesfamilie (besonders auf dem Land auch für ältere Kinder sehr wichtig) oder Kindertagesstätte (auch da sie teilweise Kinder bis 12 Jahre aufnehmen). Entsprechend ist der Begriff «Vorschulalter» in allen Artikeln zu streichen.

Es gibt noch einen weiteren Aspekt, der vor allem Kinderinteressen betrifft und der in der Vorlage noch unberücksichtigt ist. Familien mit Kindern sind auch auf Betreuungsleistungen angewiesen, da es das Kindeswohl verlangt: Eltern können auch aus anderen als arbeits- oder ausbildungsbedingten Gründen nicht in der Lage sein, ihre Kinder zu betreuen. Insbesondere muss auch die Betreuung aufgrund sozialer oder gesundheitlicher Indikation zur Verbesserung des Kindeswohls finanziell unterstützt werden. Viele Gemeinden und Kantone handhaben dies bereits heute so. Diese Lücke ist zu schliessen.

Aufgrund dieser Ausführungen haben wir die folgenden konkreten Vorschläge zu einzelnen Bestimmungen und Vorlagen:

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

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Zweck
- Art. 1 Abs. 1 Bst. b.:

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.
Vorschlag Art. 1 Bst. b.: (…) die Chancengerechtigkeit für Kinder ~~im Vorschulalter~~ zu verbessern.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)
Artikel 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen
- Art. 2 Abs. 2:

Im Absatz 2 soll «im Vorschulalter» gestrichen werden, denn die Chancengerechtigkeit muss für alle Kinder, nicht nur für die Kinder im Vorschulbereich, gegeben sein.
Vorschlag Art. 2 Abs. 2: Die Betreuungszulage dient dazu, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit sowie die Chancengerechtigkeit für Kinder ~~im Vorschulalter~~ zu verbessern.
Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone
- Art. 3 Abs. 1 Bst. c.:

Die Herausforderung für Mütter und Väter, die Vereinbarkeit von Ansprüchen ans und aus dem Familienleben mit den Erfordernissen ihrer Erwerbstätigkeit sicherzustellen, endet nicht plötzlich mit der Vollendung des siebten Altersjahrs ihrer Kinder. Die schulergänzende Betreuung hat grosse Bedeutung und sollte deshalb vom Geltungsbereich auch erfasst werden.
Es entspricht dem Bildungscharakter der familienergänzender Kinderbetreuung, aber auch der Realität der Familien mehr, bei der Definition des Geltungsbereichs auf die Schulstufen gemäss HarmoS und nicht auf das Alter der Kinder abzustellen.

Wir appellieren deshalb an die WBK-S:
- Berücksichtigung der Minderheit II Herzog Eva
- Anpassung des Textes, um die Schulstufe (gemäss HarmoS-Zählweise) anstelle des Alters zu berücksichtigen

Art. 19 Anspruch auf Familienzulagen
- Art. 19 Abs. 1quater:

Wie oben aufgeführt, sind Familien aus anderen als beschäftigungstechnischen Gründen auf Betreuungsleistungen angewiesen und sollen demzufolge – und den Interessen der Kinder dienend – Anspruch auf die Betreuungszulage haben.
Vorschlag Art. 19 1quater: Nichterwerbstätige Personen haben Anspruch auf die Betreuungszulage nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c, sofern sie sich in einer Aus- oder Weiterbildung befinden, von einer Krankheit genesen oder aufgrund anderer indizierter Gründe ihre Kinder temporär nicht betreuen können oder wenn die Betreuung aufgrund sozialer oder gesundheitlicher Indikation zur Verbesserung des Kindeswohls angezeigt ist. Der Anspruch auf Betreuungszulage [...].

Pfad 2: Der Qualität bitte unbedingt mehr Platz einräumen

Es gibt keine Zweifel – wenn das quantitative Angebot an Kinderbetreuung zu sehr im Vordergrund steht, und das Angebot nicht verbessert wird, wird ein wichtiges Ziel nicht erreicht werden können: Dann werden nicht mehr Eltern ihre Kinder in familienergänzenden Einrichtungen betreuen lassen, auch wenn die Kinderbetreuungskosten das Familienbudget dank der Betreuungszulage weniger belasten. Die «Vereinbarkeitsdividende» der Vorlage wird sich nicht realisieren lassen.
Der Schweizerische Spielgruppen-LeiterInnen-Verband SSLV bedauert, dass der Qualität der Angebote im Vorschlag der WBK-S zu wenig Platz eingeräumt wird. Das äussert sich auch in den zu geringen Finanzmitteln für die Programmvereinbarungen. Wir fordern hier mehr Bundesmittel.
Die BAK-Studie (2020) zeigt, dass Investitionen in die Qualitätsverbesserung den jährlichen Effekt von Ausgaben in die Kinderbetreuung verdoppeln können: Mehr Kinder profitieren, deren Integration und Spracherwerb wird verbessert und demzufolge sind Eltern freier in der Gestaltung ihrer Balance zwischen Familie und Erwerbsarbeit.

Die grosse Bedeutung der Qualität
Damit die Angebote der familien- und schulergänzenden Bildung, Betreuung und Erziehung – die mit Blick auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, gesellschaftlich und volkswirtschaftlich einen immensen Nutzen haben und noch mehr haben werden (Stichwort: Fachkräftemangel) – auch für die Kinder einen grossen Nutzen haben, ist es unabdingbar, dass diese Angebote von hoher Qualität sind. Es gilt: Je höher die pädagogische Qualität, desto grösser der Nutzen (vgl. Schwab, Cammarano & Stern 2020[2]). Es zeigt sich, dass junge Eltern, vor allem Mütter, ihre Erwerbstätigkeit nur dann (wieder-)aufnehmen oder erhöhen, wenn nebst der finanziellen Tragbarkeit insbesondere die Qualität der Angebote sichergestellt ist. Das ist unmittelbar plausibel: Eltern haben dann Vertrauen in Betreuungseinrichtungen, wenn sie sicher sein können, dass sich ihre Kinder mit verlässlichen, verfügbaren und fachlich qualifizierten Personen in einer anregungsreichen und sicheren Umgebung entwickeln können. Eine Studie von Infras[3] im Auftrag der Jacobs Foundation belegt diese Zusammenhänge sehr eindrücklich.
Das macht auch eine weitere Studie[4] deutlich: Eine Senkung der Elterntarife kann sich positiv auf den Wiedereinstieg von Müttern in den Arbeitsmarkt auswirken. Die Bildungsrendite kann aber nur erhöht werden, wenn auch in die Qualität investiert wird. Nur so hat die familienergänzende Kinderbetreuung in den frühen Jahren die erhoffte positive Wirkung auf die Entwicklung des Kindes mit allen entsprechenden mittel- und langfristigen gesellschafspolitischen Mehrwerten (mehr Steuersubstrat, weniger Gesundheits- und Sozialkosten, etc.).
Hinzu kommt, dass eine Qualitätssteigerung auch eine positive Wirkung auf den Fachkräftemangel in der Branche der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung haben kann. Denn die Erfahrung zeigt, dass ein Teil des Personals gerade mangels geeigneter Rahmenbedingungen für qualitativ hochstehende Betreuung und Bildung der Kinder die Branche frühzeitig wieder verlässt. Ohne diese Fachkräfte kann die gesteigerte Nachfrage infolge der Elternbeitragssenkung gar nicht bewältigt werden.
Hohe pädagogische Qualität, wie sie die Wissenschaft beschreibt, wird zu oft noch nicht erreicht (vgl. Wustmann Seiler & Simoni 2016[5], Verein QualiKita 2019[6]). Zuletzt gezeigt hat dies eine internationale Vergleichsstudie der UNICEF (Gromada & Richardson 2021)[7]. Die Schweiz schneidet im Bereich familienergänzende Bildung und Betreuung schlecht ab. Dies ist vor allem dem Mangel an ausgebildeten Fachpersonen sowie fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen geschuldet.

[1] BAK economic intelligence (2020): Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur „Politik der frühen Kindheit“: https://www.bak-economics.com/fileadmin/documents/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_DE.pdf, Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation, Executive Summary, BAK *economic intelligence*, Mai 2020: Untersucht wird ein Investitionsprogramm von jährlich rund CHF 794 Mio., während 10 Jahren, welches zu einem Ausbau der Betreuungskapazitäten für null- bis vierjährige Kinder um 21'000 Vollzeit-Betreuungsplätze führt. Dieser Ausbau ist signifikant, die Betreuungsquote steigt dadurch von 46 auf 60 Prozent. Gleichzeitig wird für alle Eltern der Elternbeitrag von heute CHF 90 auf CHF 60 gesenkt (Tagesfamilien von CHF 75 auf CHF 50). Die durch das Programm verursachten Zusatzkosten wären nach rund 15 Jahren zurückbezahlt und das Programm rentiert sich volkswirtschaftlich. Zusätzlichen Massnahmen zur Qualitätsverbesserung in der Höhe von CHF 535 Mio. jährlich verdoppeln den Effekt des Investitionsprogrammes.

[2] Schwab Cammarano, Stephanie und Susanne Stern (2020): Kitas als ein Schlüsselfaktor für die Gleichstellung. Literaturreview zu den Wirkungen von Kitabetreuung auf die Entwicklung und das Wohlbefinden von Kindern. Zürich: INFRAS. https://www.infras.ch/media/filer_public/c0/c0/c0c0a48e-242c-4fc9-9461-1ff431164ddb/literaturreview_kitabetreuung_final.pdf,
[3] Infras (2018) : Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen, Zürich, https://www.infras.ch/media/filer_public/c5/3d/c53dbe39-73db-497d-b675-775024a43aca/schlussbericht_infras_gfs_bern_kinderbetreuung_und_erwerbstatigkeit_def.pdf
[4] BAK Economics (2020): Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur Politik der frühen Kindheit. Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation. Executive Summary; [Basel: BAK Economics]: https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2020/09/BAK_Politik_Fru%CC%88he_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_DE.pdf,
[5]Wustmann Seiler, Corina und Heidi Simoni (2016): Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz. Erarbeitet vom Marie Meierhofer Institut für das Kind, erstellt im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission und des Netzwerks Kinderbetreuung Schweiz; [Zürich: Weissgrund]: www.unesco.ch > Bildung > Frühkindliche Bildung > Orientierungsrahmen > PDF.
[6]Verein QualiKita (2019): *QualiKita-Handbuch. Standard des Qualitätslabels für Kindertagesstätten.* Zürich: Kibesuisse, Verband Kindertagesstätten der Schweiz und Jacobs Foundation (Hrsg.).
[7]Gromada, Anna und Dominic Richardson (2021): *Where do rich countries stand on childcare?;* Florence, Italy: UNICEF. https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/where-do-rich-countries-stand-on-childcare.pdf

Aufgrund dieser Ausführungen haben wir die folgenden konkreten Vorschläge zu einzelnen Bestimmungen und Vorlagen:

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)
Artikel 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone
- Art. 3 Abs. 1bis:

Der Bundesrat sollte auch Kriterien zur Qualität definieren, die erfüllt müssen, damit eine Betreuungszulage ausgerichtet wird. Gerade aus Perspektive der Kinder ist die Qualität der Betreuung matchentscheidend. Ausserdem werden Angebote von Eltern vor allem dann in Anspruch genommen, wenn sie Vertrauen in deren qualitativ gute Betreuung haben. Hier bilden die Empfehlungen der SODK und EDK zur Qualität eine gute Grundlage.
Vorschlag Art. 3 Abs. 1bis: Der Bundesrat legt die Kriterien für die Anerkennung der Institutionen fest, bei deren Nutzung eine Betreuungszulage ausgerichtet wird. Diese Kriterien umfassen auch Merkmale der Qualität und orientieren sich dazu an den gültigen Empfehlungen der familienergänzenden Kinderbetreuung der zuständigen interkantonalen Konferenzen.

Pfad 3: Die Programmvereinbarungen bitte wieder ins Gleichgewicht bringen

Der Schweizerische Spielgruppen-LeiterInnen-Verband SSLV begrüsst es, dass in der aktuellen Vorlage das Subsidiaritätsprinzip berücksichtigt wird und der Bund über Programmvereinbarungen die Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung sowie den Massnahmen im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung unterstützen kann. Das Instrument der Programmvereinbarungen lässt den Kantonen genügend Gestaltungsspielraum, in der Umsetzung auf diejenigen Massnahmen zu fokussieren, die der Ausgangslage und dem Bedarf im jeweiligen Kanton am besten entsprechen. Massnahmen der Kantone zur Qualitätsentwicklung im Rahmen der Programmvereinbarungen können sein: Schaffung inklusiver Bildungs- und Betreuungsangebote (benötigt zusätzliches und entsprechend geschultes Personal sowie teils Infrastruktur und Material), Erleichterung des Zugangs für belastete Familien, Integrationsmassnahmen wie Sprachförderung, Ermöglichung von Qualitätsentwicklungsprozessen in den Institutionen, Förderung von Aus- und Weiterbildung, Verringerung des Betreuungsschlüssels (z. B. Kostenübernahme zusätzlicher Personalaufwand durch den Kanton).
Nur: Das gut ausgewogene Paket an Programmvereinbarungen, das der Nationalrat geschnürt hatte, ist nun ohne grosse Not und vermutlich vor allem aus finanzpolitischen Gründen aus dem Gleichgewicht geraten. Das kann aber relativ einfach repariert werden: Die Qualität der Angebote sowie die Ausrichtung des Angebots auf die Bedürfnisse der Eltern sind wieder in den Programmvereinbarungen aufzunehmen.

Und zwar aus den beiden folgenden Gründen:

- Die Entwicklung kantonaler Politiken der frühen Kindheit zu fördern, aber die Förderung der Qualität aussen vorzulassen, kommt einer Verkennung der Realitäten nahe: Kantone und Gemeinden, die eine Politik der frühen Kindheit entwickelten (oder das gerade tun), sind dabei immer und prioritär auf die Frage nach der Qualität gestossen und haben diese in ihren Strategien, Leitlinien und gesetzlichen Grundlagen berücksichtigt. Nur die Politikentwicklung zu fördern, aber gleichzeitig auf die Förderung des Schlüsselelements zu verzichten, sendet ein sehr zwiespältiges Signal aus und wird letztlich zu politischen Grundlagen führen, denen es an Umsetzungskraft fehlt. Die Aufnahme der Qualitätsförderung in den Programmvereinbarungen könnte hier mit verkraftbarem Mitteleinsatz zu einem grossen Mehrertrag führen.

- Das Schliessen von Lücken im Angebot zu fördern, ohne dabei gleichzeitig die Bedürfnisse derjenigen zu berücksichtigen, die diese Lücken ja auslösen (also die Eltern mit Bedarf an zusätzlichen Betreuungsangeboten), wäre ein bemerkenswerter Makel und eine Abwendung der politischen Maxime, wonach eine staatliche Förderung dort ansetzen soll, wo Bedürfnisse bestehen. Diese Bedürfnisse zu erkennen und zu berücksichtigen, dürfte unzweifelhaft zu einer guten Kinderbetreuungspolitik gehören.

Die Programmvereinbarungen sind an die Empfehlungen der SODK und EDK zur Qualität und Finanzierung von familien- und schulergänzender Kinderbetreuung, die seit 2022 vorliegen, zu knüpfen. Es sind dafür zusätzliche Investitionen, gekoppelt an qualitätsfördernde Vorgaben oder Ziele (Qualifikation des Fachpersonals, Betreuungsschlüssel und Qualitätsmanagement) nötig. Dies ist sowohl in Bezug auf den Umfang der in den Programmvereinbarungen zur Verfügung gestellten Mittel als auch in Bezug auf deren Umsetzung (auf Verordnungsebene und in der Aushandlung mit den Kantonen) zu berücksichtigen.
Für den Schweizerischen Spielgruppen-LeiterInnen-Verband SSLV sind die Programm-vereinbarungen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung eine Priorität. Thematisch geht es dabei um die Schliessung bestehender Angebotslücken, die Qualitätsförderung, die bessere Abstimmung der Angebote auf die Bedürfnisse der Eltern sowie die Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit. Insbesondere im Bereich der Qualitätsentwicklung ist der Bedarf gross. Bund und Kantone können hier gemeinsam wichtige Impulse setzen. Die Vereinbarkeit kann ohne Qualität nicht erreicht werden: Je höher die Qualität der Betreuung, desto grösser das Vertrauen der Eltern in die Betreuung und desto höher der Anreiz, die Kinder ausserfamiliär betreuen und die Erwerbsarbeit (wieder-)aufzunehmen oder auszubauen. Eine wichtige Referenz sind die von SODK und EDK erarbeiteten Empfehlungen zur Qualität in der Kinderbetreuung.

Wir stellen uns das folgende Bündel an Förderbereichen vor, die im Rahmen von Programmvereinbarungen von Bund und Kantonen gemeinsam entwickelt und bearbeitet werden sollten:

I. Die Schaffung von institutionellen Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschul- und Schulalter zur Schliessung bestehender Angebotslücken.
II. Massnahmen zur besseren Abstimmung der familienergänzenden Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern.
III. Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung. Diese orientieren sich an bestehenden Empfehlungen der interkantonalen Konferenzen.
IV. Die Schaffung von institutionellen Betreuungsplätzen für Kinder mit Behinderungen im Vorschul- und Schulalter zur Schliessung von Angebotslücken und die Senkung der Kosten für deren Eltern.
V. Massnahmen der Kantone zur Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern.

Aufgrund dieser Ausführungen haben wir die folgenden konkreten Vorschläge zu einzelnen Bestimmungen und Vorlagen:

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

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen
Artikel 13 Finanzhilfen an Kantone
- Art. 13, Abs. 1:

Das Programmvereinbarungspaket, wie es der Nationalrat geschnürt hat, ist die von uns bevorzugte Version – ergänzt um die neue Bestimmung in Art. 13, Abs. 1, Bst. d. (Schaffung von Betreuungsplätzen für Kinder mit Behinderungen). Aus diesem Grund nimmt der Schweizerische Spielgruppen-LeiterInnen-Verband SSLV die folgende Bewertung vor:

Art. 13 Abs. 1, Bst. a.: der SSLV unterstützt die Mehrheit.

Art. 13 Abs. 1, Bst. b.: der SSLV unterstützt die Minderheit Graf Maya.

Art. 13 Abs. 1, Bst. c.: der SSLV unterstützt die Minderheit Graf Maya.

Art. 13 Abs. 1, Bst. d.: der SSLV unterstützt die Mehrheit.

- Art. 13 Abs. 4:

Diese Bestimmung kann für Pilotprojekte oder für Evaluationen und Forschungsvorhaben, die die Umsetzung der Programmvereinbarungen verbessern können, einen hohen Stellenwert haben. Diesen Ansatz des Nationalrates gilt es weiterzuverfolgen, gerade auch, um den Wissenstransfer über die Sprachgrenzen hinaus zu fördern.
Art. 13, Abs. 4.: der SSLV unterstützt die Minderheit Graf Maya.

Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern
- Art 1. Abs. 1:

Wir unterstützen hier weiterhin die Version des Nationalrats, der einen Verpflichtungskredit in der Höhe von höchstens 224 Millionen beschloss. Wenn die von uns vorgeschlagenen Schwerpunkte der Programmvereinbarungen tatsächliche Wirkungen entfalten sollen, müssen die zur Verfügung stehenden Mittel auch für alle Kantone, die Programmvereinbarungen abschliessen wollen, ausreichen. Ebenso sind gut finanzierte Programme nötig, um gemeinsam mit der Betreuungszulage die Zwecke des UKibeG zu erreichen, denn – wie oben gezeigt – die Kostenüberlegungen der Eltern sind eng mit der Beurteilung von Qualität und konkreten Angeboten der Kinderbetreuung verknüpft.
Vorschlag Art. 1 Abs. 1: Für die Programmvereinbarungen wird für die Dauer von vier Jahren ab Inkrafttreten des UKibeG ein Verpflichtungskredit von höchstens 224 Millionen Franken bewilligt.

Weitere Kommentare

- Der Schweizerische Spielgruppen-LeiterInnen-Verband SSLV ist der Meinung, dass die finanziellen Verpflichtungen des Bundes über die Finanzierung der Programmvereinbarungen hinausgehen und der Bund sich an der Finanzierung der Betreuungszulagen beteiligen sollte (gemäss Modell Minderheit Herzog Eva bei Art.16, Abs. 5 und Abs. 6 FamZG).
- Wir unterstützen weiterhin alle Bemühungen der WBK-S, für Kinder mit Behinderungen gute Lösungen zu finden und weisen speziell auf die Vorschläge und Kommentare im Rahmen dieser Vernehmlassung von Organisationen wie Procap hin, die sich für die Interessen von behinderten Kindern und derer Eltern einsetzen.
- Ebenso unterstützen wir die Mehrheit der WBK-S bei der Einschränkung auf die institutionelle Betreuung (Art. 2, Bst. a. UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c., Art. 3a Bst. c. und Art. 5 Abs. 2bis FamZG).
- Unterstützenswert ist auch das Anliegen, die Politik, die das UKibeG ermöglicht, auf eine gute Datengrundlage zu stellen und dazu entsprechende Daten zu erheben und zu veröffentlichen (Art. 23a UKibeG).

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

Sabine Meili, Co-Präsidentin

Iris Kuhn, Co-Präsidentin

Franziska Stalder, Anerkennung und politische Arbeit

SBLV. USPF. USDCR.
Schweizerischer Bäuerinnen- und Landfrauenverband
Union suisse des paysannes et des femmes rurales
Unione svizzera delle donne contadine e rurali

gemeinsam.kompetent.engagiert. Wir, die Frauen vom Land. landfrauen.ch

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
z.H. Frau Mathilde Crevoisier Crelier, Kommissionspräsidentin
familienfragen@bsv.admin.ch

Brugg, 23. Mai 2024/gsc/agw

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

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 (Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung) und die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Umsetzungsvorschlag der ständerätlichen Kommission.

Einleitende Bemerkung:

Wir bekennen uns zu vielfältigen Familienmodellen und setzen uns für die Verbesserung der Rahmenbedingungen für alle Menschen mit Kindern ein. Unser 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.

Grundsätzliches:

Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung ist als essenzielle Infrastruktur von entscheidender Bedeutung für die Schweizer Volkswirtschaft. Sie erlaubt es Eltern – viele davon hoch qualifiziert –, auch nach der Geburt von Kindern langfristig erwerbstätig zu bleiben. Schweizer Unternehmen sind heute auf das berufliche Engagement dieser Fachkräfte dringend angewiesen – ebenso wie die Sozialversicherungen.

Gleichzeitig zwingt die heutige Rechtspraxis bezüglich Scheidungen, Unterhalt sowie voraussichtlich auch bezüglich Witwen- bzw. Witwerrenten, Männer wie Frauen dazu, grundsätzlich auch bei Elternschaft im Beruf zu bleiben, um bei einem entsprechenden Lebensereignisses nicht in finanzielle Not zu geraten. **Es ist die Aufgabe des Staates, diesem von seinen Institutionen derart manifestierten Rollenverständnis auch mit der entsprechenden Infrastruktur gerecht zu werden** – also die finanzielle Existenzsicherung beider Geschlechter überhaupt erst möglich zu machen**.**

Der Bund leistete mit der einst befristeten und mehrfach verlängerten Anstossfinanzierung für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung einen wertvollen Beitrag zur Etablierung einer entsprechenden Vereinbarkeitsinfrastruktur in der Schweiz. Doch dieses Impulsprogramm eignet sich nicht als dauerhafte Lösung. Bis heute sind die Kosten für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung insbesondere für die Mittelschicht mit rund 35 Prozent

eines Einkommens[1] derart hoch, dass sie einen massiven Fehlanreiz gegen die Erwerbsarbeit schaffen. Beim Erwerbsentscheid addieren sich diese sehr substanziellen Betreuungskosten oft noch zusätzlich mit höheren Steuern und tieferen bzw. wegfallenden Prämienverbilligungen.

Kurz: Zusätzliche Erwerbsarbeit lohnt sich für viele Familien insbesondere der Mittelschicht kaum.

Wir begrüssen darum sehr, dass mit dieser Vorlage der entsprechende Fehlanreiz korrigiert und erwerbstätige Eltern in der Schweiz entsprechend entlastet werden. Somit lehnen wir die Minderheit Stark (Nichteintreten) ab.

Wir bedauern jedoch, dass sich die Ständeratskommission nicht am Modell des Nationalrats orientiert hat, welches eine Finanzierung über Bundesbeiträge vorgesehen hat. **Eine solche Finanzierung wäre volkswirtschaftlich effizienter, da sie ohne jegliche Belastung von Erwerbseinkommen auskäme.** Angesichts der aktuellen Diskussionen um die Bundesfinanzen sowie der klaren Mehrheitsverhältnisse in der Ständeratskommission zu Gunsten einer Finanzierung über eine Betreuungszulage, zeigen wir uns hier kompromissbereit.

Dies, sofern die Vorlage einige der nachfolgend ausgeführten Änderungen erfährt, welche wir für unabdingbar halten.

Änderungsvorschläge:

1. Anreizwirkung für die Kantone
Ein wesentliches und für die volkswirtschaftliche Effektivität essenzielles Element der nationalrätlichen Vorlage war die **Anreizwirkung für die Kantone**. Dies, weil der ursprünglich angedachte Bundesbeitrag bzw. die jetzt vorgesehene Betreuungszulage, nicht ausreichend hoch ist, um allein die erwünsche Wirkung (Beschäftigungseffekte, Verbleib von beiden Elternteilen im Arbeitsprozess, Bekämpfung des Fachkräftemangels, positive Effekte der frühkindlichen Bildung) zu entfalten. Dafür braucht es zusätzlich eine höhere Unterstützung der Kantone. Dies ist auch im Sinne der Subsidiarität von entscheidender Bedeutung: die parlamentarische Initiative hat auch zum Ziel, die Kantone in die Verantwortung zu nehmen ihre Investitionen zu erhöhen. Ohne Anreizmodell könnten gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wodurch es zu einem Nullsummenspiel käme. Wir beantragen darum, das im nationalrätlichen Beschluss vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – das von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) eingebracht wurde, auf die Betreuungszulagen zu übertragen.

2. Lineares Modell konsequent umsetzen
Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung kostet aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten sowie für Kinder mit Beeinträchtigungen. Dennoch sieht die ständerätliche Vorlage hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Wir beantragen, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das 1,5- bis 3-fache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

[1] OECD, “Net childcare costs”: https://data.oecd.org/benwage/net-childcare-costs.htm?context=OECD

3. Qualität in den Programmvereinbarungen beibehalten
Neben den Kosten der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung entscheidet die Qualität dieser Betreuung darüber, ob die gewünschten Erwerbseffekte überhaupt erreicht werden. Junge Eltern und insbesondere Mütter erhöhen ihr Erwerbspensum nur dann, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird: Dies zeigt eine entsprechende umfassende Studie von Infras[2] im Auftrag der Jacobs Foundation. Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, ist darum von entscheidender Bedeutung, dass die Verbesserung der Qualität in den Programmvereinbarungen mit den Kantonen beibehalten bleibt.

4. Altersgrenze und Geltungsbereich nicht so stark reduzieren
Die Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage wurde gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag bereits im Nationalrat und in der zu beurteilenden Vorlage erneut weiter gesenkt. Kinder im Primarschulalter können jedoch noch nicht systematisch nicht betreut werden. Damit die Erwerbstätigkeit tatsächlich möglich und die Vorlage entsprechende Wirkung entfaltet ist es sinnvoll, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

5. Fiskalische Äquivalenz mit Bundesbeitrag verbessern:
Wir beantragen, die Vorlage mit einer teilweisen Finanzierung über Bundesmittel zu ergänzen. Dies auch im Sinne der fiskalischen Äquivalenz: Der Bund profitiert mittel- und langfristig von früher Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der langfristige Nutzen der familienergänzenden Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Zudem ist eine Mischfinanzierung volkswirtschaftlich deutlich effizienter, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Unsere Positionen und Anpassungsvorschläge im Detail:

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

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck Abs. 2a

Bemerkung: Wir akzeptieren die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S einen anderen Mechanismus und eine andere Finanzierung vorsieht und die Zielsetzung, die Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung zu senken, neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) in die entsprechende Zweckbestimmung übernommen hat. Im Sinne unserer einleitenden Erläuterungen sind wir bereit, das Ständeratsmodell zu unterstützen, sofern die aktuelle Vorlage einige für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbare Anpassungen erfährt, wie wir im Folgenden ausführen (vgl. Bemerkung Seite 1 unter «Grundsätzliches»).

[2] https://www.infras.ch/media/filer_public/c5/3d/c53dbe39-73db-497d-b675-775024a43aca/schlussbericht_infras_gfs_bern_kinderbetreuung_und_erwerbstatigkeit_def.pdf

Art. 1 Abs.2 Bst. b: Unterstützung der Minderheit
Der Minderheitsantrag (Stark, Friedli Esther) zur Ausweitung der Betreuungszulage auf die nicht institutionelle Kinderbetreuung leitet sich aus der heute bereits vielfach geleisteten Betreuungsarbeit von beispielsweise Grosseltern, Nachbarn oder Tageseltern ab. Die Betreuungsformen sollen gleichbehandelt werden. Der Minderheit erscheint es wirtschaftlicher, effektiver und gerechter, auch die nicht institutionelle, formelle und informelle Betreuung durch Drittpersonen zu unterstützen. Aufgrund der tieferen Kosten sollen jedoch die Entschädigungsansätze die Hälfte der Ansätze für die institutionelle Kinderbetreuung betragen. Die Kontrolle des Betreuungsumfangs soll mittels Belege und Stichproben gewährleistet werden. Die Minderheit sieht in ihrem Antrag auch eine Chance, dem Fachkräftemangel in der institutionellen Kinderbetreuung entgegenzuwirken.

Begründung:
Wir bekennen uns zu vielfältigen Familienmodellen und begrüssen den Ansatz, dass allen Familien, welche ihre Kinder extern betreuen lassen, eine Betreuungszulage zusteht. Eine Gleichbehandlung von allen familienexternen Betreuungsformen ist dem SBLV ein Anliegen. Es ist für uns jedoch eine Bedingung, dass der Erhalt der Betreuungszulage eine Bezahlung der nicht institutionellen Betreuungsarbeit sowie Qualitätssicherungs-Massnahmen voraussetzt.

Art. 1 Abs. 2 Bst c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Eine hohe Betreuungsqualität ist entscheidend dafür, dass junge Eltern und insbesondere die Mütter ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnehmen resp. ihre Pensen ausweiten. Sie tun dies nur, wenn sie Vertrauen haben, dass ihre Kinder qualitativ gut betreut und gefördert werden. Die Studie von Infras[3] zeigt auf, dass Mütter dann ihre Erwerbspensum ausweiten, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird. Weiter ist es entscheidend, dass die Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern und des Arbeitsmarkts (Erreichbarkeit, Betreuungszeiten) abgestimmt sind. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität des Angebots beizubehalten. Auch eine Studie von BAK Economics[4] prognostiziert substanzielle volkswirtschaftliche Effekte bei Massnahmen zur Qualitätsverbesserung. Zudem ist Qualität auch wichtig, um dem Fachkräftemangel in der professionellen Kinderbetreuung zu begegnen, da ein Teil des Personals auch aus dem Grund mangelnder Qualität aus dem Beruf aussteigt. Bei Kindern mit schweren Beeinträchtigungen, die auch medizinische Unterstützung oder Überwachung in der Kita benötigen, ist der Faktor Qualität ebenfalls von grösster Bedeutung. Nur wenn Eltern darauf vertrauen, dass das Kitapersonal weiss, wie in Notsituationen gehandelt werden muss und genügend Personal vor Ort ist, werden sie sich für die externe Betreuung entscheiden und die Erwerbstätigkeit beibehalten.

[3] https://www.infras.ch/de/projekte/familienergaenzende-betreuung-die-qualitat-der-kita-ist-entscheidend
[4] BAK Economics (2020), Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit" https://www.bak-economics.com/publikation/news/volkswirtschaftliches-gesamtmodell-fuer-die-analyse-zur-politik-der-fruehen-kindheit

Art. 1 Abs.2 Bst. cbis

Bemerkung: Relevant für die Kostensenkung der behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Beeinträchtigungen ist insbesondere, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig den höheren Betreuungskosten entspricht. Ebenfalls ist notwendig, dass auch im Rahmen der Programmvereinbarung Angebotslücken für Kinder mit Beeinträchtigungen geschlossen werden, weshalb diese Zweckbestimmung beibehalten werden soll – zumindest was die Schliessung der Angebotslücken betrifft. Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die von uns geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen).
Wichtig ist an dieser Stelle die Bemerkung, dass eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern schlicht nicht möglich ist, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Platz für ein Kind mit Beeinträchtigungen nicht besucht werden wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Art. 1 Abs.2 Bst. d: Unterstützung der Mehrheit

Begründung: Die positiven volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effekte der Unterstützung der frühen Förderung sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung sind vielfach belegt.[5] Mit qualifizierter frühkindlicher Betreuung wird eine Verbesserung der schulischen Leistung und des Bildungsabschlusses und damit verbunden individuell eine höhere Bildungsrendite erzielt. Frühkindliche Bildung wirkt sich zudem positiv auf das Gesundheitsverhalten und später auch auf die Gesundheitskosten aus. Höhere Bildungsabschlüsse tragen dazu bei, dass die Kinder im Erwachsenenalter seltener Sozialhilfe beziehen. Diese für die Volkswirtschaft allesamt positiven Effekte kommen allerdings erst viele Jahre nach der Zeit zum Tragen, während der die Kinder Angebote im Frühbereich in Anspruch genommen haben.

In Bezug auf Kinder mit Beeinträchtigungen gelten dieselben Überlegungen, wobei die Bedeutung der frühen Förderung noch grösser ist: vorschulische, inklusive Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern in der Schule und später auch in der beruflichen Laufbahn. Zudem wird der Einstieg in den Kindergarten bei Kindern mit Verhaltensauffälligkeiten stark erleichtert, wenn davor bereits eine Inklusion in die Gruppe stattgefunden hat (vgl. Procap Bericht 2021[6]).

Art. 2 Bst. a Geltungsbereich: Unterstützung der Minderheit
Gilt auch für Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c, Art. 5 Abs. 2bis FamZG

Begründung: Der Minderheitsantrag (Stark, Friedli Esther) zur Ausweitung der Betreuungszulage auf die nicht institutionelle Kinderbetreuung leitet sich aus der heute bereits vielfach geleisteten Betreuungsarbeit von bspw. Grosseltern, Nachbarn oder Tageseltern ab. Die Betreuungsformen sollen gleichbehandelt werden.

[5] Z.B Interface (2020), Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit: Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen: https://jacobsfoundation.org/wp-content/uploads/2020/09/JF_Whitepaper_Investition_fru%CC%88he_Kindheit_final.pdf

[6] https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung_Information/Politik/Downloads/KITA/20210629_Procap_Kitabericht_2_Auflage_DE_BF_Web.pdf

Wir bekennen uns zu vielfältigen Familienmodellen und begrüssen den Ansatz, dass allen Familien, welche ihre Kinder extern betreuen lassen, eine Betreuungszulage zusteht. Eine Gleichbehandlung von allen familienexternen Betreuungsformen ist dem SBLV ein Anliegen. Es ist für uns jedoch eine Bedingung, dass der Erhalt der Betreuungszulage eine Bezahlung der nicht institutionellen Betreuungsarbeit sowie Qualitätssicherungs-Massnahmen voraussetzt.

Art. 3 Begriffe

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichen auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

Die Behinderungsdefinition in Art. 3 Bst. d erachten wir als gut formuliert, wir sind einverstanden.

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

Art. 4-7

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichen auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

Art. 8. Kürzung des Bundesbeitrages und **Art. 9** Festlegungen des Schwellenwerts

Im Sinne der einleitenden Bemerkungen unter «Grundsätzliches», wonach wir im Grundsatz bereit sind, das Ständeratsmodell zu akzeptieren, sind wir mit der Streichung von Art. 8 und Art. 9 einverstanden.

Nicht akzeptabel ist jedoch, dass in Art. 5 im Familienzulagengesetz kein entsprechendes Pendant geschaffen wurde, welches analog zur Nationalratsvariante die gleiche Anreizwirkung auf die Kantone hat. Wir beantragen eine entsprechende Ergänzung in Art. 5 Abs. 2bis.

Art. 10: neuer Antrag
Im Sinne der einleitenden Bemerkungen unter «Grundsätzliches» sind wir im Grundsatz bereit, das Ständeratsmodell zu akzeptieren. Wir regen an, den Artikel beizubehalten, um seltene Fälle von Überentschädigung vorzubeugen:

Antrag Art. 10 (neu): Abs.1 Die neue Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen. Abs.2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, indem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt. Abs. 3: Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

Begründung: Die Überlegungen zur Überentschädigung im Nationalrats-Modell waren nachvollziehbar, weshalb sie analog auch im Ständerats-Modell eingebettet werden sollen. Selbstverständlich muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge

erhalten, als für sie tatsächlich Kosten anfallen – auch, wenn die Ausführung durch Kantone und Gemeinden erfolgt. Solche Fälle wären äusserst selten, aber für das System reputationsschädigend – und sollten deshalb verhindert werden.

Art. 11 und Art. 12

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

3. Abschnitt Programmvereinbarungen

Art. 13 Abs. 1 Bst. b: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Das Gesetz soll namentlich die Beschäftigung von Frauen verbessern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Kinderbetreuungsinstitutionen nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade im Gesundheitsbereich mit einem akuten Fachkräftemangel sind sehr viele Frauen beschäftigt, welche zu unregelmässigen Zeiten arbeiten. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen besser auf diese Zeiten angepasst werden, damit das externe Betreuungsangebot tatsächlich die Erwerbstätigkeit ermöglicht und die Beiträge eine Wirkung entfalten.

Art. 13 Abs. 1 Bst. c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit die Betreuung in Anspruch genommen wird. (Vgl. Begründung zu Art. 1 Abs.2 Bst c UKibeG)

Art. 13 Abs. 1 Bst. d:

Bemerkung: Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen, entsprechend ist es sinnvoll, dazu mit dem Buchstaben d. einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.
Hingegen weisen wir darauf hin, dass “die Senkung der Kosten für deren Eltern” nun doppelt, einerseits bei den Programmvereinbarungen (in Verbindung mit der Zweckbestimmung in Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG), andererseits bei der Betreuungszulage in Art. 5 Abs. 2ter FamZG geregelt ist – in letzterem aber unzureichend.

Die höheren Beiträge gemäss vorgesehenem Art. 5 Abs. 2ter FamZG ermöglichen somit nicht allen Kindern den Kitabesuch und können in der Folge auch bestehende Angebotslücken – die es noch vielerorts in der Schweiz gibt – nicht schliessen, was die Kommission eigentlich klar beabsichtigt.
Dies gilt es in Art. 5 Abs. 2ter FamZG zu korrigieren, indem der maximale Faktor auf 3 erhöht wird. Solange die Erhöhung bis 3 nicht erfüllt ist, braucht es einen Zusatz und diese Formulierung in Art. **Art. 13 Abs. 1 Bst. d** ist hier notwendig.

Art. 13 Abs. 4: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Die Formulierung gemäss Nationalrat ist grundsätzlich sinnvoll und kann trotz Konzeptwechsel beibehalten werden. Sie macht immer dann Sinn, wenn ein Programm über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt wird. Dies, um Beispiele guter Praxis,

Qualitätsverbesserungen oder Harmonisierungsbestrebungen der Kantonskonferenzen zu unterstützen oder Projekte Dritter, die der Weiterentwicklung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung dienen.

Art. 13a, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20:

Wir unterstützen die Vorschläge gemäss ständerätlicher Kommission.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)

Die Änderungen im FamZG entsprechen dem Konzept des ständerätlichen Modells, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen. Folgende Anpassungen sind im FamZG jedoch unabdingbar, damit die Vorlage ihre Zielsetzungen erreicht:

Art. 3 Abs. 1 Bst. c : Unterstützung der Minderheit II Herzog Eva

Begründung: Im Nationalrat wurde die Altersspanne ursprünglich als die gesamte obligatorische Schulzeit vorgeschlagen. Namentlich aus finanziellen Überlegungen wurde der Geltungsbereich eingeschränkt, wie vom Bundesrat vorschlagen auf 8P Harmos, was dem Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe und einem Alter von 11-12 Jahren entspricht.

Die Anspruchsgruppe weiter einzuschränken, erachten wir nicht als mit den Zielen dieser Vorlage vereinbar. Kinder in der Primarschule sollten nicht systematisch unbetreut sein. Gleichzeitig gilt es, die Erwerbstätigkeit der Eltern und damit deren Arbeitsmarktfähigkeit auch in diesem Alter zu ermöglichen. Damit die Vorlage Wirkung entfaltet, ist es sinnvoll, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

Die Minderheit I (Gmür-Schönenberger) hat gegenüber der Mehrheit immerhin den Vorteil, dass der Abschluss der Basisstufe abgedeckt ist. Der Vorschlag der Mehrheit, die Altersgrenze auf 7 Jahre zu senken, ermöglicht keine durchgängige Berufstätigkeit der Eltern, da die Kinder in diesem Alter oft wenige Stunden zur Schule gehen und der Betreuungsbedarf nach wie vor sehr hoch ist.

Art. 5 Höhe der Familienzulage / Betreuungszulage

Art. 5 Abs. 2bis

Wir begrüssen das lineare System und Formulierung der Mehrheit, welches verhindert, dass wegen Schwelleneffekten die Beschäftigungswirkung negativ beeinträchtigt wird. Hingegen fehlt ein Mechanismus, wie weiter vorne aufgezeigt, um analog der Artikel 8 und 9 der Nationalratsversion Fehlanreizen bei den Kantonen vorzubeugen.

Antrag auf Erweiterung Art. 5 Abs. 2bis, um Fehlanreize für Kantone zu verhindern:

Art. 5 Abs. 2bis

a. Die Betreuungszulage beträgt mindestens ***150*** ~~*100*~~ Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jeden zusätzlichen halben Betreuungstag pro Woche erhöht sich die Zulage um ***75*** ~~*50*~~ Franken.

b. ***Kürzung der Betreuungszulage*** (neu, gestützt auf Art. 8 UKibeG, Version Nationalrat)
   1. ~~*Der Bundesbeitrag*~~ ***Die Betreuungszulage*** wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. ***Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 2bis Bst. a nicht unterschreiten.*** ~~*Der Bundesbeitrag darf jedoch 10 Prozent der Kosten nach Artikel 7 Absatz 1 nicht unterschreiten.*~~
   2. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind unter ***12*** ~~*16*~~ Jahren.
   3. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung

c. ***Festlegung des Schwellenwerts*** (neu, gestützt auf Art. 9 UKibeG, Version Nationalrat)
   1. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
   2. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung ***der Betreuungszulage*** *des Bundesbeitrags* in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
   3. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
   4. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung ***der Betreuungszulage*** ~~*des Bundesbeitrags*~~ pro Kanton.

Begründung:
Ein zentrales Manko der ständerätlichen Vorlage ist, dass sie **Fehlanreize für die Kantone** schafft, auf Basis der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren. Dies ist hinsichtlich der Beschäftigungswirkung kontraproduktiv und entspricht leider auch einer Erfahrung aus der Vergangenheit, beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die nationalrätliche Version hatte deshalb auf Vorschlag der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Berggebiete (SAB) einen durchdachten Mechanismus ausgearbeitet, der die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung der Vorlage maximierte: Vorerst geht der Bund mit gutem Beispiel voran und finanziert einen höheren Kostenanteil (daher der Antrag, pro Tag 150 bzw. pro Halbtag 75 Franken zu bezahlen). Wenn die Kantone dann aber ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, geht auch der Bund (beziehungsweise im SR-Modell auch die Arbeitgebenden) mit seinen Anteilen zurück. Wir beantragen hier daher eine Anpassung von Art. 5 Abs. 2bis FamZG, welche den Anreizmechanismus des Nationalrats auf das Ständeratsmodell überträgt und analog nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorsieht, wenn die Summe der

Beiträge an die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Erstens, weil die Betreuungszulage allein nicht ausreicht, um die erwünschte Wirkung zu erzielen. Das volkswirtschaftliche Optimum der Subventionierung durch die öffentliche Hand liegt deutlich höher (Vgl. BAK Basel Economics[7], +1.5 Mrd. CHF allein für die frühe Kindheit) und benötigt zwingend auch noch eine Erhöhung der kantonalen Beiträge, um die erwünschte Beschäftigungswirkung wie auch die Förderung der Frühen Kindheit (und den späteren Nutzen in Form höherer Bildung und weniger Sozialausgaben) zu realisieren. Zweitens muss vermieden werden, dass Kantone ihre Beiträge reduzieren. Ohne Anreizmechanismus besteht die Gefahr, dass Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung gemäss ständerätlichem Konzept neu den Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Daher schlagen wir vor, die Betreuungszulage zu Beginn des Systems auf **150** Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jeden zusätzlichen halben Betreuungstag pro Woche erhöht sich die Zulage um **75** Franken.

So wird sichergestellt, dass auch bei einer Kürzung zumindest ein Sockelbeitrag noch bestehen bleibt.

Die Umsetzung wird dadurch ermöglicht, dass bei der Geltendmachung des Anspruchs auf eine Betreuungszulage ohnehin das Kind und damit auch der Wohnsitz des Kindes inklusive Wohnsitzkanton registriert werden muss – dieser Wohnsitzkanton ist für die Ermittlung des Kürzungsbedarfs relevant. In der Folge kann bei der Nichterreichung des Schwellenwerts durch einen Kanton die Betreuungszulage für alle Kinder eines Kantons durch die Ausgleichskassen gekürzt werden.

Antrag auf Anpassung Art. 5 Abs. 2ter, um Betreuung von Kindern mit Behinderungen zu ermöglichen:
Art. 5 Abs. 2ter
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal ***dreifachen*** ~~*zweifachen*~~ Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Begründung: Aus anreizökonomischer Sicht macht ein Unterstützungssystem Sinn, bei dem über die Bundesgesetzgebung immer linear derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird (wie die Kommission selbst das auch zurecht in Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorschlägt). Gemäss Procap-Bericht (S. 30) beträgt das Maximum der Kosten bei einem Kind mit einer schweren Behinderung Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderung. Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten sind solche Beiträge nicht zu stemmen und ein Kitabesuch wird verunmöglicht. Dies führt regelmässig dazu, dass ein Elternteil, meist die Mutter, die Erwerbsarbeit aufgibt oder sehr stark reduziert.

[7] BAK Economics (2020), Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit" https://www.bak-economics.com/publikation/news/volkswirtschaftliches-gesamtmodell-fuer-die-analyse-zur-politik-der-fruehen-kindheit, S.123: Investitionsszenario mit Qualitäterhöhung und Fördermassmahmen für benachteiligte Kinder: 1509 Mrd.

In diesem Bereich ist die Architektur der WBK-S nicht nachvollziehbar: Innerhalb der Betreuungszulage wird maximal der zweifache Betrag gewährt, weiter können Beiträge aus den Programmvereinbarungen zur Kostensenkung gewährt werden. Für Kinder mit schweren Behinderungen müssen somit zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden, was administrativ aufwändig ist und nur dann funktioniert, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag.

Art. 5 Abs. 2quater: Unterstützung der Minderheit Herzog

Begründung: Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielte Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleibt. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt. Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten wegen des entwicklungspsychologisch wichtigen höheren Betreuungsschlüssels (mehr Personal) mehr, oft das 1,5-Fache des Kindertarifs. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit hier keine lineare Betreuungszulage vorsieht.

Dies ist umso wichtiger, als es gerade die erhöhten Kosten für die institutionelle familienergänzende Betreuung während dieser Baby- und Kleinkindzeit sind, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung ist also gerade hier das lineare Modell von substanzieller Bedeutung. Wir verweisen dazu auch auf die Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Support to Working Parents. Report Comparing two Proposals» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes.

Art. 16 Finanzierung: Unterstützung mit Änderungsantrag

Abs.6: Unterstützung der Minderheit Herzog mit Änderung:

Abs. 6 Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. *2*-2bis*,* ***2ter, 2quater*** FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Begründung: Abs. 5 ist nicht nötig, da in Art. 16 Abs. 1-4 definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt wird. Hingegen ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil nicht alleine die Kantone und Gemeinden von externer Kinderbetreuung und einer höheren Beschäftigung profitieren. Auch der Bund profitiert von früher Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Zudem hat man sonst ein Problem der fiskalischen Äquivalenz. Mit der heutigen Mobilität fällt der spätere Nutzen der familienergänzenden Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden.

Art. 23a Statistik: Unterstützung mit Änderungsantrag

Wir beantragen eine Ergänzung von Art. 23a Abs. 1 FamZG:

Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen ***der Politik der frühen Förderung sowie*** der familienergänzenden Kinderbetreuung***, wobei auch die spezifische Situation von Kindern mit erhöhtem Betreuungsbedarf (Babys, Kinder mit Behinderungen) berücksichtigt wird.*** ~~*sowie der Politik der frühen Förderung von Kindern.*~~

Begründung: Im Bereich der Betreuung von Kindern mit Behinderungen sowie von Babys fehlen heute entscheidende statistische Grundlagen (tatsächliche Kosten, Anzahl Kinder, Anzahl Plätze, Art der bestehenden Angebote, Erwerbspensen der Eltern). Der Entscheid von Müttern, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen, ist massgeblich von den Kosten der Betreuung abhängig. Gerade bei Babys sind diese Kosten in der Regel deutlich höher. Es gibt aber keine Daten zu Anzahl und tatsächlich verrechneten Tarifen. Die Erwerbsquote bei Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare bisherige Grundlage ist ein Bericht von Procap.

Volkswirtschaftlich ist es bei beiden Gruppen zu vermeiden, dass sie ihre Erwerbspensen reduzieren.

Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes: Unterstützung der Mehrheit

Begründung: Die Formulierung der Mehrheit ermöglicht insbesondere Alleinerziehenden eine rasche Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit (in den meisten anderen Fällen mit Kinderbetreuung arbeitet die Partnerin oder der Partner, womit die Betreuungszulage ohnehin an diese Person geht und diese Regelung nicht anwendbar ist). Gerade Alleinerziehende sind darauf angewiesen, die familienergänzende Kinderbetreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Es wäre ökonomisch ineffizient, bei einer Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um dann wiederum bei einem Stellenangebot eine erschwerte Arbeitsaufnahme hinnehmen zu müssen, da zuerst die Kinderbetreuung neu organisiert werden muss. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung soll sofort ein Platz gefunden werden können. Die Kindertagesstätten ihrerseits sind aus Kosten und Effizienzgründen auf eine Planung angewiesen. Plätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder Tagen gekündigt oder in Anspruch genommen werden.

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

Unterstützung der Mehrheit: Eintreten

Art. 1 Unterstützung der Version des Nationalrats (224 Millionen Franken)

Begründung: In allen Schwerpunkten der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. Daher wäre der Betrag des Nationalrats, 224 Millionen, notwendig.

Innerhalb der ständerätlichen Varianten unterstützen wir die **Minderheit I Wasserfallen**.

Wir weisen darauf hin, dass es unstimmig und wenig zielführend ist, den Beitrag hier zu reduzieren und gleichzeitig an mehreren Orten bei der Betreuungszulage den Betrag tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarung. Mit dieser Ausgangslage wird es nicht möglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen: Die Mittel der Programmvereinbarungen wie vorgeschlagen und die Betreuungszulage wie vorgeschlagen, werden insgesamt nicht ausreichen, um Eltern von Kindern mit Behinderungen mit erhöhtem Betreuungsbedarf und erhöhten Betreuungskosten sowie Eltern mit Kindern unter 18 Monaten, die ebenfalls erhöhte Tarife bezahlen, in der Erwerbstätigkeit zu halten.

Vielen Dank, dass die Anliegen des SBLV und damit der Frauen vom Land berücksichtigt werden.

Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Schweizerischer Bäuerinnen- und Landfrauenverband SBLV

A. Challandes

Anne Challandes
Präsidentin

G. Schürch-Wyss

Gabi Schürch-Wyss
Vizepräsidentin SBLV und Präsidentin
des Fachbereichs Familien- und Sozialpolitik

sf-mvb
Schweizerischer Fachverband
Mütter- und Väterberatung

An die
Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
des Ständerats
z.H. Frau Mathilde Crevoisier Crelier, Präsidentin
Per E-Mail an: familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 12. Juni 2024

Stellungnahme des SF MVB zum Vorschlag der WBK-S zur Umsetzung der Parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zu den Anträgen der WBK-S zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) und zum Bundesbeschluss Stellung zu nehmen.

Der Schweizerische Fachverband Mütter- und Väterberatung (SF MVB) vertritt gesamtschweizerisch die Anliegen der Mütter- und Väterberatung (MVB) und setzt sich für Qualität und Professionalität im Fachbereich ein. Die MVB ist ein niederschwelliges, in allen Kantonen etabliertes Beratungsangebot der Prävention und Gesundheitsförderung in der frühen Kindheit und als solches ein wichtiger Bestandteil der kantonalen Politiken im Frühbereich. Die MVB begleitet Eltern, Erziehungsberechtigte und weitere familiäre Bezugspersonen des Kindes ab der Geburt bis zum 5. Geburtstag und unterstützt sie in ihren Betreuungs- und Erziehungsaufgaben. Im Zentrum stehen die physische, psychische und kognitive Gesundheit und Entwicklung des Kindes.

Im Folgenden äussern wir uns zu ausgewählten Aspekten der Vorlage und verweisen auf die Stellungnahmen unserer Partnerorganisation Alliance Enfance und Pro Familia Schweiz.

Allgemeine Würdigung der Vorlage

Die Parlamentarische Initiative 21.403 verlangt eine massgebliche Vergünstigung der Elternbeiträge und eine Verbesserung der frühkindlichen Bildung, mit dem Ziel, die Entwicklungschancen der Kinder zu erhöhen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Der SF MVB unterstützt ausdrücklich die beiden Kernziele der Vorlage.

Der SF MVB hat bereits im September 2022 Stellung zum Vorschlag der WBK-N genommen und diesen Entwurf in seinen Grundzügen befürwortet. Dabei haben wir vereinzelt auch gewisse Elemente kritisiert, u.a. die zu tief angesetzten finanziellen Mittel und die Auszahlung an die Familien als Subjektfinanzierung anstatt als Beitragszahlungen an die Kantone.

Der SF MVB begrüsst es, dass auch die WBK-S die laufende Anstossfinanzierung für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in ein neues Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) überführen möchte und damit dem Nationalrat folgt. Beim nun vorliegenden Vorschlag der WBK-S möchte der SF MVB auf folgende Punkte hinweisen:

1. Perspektive der Kinder fehlt

Die Perspektive der Kinder ist in der WBK-S Vorlage in keiner Weise berücksichtigt, obwohl sie eines der Kernziele der Parlamentarischen Initiative ist. Der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs der WBK-S auf die Erwachsenen erfüllt nur die eine Hälfte der Vorlage und entspricht auch nicht dem Titel des UKibeG. Die durch das Gesetz betroffenen Subjekte, die Kinder, die im Zweckartikel der Gesetzesvorlage an prominentester Stelle erwähnt werden (als Teil der Familien und als direkt Betroffene, deren Chancen verbessert werden sollen), können nicht unbegründeterweise aus allen Erläuterungen und Begleitdokumenten ausgeschlossen werden.

2. Geltungsbereich

Das Gesetz sollte sich nicht auf Kinder im Vorschulalter beschränken. Der SF MVB ist der Ansicht, dass die finanzielle Entlastung der Eltern deutlich über das 7. Lebensjahr hinausgehen sollte, da die Nachfrage nach familien- und schulergänzender Betreuung nicht mit dem 7. Lebensjahr endet. Die familienergänzende Bildung und Betreuung ist auch in der Schulzeit bedeutsam und den Eltern sollte die Wahl der geeigneten Institution von Bildung und Betreuung offenstehen – ob nun schulergänzende Tagesstruktur, Tagesfamilie (besonders auf dem Land auch für ältere Kinder sehr wichtig) oder Kindertagesstätte (auch da sie teilweise Kinder bis 12 Jahre aufnehmen). Entsprechend ist der Begriff «Vorschulalter» in allen Artikeln zu streichen.

3. Programmvereinbarungen

Der SF MVB bedauert, dass der Qualität der Angebote im Vorschlag der WBK-S zu wenig Platz eingeräumt wird. Hohe pädagogische Qualität, wie sie die Wissenschaft beschreibt, wird zu oft noch nicht erreicht. Zuletzt gezeigt hat dies eine internationale Vergleichsstudie der UNICEF (Gromada & Richardson 2021). Die Schweiz schneidet im Bereich familienergänzende Bildung und Betreuung schlecht ab. Dies ist vor allem dem Mangel an ausgebildeten Fachpersonen sowie fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen geschuldet.

Der SF MVB fordert daher die Beibehaltung folgender ursprünglich vorgesehener Förderbereiche: die Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität des Angebots sowie eine bessere Abstimmung der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Bedürfnisse der Eltern (E-UKibeG Art. 13 Abs. 1 Bst. b und c). Die Beibehaltung dieser Förderbereiche ist aus volkswirtschaftlichen Gründen sowie zur Förderung der Chancengerechtigkeit entscheidend. Wichtig ist, dass die Programmvereinbarungen gezielte und nachhaltige Massnahmen zur Förderung der Qualität finanziell unterstützen. Um die Qualität zu steigern, bedarf es besserer Arbeitsbedingungen, die Etablierung pädagogisch begründeter Betreuungsschlüssel sowie die Gewährleistung eines angemessenen Anteils an qualifiziertem Personal. Zudem ist darauf zu achten, dass die bessere Abstimmung des Betreuungsangebots auf die Bedürfnisse der Eltern und Kindern vor allem zu einer Ausweitung des Angebots durch die Schaffung neuer Betreuungsplätze führt und nicht zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für das Betreuungspersonal

(z.B. durch übersteigerte Flexibilisierungsanforderungen bezüglich Arbeitszeit). Die Problematik, dass viele Fachkräfte aus der Branche abwandern, würde sonst zusätzlich verstärkt.

Der Verband präferiert die vom Nationalrat definierten vier Förderbereiche der Programmvereinbarungen in der Höhe von 224 Mio. CHF im Kinderbetreuungsgesetz (UKibeG) gegenüber der reduzierten Anzahl Förderbereiche der WBK-S in der Höhe von 128 Mio. CHF. Der SF MVB fordert zudem, dass die Programmvereinbarungen eine Finanzierung der Massnahmen durch die Kantone über vier Jahre hinaus vorsehen. Dies ist notwendig, damit die Förderziele tatsächlich erreicht werden können und die Kinderbetreuungsinstitutionen Planungssicherheit haben. Eltern vertrauen ihre Kinder nur einer qualitativ guten institutionellen Bildung und Betreuung an. Und nur mit einer Förderung und Begleitung von hoher Qualität können Kinder ihr gesamtes Potenzial entfalten[1]. Die BAK-Studie (2020) zeigt, dass Investitionen in die Qualitätsverbesserung den jährlichen Effekt von Ausgaben in die Kinderbetreuung verdoppeln können.

Der SF MVB begrüsst es, dass in der aktuellen Vorlage das Subsidiaritätsprinzip berücksichtigt wird und der Bund über Programmvereinbarungen die Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung sowie den Massnahmen im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung unterstützen kann. Das Instrument der Programmvereinbarungen lässt den Kantonen genügend Gestaltungsspielraum, in der Umsetzung auf diejenigen Massnahmen zu fokussieren, die der Ausgangslage und dem Bedarf im jeweiligen Kanton am besten entsprechen. Massnahmen der Kantone zur Qualitätsentwicklung im Rahmen der Programmvereinbarungen können sein: Schaffung inklusiver Bildungs- und Betreuungsangebote (benötigt zusätzliches und entsprechend geschultes Personal sowie teils Infrastruktur und Material), Erleichterung des Zugangs für belastete Familien, Integrationsmassnahmen wie Sprachförderung, Ermöglichung von Qualitätsentwicklungsprozessen in den Institutionen, Förderung von Aus- und Weiterbildung, Verringerung des Betreuungsschlüssels (z. B. Kosten-übernahme zusätzlicher Personalaufwand durch den Kanton).

Die Programmvereinbarungen sind an die Empfehlungen der SODK und EDK zur Qualität und Finanzierung von familien- und schulergänzender Kinderbetreuung, die seit 2022 vorliegen, zu knüpfen. Es sind dafür zusätzliche Investitionen, gekoppelt an qualitätsfördernde Vorgaben oder Ziele (Qualifikation des Fachpersonals, Betreuungsschlüssel und Qualitätsmanagement) nötig. Dies ist sowohl in Bezug auf den Umfang der in den Programmvereinbarungen zur Verfügung gestellten Mittel als auch in Bezug auf deren Umsetzung (auf Verordnungsebene und in der Aushandlung mit den Kantonen) zu berücksichtigen.

4. Finanzielle Beteiligung der Arbeitgeber

Die finanzielle Unterstützung der Eltern liegt beim Vorschlag der WBK-S mittels Betreuungszulagen nur noch in geringem Umfang beim Bund und ist mehrheitlich auf Arbeitgeberbeiträge überwälzt worden. Analog zur Stellungnahme von Pro Familia Schweiz fordert der SF MVB grundsätzlich, dass familien- und schulergänzende Kinderbetreuung durch staatliche Gelder finanziert und als Service Public organisiert werden muss. Die chronische Unterfinanzierung der Betreuungsstrukturen kann mit einer neu geschaffenen Transferleistung zur Senkung der Kosten für Eltern nicht nachhaltig bekämpft werden. Wird am

[1] INFRAS (2018) für Jacobs Foundation, Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen.

Entwurf der WBK-S festgehalten, befürwortet der SF MVB eine Kostenbeteiligung durch die Arbeitgebenden. Der SF MVB 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 erwerbstätige Eltern unverhältnismässig belasten und dem Ziel der Vorlage erwerbstätige Eltern zu entlasten widersprechen. Der Fachverband spricht sich dafür aus, dass sich der Bund mit 50% dauerhaft an der Finanzierung der Betreuungskosten beteiligt (E-FamZG Art. 16).

Weitere Kommentare

- Wir unterstützen alle Bemühungen der WBK-S, für Kinder mit Behinderungen gute Lösungen zu finden und weisen speziell auf die Vorschläge und Kommentare im Rahmen dieser Vernehmlassung von Procap hin, die sich für die Interessen von behinderten Kindern und derer Eltern einsetzen.
- Über die Wichtigkeit von Daten auf nationaler Ebene in der familienergänzenden Kinderbetreuung, insbesondere der institutionellen Betreuung, hat sich der Verband bereits ausführlich in seiner Stellungnahme zum WBK-N-Vorschlag geäussert. Der SF MVB befürwortet ausdrücklich den Aufbau einer nationalen Kinderbetreuungsstatistik für die institutionelle Kinderbetreuung. Entsprechende harmonisierte Datengrundlagen in diesem Bereich werden von den Fachorganisationen seit Jahren gefordert, wie auch im Bereich der Kinder- und Jugendgesundheit. Richtigerweise ist für die Statistik eine Zusammenarbeit mit den Kantonen vorgesehen, jedoch ist es ebenso unabdingbar, dass für die Konzeption, Erstellung und künftige Weiterentwicklung dieser Statistiken mit nationalen Verbänden und Branchenorganisationen zusammengearbeitet wird. Mangels bisherigen Engagements des Bundes in diesem Bereich haben nationale Verbände und Branchenorganisationen hier unter erheblichem Ressourceneinsatz bereits teilweise jahrelange und wichtige Vorarbeit geleistet. Bei der Ausarbeitung von entsprechenden Erhebungskonzepten sollte zudem zwingend eine einheitliche und differenzierte Einteilung der untersuchten Altersgruppen erfolgen, um die Angebote und Daten in der Frühen Förderung sinnvoll vergleichen zu können. Es ist zentral, dass die künftig auf Basis des UKibeG zu erhebenden Statistiken nicht nur die familienergänzende Kinderbetreuung, sondern alle Angebote der Frühen Förderung abdecken. Hier sollten von Seiten Bund entsprechende Mittel eingeplant werden.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens.

Freundliche Grüsse

Nina Schläfli
Präsidentin SF MVB

Dina Wyler
Geschäftsleiterin SF MVB

Schweizerischer Gehörlosenbund SGB-FSS — Räffelstrasse 24 — CH-8045 Zürich

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur

z.H. Mathilde Crevoisier Crelier, Kommissionspräsidentin

Per E-Mail an: familienfragen@bsv.admin.ch

Zürich, 28. März 2024

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

Der Schweizerische Gehörlosenbund SGB-FSS ist der nationale Dachverband der Gehörlosen- und Hörbehindertenorganisationen. Er engagiert sich für die Gleichstellung von Menschen mit einer Hörbehinderung und steht ein für die vollumfängliche Inklusion aller Menschen mit einer Hörbehinderung insbesondere in Bildung, Beruf, Kultur und Gesellschaft. Der Schweizerische Gehörlosenbund setzt sich dafür ein, dass die drei Landes-Gebärdensprachen (Deutschschweizerische Gebärdensprache (DSGS), Französische Gebärdensprache (LSF) und Italienische Gebärdensprache (LIS)) in der Schweiz gesellschaftlich und rechtlich anerkannt werden. Damit verfolgt er die vollständige Gleichstellung und Nichtdiskriminierung von Menschen mit Hör- und Hörsehbehinderung und deren Inklusion. Die Gehörlosengemeinschaft in der Schweiz umfasst 20'000 bis 30'000 Personen. Insgesamt leben in der Schweiz über 1 Million Menschen mit einer Hörbehinderung.

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 (Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung) und die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Umsetzungsvorschlag der ständerätlichen Kommission.

I. Grundsätzliches

Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung ist als essenzielle Infrastruktur von entscheidender Bedeutung für die Schweizer Volkswirtschaft. Sie erlaubt es Eltern – viele davon hoch qualifiziert –, auch nach der Geburt von Kindern langfristig erwerbstätig zu bleiben. Schweizer Unternehmen sind heute auf das berufliche Engagement dieser Fachkräfte dringend angewiesen – ebenso wie die Sozialversicherungen.

Gleichzeitig zwingt die heutige Rechtspraxis bezüglich Scheidungen, Unterhalt sowie voraussichtlich auch bezüglich Witwen- bzw. Witwerrenten Männer wie Frauen dazu, grundsätzlich auch im Fall einer Elternschaft im Beruf zu bleiben, um im Fall eines entsprechenden Lebensereignisses nicht in finanzielle Not zu geraten. **Es ist die Aufgabe des Staates, diesem von seinen Institutionen derart manifestierten Rollenverständnis auch mit der entsprechenden Infrastruktur gerecht zu werden** – also die finanzielle Existenzsicherung beider Geschlechter überhaupt erst möglich zu machen.

Nicht zuletzt leistet die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung **einen fundamentalen Beitrag zur Frühförderung von Kindern**, zur Chancengleichheit in Gesellschaft und Wirtschaft und zu Bildung und Stabilität der nächsten Generation.

Der Bund leistete mit der einst befristeten und mehrfach verlängerten Anstossfinanzierung für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung einen wertvollen Beitrag zur Etablierung einer entsprechenden Vereinbarkeitsinfrastruktur in der Schweiz. Doch dieses Impulsprogramm eignet sich nicht als dauerhafte Lösung. Bis heute sind die Kosten für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung insbesondere für die Mittelschicht mit rund 35 Prozent eines Einkommens[1] derart hoch, dass sie einen massiven Fehlanreiz gegen die Erwerbsarbeit schaffen. Beim Erwerbsentscheid addieren sich diese sehr substanziellen Betreuungskosten oft noch zusätzlich mit höheren Steuern und tieferen bzw. wegfallenden Prämienverbilligungen.

Kurz: Zusätzliche Erwerbsarbeit lohnt sich für viele Familien insbesondere der Mittelschicht kaum.

Wir begrüssen darum sehr, dass mit dieser Vorlage der entsprechende Fehlanreiz korrigiert und erwerbstätige Eltern in der Schweiz entsprechend entlastet werden. Somit lehnen wir die Minderheit Stark (Nichteintreten) ab.

Wir bedauern jedoch, dass sich die Ständeratskommission nicht am Modell des Nationalrats orientiert hat, das eine Finanzierung über Bundesbeiträge vorgesehen hat. **Eine solche Finanzierung wäre volkswirtschaftlich effizienter, da sie ohne jedwelche Belastung von Erwerbseinkommen auskäme.** Angesichts der aktuellen Diskussionen um die Bundesfinanzen sowie der klaren Mehrheitsverhältnisse in der Ständeratskommission zu Gunsten einer Finanzierung über eine Betreuungszulage zeigen wir uns hier kompromissbereit.

Dies, sofern die Vorlage einige nachfolgend ausgeführte Änderungen erfährt, die wir für unabdingbar halten.

<u>Änderungsvorschläge:</u>

1. **Anreizwirkung für die Kantone**

Ein wesentliches und für die volkswirtschaftliche Effektivität essenzielles Element der nationalrätlichen Vorlage war die **Anreizwirkung für die Kantone**. Dies, weil der ursprünglich angedachte Bundesbeitrag, bzw. die jetzt vorgesehene Betreuungszulage, nicht ausreichend hoch ist, um alleine die erwünsche Wirkung

[1] OECD, "Net childcare costs": https://data.oecd.org/benwage/net-childcare-costs.htm?context=OECD

(Beschäftigungseffekte, Verbleib von beiden Eltern im Arbeitsprozess, Bekämpfung des Fachkräftemangels, positive Effekte der frühkindlichen Bildung) zu entfalten. Dafür braucht es zusätzlich eine höhere Unterstützung der Kantone. Dies ist auch im Sinne der Subsidiarität von entscheidender Bedeutung: die parlamentarische Initiative hat auch zum Ziel, die Kantone in die Verantwortung zu nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. Ohne Anreizmodell könnten gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wodurch es zu einem Nullsummenspiel käme. Wir beantragen darum, das im nationalrätlichen Beschluss vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – das von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) eingebracht wurde, auf die Betreuungszulagen zu übertragen.

2. Lineares Modell konsequent umsetzen

Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung kostet aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten sowie teilweise auch für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht die ständerätliche Vorlage hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Wir beantragen, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das 1,5- bis 3-fache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

3. Qualität in den Programmvereinbarungen beibehalten

Neben den Kosten der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung entscheidet die Qualität dieser Betreuung darüber, ob die gewünschten Erwerbseffekte überhaupt erreicht werden. Junge Eltern und insbesondere Mütter erhöhen ihr Erwerbspensum nur dann, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird: Dies zeigt eine entsprechende umfassende Studie von Infras[2] im Auftrag der Jacobs Foundation. Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, ist darum von entscheidender Bedeutung, dass die Verbesserung der Qualität in den Programmvereinbarungen mit den Kantonen beibehalten bleibt.

4. Altersgrenze und Geltungsbereich nicht so stark reduzieren

Die Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage wurde gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag bereits im Nationalrat und in der zu beurteilenden Vorlage erneut weiter gesenkt. Kinder im Primarschulalter können jedoch noch nicht systematisch nicht betreut werden. Damit die Erwerbstätigkeit tatsächlich möglich und die Vorlage entsprechende Wirkung entfaltet, ist es sinnvoll, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

5. Fiskalische Äquivalenz mit Bundesbeitrag verbessern:

Wir beantragen, die Vorlage um eine teilweise Finanzierung über Bundesmittel zu ergänzen. Dies auch im Sinne der fiskalischen Äquivalenz: Der Bund profitiert mittel- und langfristig von früher Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der langfristige Nutzen der familienergänzenden Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die

[2] https://www.infras.ch/media/filer_public/c5/3d/c53dbe39-73db-497d-b675-775024a43aca/schlussbericht_infras_gfs_bern_kinderbetreuung_und_erwerbstatigkeit_def.pdf

Kosten getragen werden. Zudem ist eine Mischfinanzierung volkswirtschaftlich deutlich effizienter, wie bereits ausgeführt wurde, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

II. Unsere Positionen und Anpassungsvorschläge im Detail:

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

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck Abs. 2a

Bemerkung: Wir akzeptieren die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S einen anderen Mechanismus und eine andere Finanzierung vorsieht und die Zielsetzung, die Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung zu senken, neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) in die entsprechende Zweckbestimmung übernommen hat. Im Sinne unserer einleitenden Erläuterungen sind wir bereit, das Ständeratsmodell zu unterstützen, sofern die aktuelle Vorlage einige für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbare Anpassungen erfährt, wie wir im Folgenden ausführen (vgl. Bemerkung unter «Grundsätzliches»).

Art. 1 Abs.2 Bst. b: Unterstützung der Mehrheit

Begründung: Die Minderheit möchte die Angebotslücken nicht nur in der institutionellen Kinderbetreuung, sondern generell vorsehen und bezweckt die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte), und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich.

Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Wir unterstützen aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

Art. 1 Abs. 2 Bst c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Eine hohe Betreuungsqualität ist entscheidend dafür, dass junge Eltern und insbesondere die Mütter ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnehmen resp. ihre Pensen ausweiten. Sie tun dies nur, wenn sie Vertrauen haben, dass ihre Kinder qualitativ gut betreut und gefördert werden. Die Studie von Infras[3] zeigt auf, dass Mütter dann ihre Erwerbspensum ausweiten, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird. Weiter ist es entscheidend, dass die Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern und des Arbeitsmarkts (Erreichbarkeit, Betreuungszeiten) abgestimmt sind. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität des Angebots beizubehalten. Auch eine Studie von BAK Economics[4] prognostiziert substanzielle volkswirtschaftliche Effekte bei Massnahmen zur Qualitätsverbesserung. Zudem ist Qualität auch wichtig, um dem Fachkräftemangel in der professionellen Kinderbetreuung zu begegnen, da ein Teil des Personals auch aus dem Grund mangelnder Qualität aus dem Beruf aussteigt. Bei Kindern mit schweren Behinderungen, die auch medizinische Unterstützung oder Überwachung in der Kita benötigen, ist der Faktor Qualität ebenfalls von grösster Bedeutung. Nur wenn Eltern darauf vertrauen, dass das Kitapersonal weiss, wie in Notsituationen gehandelt werden muss und genügend Personal vor Ort ist, werden sie sich für die externe Betreuung entscheiden und die Erwerbstätigkeit beibehalten.

Art. 1 Abs.2 Bst. cbis

Bemerkung: Relevant für die Kostensenkung der behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen ist insbesondere, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig den höheren Betreuungskosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, dass auch im Rahmen der Programmvereinbarung Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen geschlossen werden, weshalb diese Zweckbestimmung beibehalten werden soll – zumindest was die Schliessung der Angebotslücken betrifft. Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die von uns geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Wichtig ist an dieser Stelle die Bemerkung, dass eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern schlicht nicht möglich ist, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Platz für ein Kind mit Behinderung nicht besucht werden wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Art. 1 Abs.2 Bst. d: Unterstützung der Mehrheit

[3] https://www.infras.ch/de/projekte/familienergaenzende-betreuung-die-qualitat-der-kita-ist-entscheidend
[4] BAK Economics (2020), Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit" https://www.bak-economics.com/publikation/news/volkswirtschaftliches-gesamtmodell-fuer-die-analyse-zur-politik-der-fruehen-kindheit

Begründung: Die positiven volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effekte der Unterstützung der frühen Förderung sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung sind vielfach belegt.[5] Mit qualifizierter frühkindlicher Betreuung wird eine Verbesserung der schulischen Leistung und des Bildungsabschlusses und damit verbunden individuell eine höhere Bildungsrendite erzielt. Frühkindliche Bildung wirkt sich zudem positiv auf das Gesundheitsverhalten und später auch auf die Gesundheitskosten aus. Höhere Bildungsabschlüsse tragen dazu bei, dass die Kinder im Erwachsenenalter seltener Sozialhilfe beziehen. Diese für die Volkswirtschaft allesamt positiven Effekte kommen allerdings erst viele Jahre nach der Zeit zum Tragen, während der die Kinder Angebote im Frühbereich in Anspruch genommen haben.

In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei die Bedeutung der frühen Förderung noch grösser ist: vorschulische, inklusive Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern in der Schule und später auch in der beruflichen Laufbahn. Zudem wird der Einstieg in den Kindergarten bei Kindern mit Verhaltensauffälligkeiten stark erleichtert, wenn davor bereits eine Inklusion in die Gruppe stattgefunden hat (vgl. Procap Bericht 2021[6]).

Art. 2 Bst. a Geltungsbereich: Unterstützung der Mehrheit

Gilt auch für Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c, Art. 5 Abs. 2bis FamZG

Begründung: Die Minderheit Stark möchte die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung vorsehen. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte) - und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich. Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Wir unterstützen aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

Art. 3 Begriffe

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

Die Behinderungsdefinition in Art. 3 Bst. d erachten wir als gut formuliert und sind einverstanden.

---

[5] Z.B Interface (2020), Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit: Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen: https://jacobsfoundation.org/wp-content/uploads/2020/09/JF_Whitepaper_Investition_fru%CC%88he_Kindheit_final.pdf

[6] https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung_Information/Politik/Downloads/KITA/20210629_Procap_Kitabericht_2_Auflage_DE_BF_Web.pdf

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

Art. 4-7

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

Art. 8. Kürzung des Bundesbeitrages und Art. 9 Festlegungen des Schwellenwerts

Im Sinne der einleitenden Bemerkungen unter «Grundsätzliches», wonach wir im Grundsatz bereit sind, das Ständeratsmodell zu akzeptieren, sind wir mit der Streichung von Art. 8 und Art. 9 einverstanden.

Nicht akzeptabel ist jedoch, dass in Art. 5 im Familienzulagengesetz kein entsprechendes Pendant geschaffen wurde, welches analog zur Nationalratsvariante die gleiche Anreizwirkung auf die Kantone hat. Wir beantragen eine entsprechende Ergänzung in Art. 5 Abs. 2bis.

Art. 10: neuer Antrag

Im Sinne der einleitenden Bemerkungen unter «Grundsätzliches» sind wir im Grundsatz bereit, das Ständeratsmodell zu akzeptieren. Wir regen an, den Artikel beizubehalten, um seltene Fälle von Überentschädigung vorzubeugen:

Antrag Art. 10 (neu):

Abs.1 Die neue Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.

Abs.2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, indem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.

Abs. 3: Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

Begründung: Die Überlegungen zur Überentschädigung im Nationalrats-Modell waren nachvollziehbar, weshalb sie analog auch im Ständerats-Modell eingebettet werden sollen. Selbstverständlich muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Kosten anfallen – auch, wenn die Ausführung durch Kantone und Gemeinden erfolgt. Solche Fälle wären äusserst selten, aber für das System reputationsschädigend – und sollten deshalb verhindert werden.

Art. 11 und Art. 12

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

3. Abschnitt Programmvereinbarungen

Art. 13 Abs. 1 Bst. b: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Das Gesetz soll namentlich die Beschäftigung von Frauen verbessern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Kinderbetreuungsinstitutionen nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade im Gesundheitsbereich mit einem akuten Fachkräftemangel sind sehr viele Frauen beschäftigt, welche zu unüblichen Zeiten arbeiten. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen besser auf diese Zeiten angepasst werden, damit das externe Betreuungsangebot tatsächlich die Erwerbstätigkeit ermöglicht und die Beiträge auch eine Wirkung entfalten.

Art. 13 Abs. 1 Bst. c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit die Betreuung in Anspruch genommen wird. (Vgl. Begründung zu Art. 1 Abs.2 Bst c UKibeG)

Art. 13 Abs. 1 Bst. d:

Bemerkung: Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen, entsprechend ist es sinnvoll, dazu mit dem Buchstaben d. einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Hingegen weisen wir darauf hin, dass "die Senkung der Kosten für deren Eltern" nun doppelt, einerseits bei den Programmvereinbarungen (in Verbindung mit der Zweckbestimmung in Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG), andererseits bei der Betreuungszulage in Art. 5 Abs. 2ter FamZG geregelt ist – in letzterem aber unzureichend.

Die höheren Beiträge gemäss vorgesehenem Art. 5 Abs. 2ter FamZG ermöglichen somit nicht allen Kindern den Kitabesuch und können in der Folge auch bestehende Angebotslücken – die es noch vielerorts in der Schweiz gibt – nicht schliessen, was die Kommission eigentlich klar beabsichtigt.

Dies gilt es in Art. 5 Abs. 2ter FamZG zu korrigieren, indem der maximale Faktor auf 3 erhöht wird. Solange die Erhöhung bis 3 nicht erfüllt ist, braucht es noch einen Zusatz und ist diese Formulierung in Art. **Art. 13 Abs. 1 Bst. d** hier notwendig.

Art. 13 Abs. 4: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Die Formulierung gemäss Nationalrat ist grundsätzlich sinnvoll und kann trotz Konzeptwechsel beibehalten werden. Sie macht immer dann Sinn, wenn ein Programm über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt wird. Dies, um Beispiele guter Praxis, Qualitätsverbesserungen oder Harmonisierungsbestrebungen der Kantonskonferenzen zu unterstützen oder Projekte Dritter, die der Weiterentwicklung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung dienen.

Art. 13a, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20:

Wir unterstützen die Vorschläge gemäss ständerätlicher Kommission.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)

Die Änderungen im FamZG entsprechen dem Konzept des ständerätlichen Modells, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen. Folgende Anpassungen sind im FamZG jedoch unabdingbar, damit die Vorlage ihre Zielsetzungen erreicht:

Art. 3 Abs. 1 Bst. c : Unterstützung der Minderheit II Herzog Eva

Begründung: Im Nationalrat wurde die Altersspanne ursprünglich als die gesamte obligatorische Schulzeit vorgeschlagen. Namentlich aus finanziellen Überlegungen wurde der Geltungsbereich eingeschränkt, wie vom Bundesrat vorschlagen auf 8P Harmos, was dem Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe und einem Alter von 11-12 Jahren entspricht.

Die Anspruchsgruppe weiter einzuschränken, erachten wir nicht als mit den Zielen dieser Vorlage vereinbar. Kinder in der Primarschule sollten nicht systematisch unbetreut sein. Gleichzeitig gilt es, die Erwerbstätigkeit der Eltern und damit deren Arbeitsmarktfähigkeit auch in diesem Alter zu ermöglichen. Damit die Vorlage Wirkung entfaltet, ist es sinnvoll, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

Die Minderheit I (Gmür-Schönenberger) hat gegenüber der Mehrheit immerhin noch den Vorteil, dass der Abschluss der Basisstufe abgedeckt ist. Der Vorschlag der Mehrheit, die Altersgrenze auf 7 Jahre zu senken, ermöglicht keine durchgängige Berufstätigkeit der Eltern, da die Kinder in diesem Alter oft wenige Stunden zur Schule gehen und der Betreuungsbedarf nach wie vor sehr hoch ist.

Art. 5 Höhe der Familienzulage / Betreuungszulage

Art. 5 Abs. 2bis

Wir begrüssen das lineare System und Formulierung der Mehrheit, welches verhindert, dass wegen Schwelleneffekten die Beschäftigungswirkung negativ beeinträchtigt wird. Hingegen fehlt, wie weiter vorne aufgezeigt, ein Mechanismus, um analog den Artikeln 8 und 9 der Nationalratsversion Fehlanreizen bei den Kantonen vorzubeugen.

Antrag auf Erweiterung Art. 5 Abs. 2bis, um Fehlanreize für Kantone zu verhindern:

Art. 5 Abs. 2bis

a. Die Betreuungszulage beträgt mindestens ***150*** ~~*100*~~ Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jeden zusätzlichen halben Betreuungstag pro Woche erhöht sich die Zulage um ***75*** ~~*50*~~ Franken.

b. ***Kürzung der Betreuungszulage*** (neu, gestützt auf Art. 8 UKibeG, Version Nationalrat)
   1. ~~*Der Bundesbeitrag*~~ ***Die Betreuungszulage*** wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. ***Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 2bis Bst. a nicht unterschreiten.*** ~~*Der Bundesbeitrag darf jedoch 10 Prozent der Kosten nach Artikel 7 Absatz 1 nicht unterschreiten.*~~
   2. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind unter ***12*** ~~*16*~~ Jahren.
   3. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung

c. ***Festlegung des Schwellenwerts*** (neu, gestützt auf Art. 9 UKibeG, Version Nationalrat)
   1. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
   2. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung ***der Betreuungszulage*** ~~*des Bundesbeitrags*~~ in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
   3. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
   4. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung ***der Betreuungszulage*** ~~*des Bundesbeitrags*~~ pro Kanton.

Begründung: Ein zentrales Manko der ständerätlichen Vorlage ist, dass sie **Fehlanreize für die Kantone** schafft, auf Basis der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren. Dies ist hinsichtlich der Beschäftigungswirkung kontraproduktiv und entspricht leider auch einer Erfahrung aus der Vergangenheit, beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die nationalrätliche Version hatte deshalb auf Vorschlag der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Berggebiete (SAB) einen durchdachten Mechanismus ausgearbeitet, der die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung der Vorlage maximierte: Vorerst geht der Bund mit gutem Beispiel voran und finanziert einen höheren Kostenanteil (daher der Antrag, pro Tag 150 bzw. pro Halbtag 75 Franken zu bezahlen). Wenn die Kantone dann aber ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, geht auch der Bund (beziehungsweise im SR-Modell auch die Arbeitgebenden) mit seinen Anteilen zurück. Wir beantragen hier daher eine Anpassung von Art. 5 Abs. 2bis FamZG, welche den Anreizmechanismus des Nationalrats auf das Ständeratsmodell überträgt und analog nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorsieht, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Erstens, weil die Betreuungszulage alleine nicht ausreicht, um die erwünschte Wirkung zu erzielen. Das volkswirtschaftliche Optimum der Subventionierung durch die öffentliche Hand liegt deutlich höher (Vgl. BAK Basel Economics[7], +1.5 Mrd. CHF alleine für die frühe Kindheit) und benötigt zwingend auch noch eine Erhöhung der kantonalen Beiträge, um die erwünschte Beschäftigungswirkung wie auch die Förderung der Frühen Kindheit (und den späteren Nutzen in Form höherer Bildung und weniger Sozialausgaben) zu realisieren. Zweitens muss vermieden werden, dass Kantone ihre Beiträge reduzieren. Ohne Anreizmechanismus besteht die Gefahr, dass Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung gemäss ständerätlichen Konzept neu den Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Daher schlagen wir vor, die Betreuungszulage zu Beginn des Systems auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jeden zusätzlichen halben Betreuungstag pro Woche erhöht sich die Zulage um 75 Franken.

So wird sichergestellt, dass auch bei einer Kürzung zumindest ein Sockelbeitrag noch bestehen bleibt.

Die Umsetzung wird dadurch ermöglicht, dass bei der Geltendmachung des Anspruchs auf eine Betreuungszulage ohnehin das Kind und damit auch der Wohnsitz des Kindes inklusive Wohnsitzkanton registriert werden muss – dieser Wohnsitzkanton ist für die Ermittlung des Kürzungsbedarfs relevant. In der Folge kann bei der Nichterreichung des Schwellenwerts durch einen Kanton die Betreuungszulage für alle Kinder eines Kantons durch die Ausgleichskassen gekürzt werden.

Antrag auf Anpassung Art. 5 Abs. 2ter, um Betreuung von Kindern mit Behinderungen zu ermöglichen:

Art. 5 Abs. 2ter

[7] BAK Economics (2020), Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit" https://www.bak-economics.com/publikation/news/volkswirtschaftliches-gesamtmodell-fuer-die-analyse-zur-politik-der-fruehen-kindheit, S.123: Investitionsszenario mit Qualitäterhöhung und Fördermassmahmen für benachteiligte Kinder: 1509 Mrd.

Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal ***dreifachen*** ~~*zweifachen*~~ Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Begründung: Aus anreizökonomischer Sicht macht ein Unterstützungssystem Sinn, bei dem über die Bundesgesetzgebung immer linear derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird (wie die Kommission selbst das auch zurecht in Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorschlägt). Gemäss Procap-Bericht (S. 30) beträgt das Maximum der Kosten bei einem Kind mit einer schweren Behinderung Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderung. Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten sind solche Beiträge nicht zu stemmen und ein Kitabesuch wird verunmöglicht. Dies führt regelmässig dazu, dass ein Elternteil, meist die Mutter, die Erwerbsarbeit aufgibt oder sehr stark reduziert.

In diesem Bereich ist die Architektur der WBK-S nicht nachvollziehbar: Innerhalb der Betreuungszulage wird maximal der zweifache Betrag gewährt, weiter können Beiträge aus den Programmvereinbarungen zur Kostensenkung gewährt werden. Für Kinder mit schweren Behinderungen müssen somit zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden, was administrativ aufwändig ist und nur dann funktioniert, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag.

Art. 5 Abs. 2quater: Unterstützung der Minderheit Herzog

Begründung: Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielte Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleibt. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt. Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten wegen des entwicklungspsychologisch wichtigen höheren Betreuungsschlüssels (mehr Personal) mehr, oft das 1,5-Fache des Kindertarifs. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit hier keine lineare Betreuungszulage vorsieht.

Dies ist umso wichtiger, als es gerade die erhöhten Kosten für die institutionelle familienergänzende Betreuung während dieser Baby- und Kleinkindzeit sind, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung ist also gerade hier das lineare Modell von substanzieller Bedeutung. Wir verweisen dazu auch auf die Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Support to Working Parents. Report Comparing two Proposals» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes.

Art. 16 Finanzierung: Unterstützung mit Änderungsantrag

Abs.6: Unterstützung der Minderheit Herzog mit Änderung:

Abs. 6

Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. ~~2~~ 2bis, *2ter, 2quater* FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Begründung: Abs. 5 ist nicht nötig, da in Art. 16 Abs. 1-4 definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt wird. Hingegen ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil nicht alleine die Kantone und Gemeinden von externer Kinderbetreuung und einer höheren Beschäftigung profitieren. Auch der Bund profitiert von früher Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Zudem hat man sonst ein Problem der fiskalischen Äquivalenz. Mit der heutigen Mobilität fällt der spätere Nutzen der familienergänzenden Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden.

Art. 23a Statistik: Unterstützung mit Änderungsantrag

Wir beantragen eine Ergänzung von Art. 23a Abs. 1 FamZG:

Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG

SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen ***der Politik der frühen Förderung sowie*** der familienergänzenden Kinderbetreuung***, wobei auch die spezifische Situation von Kindern mit erhöhtem Betreuungsbedarf (Babys, Kinder mit Behinderungen) berücksichtigt wird***. ~~*sowie der Politik der frühen Förderung von Kindern.*~~

Begründung: Im Bereich der Betreuung von Kindern mit Behinderungen sowie von Babys fehlen heute entscheidende statistische Grundlagen (tatsächliche Kosten, Anzahl Kinder, Anzahl Plätze, Art der bestehenden Angebote, Erwerbspensen der Eltern). Der Entscheid von Müttern, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen, ist massgeblich von den Kosten der Betreuung abhängig. Gerade bei Babys sind diese Kosten in der Regel deutlich höher. Es gibt aber keine Daten zu Anzahl und tatsächlich verrechneten Tarifen. Die Erwerbsquote bei Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare bisherige Grundlage ist ein Bericht von Procap.

Volkswirtschaftlich ist es bei beiden Gruppen zu vermeiden, dass sie ihre Erwerbspensen reduzieren.

Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes: Unterstützung der Mehrheit

Begründung: Die Formulierung der Mehrheit ermöglicht insbesondere Alleinerziehenden eine rasche Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit (in den meisten anderen Fällen mit Kinderbetreuung arbeitet die

Partnerin oder der Partner, womit die Betreuungszulage ohnehin an diese Person geht und diese Regelung nicht anwendbar ist). Gerade Alleinerziehende sind darauf angewiesen, die familienergänzende Kinderbetreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Es wäre ökonomisch ineffizient, bei einer Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um dann wiederum bei einem Stellenangebot eine erschwerte Arbeitsaufnahme hinnehmen zu müssen, da zuerst die Kinderbetreuung neu organisiert werden muss. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung soll sofort ein Platz gefunden werden können. Die Kindertagesstätten ihrerseits sind aus Kosten und Effizienzgründen auf eine Planung angewiesen. Plätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder Tagen gekündigt oder in Anspruch genommen werden.

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

Unterstützung der Mehrheit: Eintreten

Art. 1 Unterstützung der Version des Nationalrats (224 Millionen Franken)

Begründung: In allen Schwerpunkten der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. Daher wäre der Betrag des Nationalrats, 224 Millionen, notwendig.

Innerhalb der ständerätlichen Varianten unterstützen wir die **Minderheit I Wasserfallen**.

Wir weisen darauf hin, dass es unstimmig und wenig zielführend ist, den Beitrag hier zu reduzieren und gleichzeitig an mehreren Orten bei der Betreuungszulage den Betrag tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarung. Mit dieser Ausgangslage wird es nicht möglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen: Die Mittel der Programmvereinbarungen wie vorgeschlagen und die Betreuungszulage wie vorgeschlagen werden insgesamt nicht ausreichen, um Eltern von Kindern mit Behinderungen mit erhöhtem Betreuungsbedarf und erhöhten Betreuungskosten sowie Eltern mit Kindern unter 18 Monaten, die ebenfalls erhöhte Tarife bezahlen, in der Erwerbstätigkeit zu halten.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Schweizerischer Gehörlosenbund SGB-FSS

Dr. sc. med. Tatjana Binggeli
Geschäftsführerin
Schweizerischer Gehörlosenbund SGB-FSS

Dr. Viktoria Würtz
Rechtsdienst
Schweizerischer Gehörlosenbund SGB-FSS

Schweizerischer Hebammenverband
Fédération suisse des sages-femmes
Federazione svizzera delle levatrici
Federaziun svizra da las spendreras

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
z.H. Mathilde Crevoisier Crelier, Kommissionspräsidentin

Per E-Mail an: familienfragen@bsv.admin.ch

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

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen des Schweizerischen Hebammenverbandes (SHV) bedanken sich die Verantwortlichen für die Vorlage und den erläuternden Bericht zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 (Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung) und die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Umsetzungsvorschlag der ständerätlichen Kommission.

Grundsätzliches:

Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung ist als essenzielle Infrastruktur von entscheidender Bedeutung für die Schweizer Volkswirtschaft. Sie erlaubt es Eltern – viele davon hoch qualifiziert –, auch nach der Geburt von Kindern langfristig erwerbstätig zu bleiben. Schweizer Unternehmen sind heute auf das berufliche Engagement dieser Fachkräfte dringend angewiesen – ebenso wie die Sozialversicherungen.

Gleichzeitig zwingt die heutige Rechtspraxis bezüglich Scheidungen, Unterhalt sowie voraussichtlich auch bezüglich Witwen- bzw. Witwerrenten Männer wie Frauen dazu, grundsätzlich auch im Fall einer Elternschaft im Beruf zu bleiben, um im Fall eines entsprechenden Lebensereignisses nicht in finanzielle Not zu geraten. **Es ist die Aufgabe des Staates, diesem von seinen Institutionen derart manifestierten Rollenverständnis auch mit der entsprechenden Infrastruktur gerecht zu werden** – also die finanzielle Existenzsicherung beider Geschlechter überhaupt erst möglich zu machen**.**

Nicht zuletzt leistet die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung **einen fundamentalen Beitrag zur Frühförderung von Kindern**, zur Chancengleichheit in Gesellschaft und Wirtschaft und zu Bildung und Stabilität der nächsten Generation.

Der Bund leistete mit der einst befristeten und mehrfach verlängerten Anstossfinanzierung für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung einen wertvollen Beitrag zur Etablierung einer entsprechenden Vereinbarkeitsinfrastruktur in der Schweiz. Doch dieses Impulsprogramm eignet sich nicht als dauerhafte Lösung. Bis heute sind die Kosten für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung insbesondere für die Mittelschicht mit rund 35 Prozent eines Einkommens[1] derart hoch, dass sie einen massiven Fehlanreiz gegen die Erwerbsarbeit schaffen. Beim Erwerbsentscheid

[1] OECD, “Net childcare costs”: https://data.oecd.org/benwage/net-childcare-costs.htm?context=OECD

addieren sich diese sehr substanziellen Betreuungskosten oft noch zusätzlich mit höheren Steuern und tieferen bzw. wegfallenden Prämienverbilligungen.

Kurz: Zusätzliche Erwerbsarbeit lohnt sich für viele Familien insbesondere der Mittelschicht kaum.

Der SHV begrüsst darum sehr, dass mit dieser Vorlage der entsprechende Fehlanreiz korrigiert und erwerbstätige Eltern in der Schweiz entsprechend entlastet werden. Somit lehnt der SHV die Minderheit Stark (Nichteintreten) ab.

Der SHV bedauert jedoch, dass sich die Ständeratskommission nicht am Modell des Nationalrats orientiert hat, das eine Finanzierung über Bundesbeiträge vorgesehen hat. **Eine solche Finanzierung wäre volkswirtschaftlich effizienter, da sie ohne jedwelche Belastung von Erwerbseinkommen auskäme.** Angesichts der aktuellen Diskussionen um die Bundesfinanzen sowie der klaren Mehrheitsverhältnisse in der Ständeratskommission zu Gunsten einer Finanzierung über eine Betreuungszulage zeigt sich der SHV hier kompromissbereit.

Dies, sofern die Vorlage einige nachfolgend ausgeführte Änderungen erfährt, die der SHV für unabdingbar hält

Änderungsvorschläge:

1. **Anreizwirkung für die Kantone**
Ein wesentliches und für die volkswirtschaftliche Effektivität essenzielles Element der nationalrätlichen Vorlage war die **Anreizwirkung für die Kantone**. Dies, weil der ursprünglich angedachte Bundesbeitrag, bzw. die jetzt vorgesehene Betreuungszulage, nicht ausreichend hoch ist, um alleine die erwünsche Wirkung (Beschäftigungseffekte, Verbleib von beiden Eltern im Arbeitsprozess, Bekämpfung des Fachkräftemangels, positive Effekte der frühkindlichen Bildung) zu entfalten. Dafür braucht es zusätzlich eine höhere Unterstützung der Kantone. Dies ist auch im Sinne der Subsidiarität von entscheidender Bedeutung: die parlamentarische Initiative hat auch zum Ziel, die Kantone in die Verantwortung zu nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. Ohne Anreizmodell könnten gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wodurch es zu einem Nullsummenspiel käme. Der SHV beantragt darum, das im nationalrätlichen Beschluss vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – das von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) eingebracht wurde, auf die Betreuungszulagen zu übertragen.

2. **Lineares Modell konsequent umsetzen**
Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung kostet aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten sowie teilweise auch für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht die ständerätliche Vorlage hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Der SHV beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das 1,5- bis 3-fache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

3. Qualität in den Programmvereinbarungen beibehalten
Neben den Kosten der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung entscheidet die Qualität dieser Betreuung darüber, ob die gewünschten Erwerbseffekte überhaupt erreicht werden. Junge Eltern und insbesondere Mütter erhöhen ihr Erwerbspensum nur dann, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird: Dies zeigt eine entsprechende umfassende Studie von Infras[2] im Auftrag der Jacobs Foundation. Um die Effektivität

[2] https://www.infras.ch/media/filer_public/c5/3d/c53dbe39-73db-497d-b675-775024a43aca/schlussbericht_infras_gfs_bern_kinderbetreuung_und_erwerbstatigkeit_def.pdf

der Vorlage sicherzustellen, ist darum von entscheidender Bedeutung, dass die Verbesserung der Qualität in den Programmvereinbarungen mit den Kantonen beibehalten bleibt.

4. Altersgrenze und Geltungsbereich nicht so stark reduzieren
Die Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage wurde gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag bereits im Nationalrat und in der zu beurteilenden Vorlage erneut weiter gesenkt. Kinder im Primarschulalter können jedoch noch nicht systematisch nicht betreut werden. Damit die Erwerbstätigkeit tatsächlich möglich und die Vorlage entsprechende Wirkung entfaltet, ist es sinnvoll, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

5. Fiskalische Äquivalenz mit Bundesbeitrag verbessern:
Der SHV beantragt, die Vorlage um eine teilweise Finanzierung über Bundesmittel zu ergänzen. Dies auch im Sinne der fiskalischen Äquivalenz: Der Bund profitiert mittel- und langfristig von früher Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der langfristige Nutzen der familienergänzenden Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Zudem ist eine Mischfinanzierung volkswirtschaftlich deutlich effizienter, wie bereits ausgeführt wurde, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Unsere Positionen und Anpassungsvorschläge im Detail:

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

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck Abs. 2a

Bemerkung: Der SHV akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S einen anderen Mechanismus und eine andere Finanzierung vorsieht und die Zielsetzung, die Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung zu senken, neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) in die entsprechende Zweckbestimmung übernommen hat. Im Sinne unserer einleitenden Erläuterungen ist der SHV bereit, das Ständeratsmodell zu unterstützen, sofern die aktuelle Vorlage einige für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbare Anpassungen erfährt, wie er im Folgenden ausführt (vgl. Bemerkung unter «Grundsätzliches»).

Art. 1 Abs.2 Bst. b: Unterstützung der Mehrheit

Begründung: Die Minderheit möchte die Angebotslücken nicht nur in der institutionellen Kinderbetreuung, sondern generell vorsehen und bezweckt die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte), und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich.
Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Der SHV unterstützt aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

Art. 1 Abs. 2 Bst c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Eine hohe Betreuungsqualität ist entscheidend dafür, dass junge Eltern und insbesondere die Mütter ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnehmen resp. ihre Pensen ausweiten. Sie tun dies nur, wenn sie Vertrauen haben, dass ihre Kinder qualitativ gut betreut und gefördert werden. Die Studie von Infras[3] zeigt auf, dass Mütter dann ihre Erwerbspensum ausweiten, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird. Weiter ist es entscheidend, dass die Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern und des Arbeitsmarkts (Erreichbarkeit, Betreuungszeiten) abgestimmt sind. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität des Angebots beizubehalten. Auch eine Studie von BAK Economics[4] prognostiziert substanzielle volkswirtschaftliche Effekte bei Massnahmen zur Qualitätsverbesserung. Zudem ist Qualität auch wichtig, um dem Fachkräftemangel in der professionellen Kinderbetreuung zu begegnen, da ein Teil des Personals auch aus dem Grund mangelnder Qualität aus dem Beruf aussteigt. Bei Kindern mit schweren Behinderungen, die auch medizinische Unterstützung oder Überwachung in der Kita benötigen, ist der Faktor Qualität ebenfalls von grösster Bedeutung. Nur wenn Eltern darauf vertrauen, dass das Kitapersonal weiss, wie in Notsituationen gehandelt werden muss und genügend Personal vor Ort ist, werden sie sich für die externe Betreuung entscheiden und die Erwerbstätigkeit beibehalten.

Art. 1 Abs.2 Bst. cbis

Bemerkung: Relevant für die Kostensenkung der behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen ist insbesondere, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig den höheren Betreuungskosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, dass auch im Rahmen der Programmvereinbarung Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen geschlossen werden, weshalb diese Zweckbestimmung beibehalten werden soll – zumindest was die Schliessung der Angebotslücken betrifft. Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die von uns geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen).
Wichtig ist an dieser Stelle die Bemerkung, dass eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern schlicht nicht möglich ist, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Platz für ein Kind mit Behinderung nicht besucht werden wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Art. 1 Abs.2 Bst. d: Unterstützung der Mehrheit

Begründung: Die positiven volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effekte der Unterstützung der frühen Förderung sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung sind vielfach belegt.[5] Mit qualifizierter frühkindlicher Betreuung wird eine Verbesserung der schulischen Leistung und des Bildungsabschlusses und damit verbunden individuell eine höhere Bildungsrendite erzielt. Frühkindliche Bildung wirkt sich zudem positiv auf das Gesundheitsverhalten und später auch auf die Gesundheitskosten aus. Höhere Bildungsabschlüsse tragen dazu bei, dass die Kinder im

[3] https://www.infras.ch/de/projekte/familienergaenzende-betreuung-die-qualitat-der-kita-ist-entscheidend

[4] BAK Economics (2020), Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit" https://www.bak-economics.com/publikation/news/volkswirtschaftliches-gesamtmodell-fuer-die-analyse-zur-politik-der-fruehen-kindheit

[5] Z.B Interface (2020), Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit: Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen: https://jacobsfoundation.org/wp-content/uploads/2020/09/JF_Whitepaper_Investition_fru%CC%88he_Kindheit_final.pdf

Erwachsenenalter seltener Sozialhilfe beziehen. Diese für die Volkswirtschaft allesamt positiven Effekte kommen allerdings erst viele Jahre nach der Zeit zum Tragen, während der die Kinder Angebote im Frühbereich in Anspruch genommen haben.

In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei die Bedeutung der frühen Förderung noch grösser ist: vorschulische, inklusive Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern in der Schule und später auch in der beruflichen Laufbahn. Zudem wird der Einstieg in den Kindergarten bei Kindern mit Verhaltensauffälligkeiten stark erleichtert, wenn davor bereits eine Inklusion in die Gruppe stattgefunden hat (vgl. Procap Bericht 2021[6]).

Art. 2 Bst. a Geltungsbereich: Unterstützung der Mehrheit

Gilt auch für Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c, Art. 5 Abs. 2bis FamZG

Begründung: Die Minderheit Stark möchte die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung vorsehen. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte) - und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich. Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Der SHV unterstützt aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

Art. 3 Begriffe

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

Die Behinderungsdefinition in Art. 3 Bst. d erachtet der SHVals gut formuliert und ist einverstanden.

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

Art. 4-7

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

Art. 8. Kürzung des Bundesbeitrages und **Art. 9** Festlegungen des Schwellenwerts

Im Sinne der einleitenden Bemerkungen unter «Grundsätzliches», wonach der SHV im Grundsatz bereit ist, das Ständeratsmodell zu akzeptieren, ist er mit der Streichung von Art. 8 und Art. 9 einverstanden.

---

6 https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung_Information/Politik/Downloads/KITA/20210629_Procap_Kitabericht_2_Auflage_DE_BF_Web.pdf

Nicht akzeptabel ist jedoch, dass in Art. 5 im Familienzulagengesetz kein entsprechendes Pendant geschaffen wurde, welches analog zur Nationalratsvariante die gleiche Anreizwirkung auf die Kantone hat. Der SHV beantragt eine entsprechende Ergänzung in Art. 5 Abs. 2bis.

Art. 10: neuer Antrag
Im Sinne der einleitenden Bemerkungen unter «Grundsätzliches» ist der SHV im Grundsatz bereit, das Ständeratsmodell zu akzeptieren. Er regt an, den Artikel beizubehalten, um seltene Fälle von Überentschädigung vorzubeugen:

Antrag Art. 10 (neu):
Abs.1 Die neue Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
Abs.2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, indem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
Abs. 3: Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

Begründung: Die Überlegungen zur Überentschädigung im Nationalrats-Modell waren nachvollziehbar, weshalb sie analog auch im Ständerats-Modell eingebettet werden sollen. Selbstverständlich muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Kosten anfallen – auch, wenn die Ausführung durch Kantone und Gemeinden erfolgt. Solche Fälle wären äusserst selten, aber für das System reputationsschädigend – und sollten deshalb verhindert werden.

Art. 11 und Art. 12

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

3. Abschnitt Programmvereinbarungen

Art. 13 Abs. 1 Bst. b: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Das Gesetz soll namentlich die Beschäftigung von Frauen verbessern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Kinderbetreuungsinstitutionen nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade im Gesundheitsbereich mit einem akuten Fachkräftemangel sind sehr viele Frauen beschäftigt, welche zu unüblichen Zeiten arbeiten. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen besser auf diese Zeiten angepasst werden, damit das externe Betreuungsangebot tatsächlich die Erwerbstätigkeit ermöglicht und die Beiträge auch eine Wirkung entfalten.

Art. 13 Abs. 1 Bst. c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit die Betreuung in Anspruch genommen wird. (Vgl. Begründung zu Art. 1 Abs.2 Bst c UKibeG)

Art. 13 Abs. 1 Bst. d:

Bemerkung: Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen, entsprechend ist es sinnvoll, dazu mit dem Buchstaben d. einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.
Hingegen weist der SHV darauf hin, dass "die Senkung der Kosten für deren Eltern" nun doppelt, einerseits bei den Programmvereinbarungen (in Verbindung mit der Zweckbestimmung in Art. 1 Abs. 2

Bst. cbis UKibeG), andererseits bei der Betreuungszulage in Art. 5 Abs. 2ter FamZG geregelt ist – in letzterem aber unzureichend.

Die höheren Beiträge gemäss vorgesehenem Art. 5 Abs. 2ter FamZG ermöglichen somit nicht allen Kindern den Kitabesuch und können in der Folge auch bestehende Angebotslücken – die es noch vielerorts in der Schweiz gibt – nicht schliessen, was die Kommission eigentlich klar beabsichtigt.
Dies gilt es in Art. 5 Abs. 2ter FamZG zu korrigieren, indem der maximale Faktor auf 3 erhöht wird. Solange die Erhöhung bis 3 nicht erfüllt ist, braucht es noch einen Zusatz und ist diese Formulierung in Art. **Art. 13 Abs. 1 Bst. d** hier notwendig.

Art. 13 Abs. 4: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Begründung: Die Formulierung gemäss Nationalrat ist grundsätzlich sinnvoll und kann trotz Konzeptwechsel beibehalten werden. Sie macht immer dann Sinn, wenn ein Programm über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt wird. Dies, um Beispiele guter Praxis, Qualitätsverbesserungen oder Harmonisierungsbestrebungen der Kantonskonferenzen zu unterstützen oder Projekte Dritter, die der Weiterentwicklung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung dienen.

Art. 13a, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20:

Der SHV unterstützt die Vorschläge gemäss ständerätlicher Kommission.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)

Die Änderungen im FamZG entsprechen dem Konzept des ständerätlichen Modells, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen. Folgende Anpassungen sind im FamZG jedoch unabdingbar, damit die Vorlage ihre Zielsetzungen erreicht:

Art. 3 Abs. 1 Bst. c : Unterstützung der Minderheit II Herzog Eva

Begründung: Im Nationalrat wurde die Altersspanne ursprünglich als die gesamte obligatorische Schulzeit vorgeschlagen. Namentlich aus finanziellen Überlegungen wurde der Geltungsbereich eingeschränkt, wie vom Bundesrat vorschlagen auf 8P Harmos, was dem Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe und einem Alter von 11-12 Jahren entspricht.

Die Anspruchsgruppe weiter einzuschränken, erachtet der SHV nicht als mit den Zielen dieser Vorlage vereinbar. Kinder in der Primarschule sollten nicht systematisch unbetreut sein. Gleichzeitig gilt es, die Erwerbstätigkeit der Eltern und damit deren Arbeitsmarktfähigkeit auch in diesem Alter zu ermöglichen. Damit die Vorlage Wirkung entfaltet, ist es sinnvoll, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

Die Minderheit I (Gmür-Schönenberger) hat gegenüber der Mehrheit immerhin noch den Vorteil, dass der Abschluss der Basisstufe abgedeckt ist. Der Vorschlag der Mehrheit, die Altersgrenze auf 7 Jahre zu senken, ermöglicht keine durchgängige Berufstätigkeit der Eltern, da die Kinder in diesem Alter oft wenige Stunden zur Schule gehen und der Betreuungsbedarf nach wie vor sehr hoch ist.

Art. 5 Höhe der Familienzulage / Betreuungszulage

Art. 5 Abs. 2bis

Der SHV begrüsst das lineare System und Formulierung der Mehrheit, welches verhindert, dass wegen Schwelleneffekten die Beschäftigungswirkung negativ beeinträchtigt wird. Hingegen fehlt, wie weiter

vorne aufgezeigt, ein Mechanismus, um analog den Artikeln 8 und 9 der Nationalratsversion Fehlanreizen bei den Kantonen vorzubeugen.

Antrag auf Erweiterung Art. 5 Abs. 2bis, um Fehlanreize für Kantone zu verhindern:

Art. 5 Abs. 2bis

a. Die Betreuungszulage beträgt mindestens ***150*** ~~*100*~~ Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jeden zusätzlichen halben Betreuungstag pro Woche erhöht sich die Zulage um ***75*** ~~*50*~~ Franken.

b. ***Kürzung der Betreuungszulage*** (neu, gestützt auf Art. 8 UKibeG, Version Nationalrat)
   1. ~~*Der Bundesbeitrag*~~ ***Die Betreuungszulage*** wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. ***Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 2bis Bst. a nicht unterschreiten.*** ~~*Der Bundesbeitrag darf jedoch 10 Prozent der Kosten nach Artikel 7 Absatz 1 nicht unterschreiten.*~~
   2. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind unter ***12*** ~~*16*~~ Jahren.
   3. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung

c. ***Festlegung des Schwellenwerts*** (neu, gestützt auf Art. 9 UKibeG, Version Nationalrat)
   1. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
   2. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung ***der Betreuungszulage*** ~~*des Bundesbeitrags*~~ in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
   3. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
   4. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung ***der Betreuungszulage*** ~~*des Bundesbeitrags*~~ pro Kanton.

Begründung: Ein zentrales Manko der ständerätlichen Vorlage ist, dass sie **Fehlanreize für die Kantone** schafft, auf Basis der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren. Dies ist hinsichtlich der Beschäftigungswirkung kontraproduktiv und entspricht leider auch einer Erfahrung aus der Vergangenheit, beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die nationalrätliche Version hatte deshalb auf Vorschlag der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Berggebiete (SAB) einen durchdachten Mechanismus ausgearbeitet, der die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung der Vorlage maximierte: Vorerst geht der Bund mit gutem Beispiel voran und finanziert einen höheren Kostenanteil (daher der Antrag, pro Tag 150 bzw. pro Halbtag 75 Franken zu bezahlen). Wenn die Kantone dann aber ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, geht auch der Bund (beziehungsweise im SR-Modell auch die Arbeitgebenden) mit seinen Anteilen zurück. Der SHV beantragt hier daher eine Anpassung von Art. 5 Abs. 2bis FamZG, welche den Anreizmechanismus des Nationalrats auf das Ständeratsmodell überträgt und analog nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorsieht, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Erstens, weil die Betreuungszulage alleine nicht ausreicht, um die erwünschte Wirkung zu erzielen. Das volkswirtschaftliche Optimum der

Subventionierung durch die öffentliche Hand liegt deutlich höher (Vgl. BAK Basel Economics[7], +1.5 Mrd. CHF alleine für die frühe Kindheit) und benötigt zwingend auch noch eine Erhöhung der kantonalen Beiträge, um die erwünschte Beschäftigungswirkung wie auch die Förderung der Frühen Kindheit (und den späteren Nutzen in Form höherer Bildung und weniger Sozialausgaben) zu realisieren. Zweitens muss vermieden werden, dass Kantone ihre Beiträge reduzieren. Ohne Anreizmechanismus besteht die Gefahr, dass Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung gemäss ständerätlichen Konzept neu den Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Daher schlägt der SHV vor, die Betreuungszulage zu Beginn des Systems auf **150** Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jeden zusätzlichen halben Betreuungstag pro Woche erhöht sich die Zulage um **75** Franken.

So wird sichergestellt, dass auch bei einer Kürzung zumindest ein Sockelbeitrag noch bestehen bleibt.

Die Umsetzung wird dadurch ermöglicht, dass bei der Geltendmachung des Anspruchs auf eine Betreuungszulage ohnehin das Kind und damit auch der Wohnsitz des Kindes inklusive Wohnsitzkanton registriert werden muss – dieser Wohnsitzkanton ist für die Ermittlung des Kürzungsbedarfs relevant. In der Folge kann bei der Nichterreichung des Schwellenwerts durch einen Kanton die Betreuungszulage für alle Kinder eines Kantons durch die Ausgleichskassen gekürzt werden.

Antrag auf Anpassung Art. 5 Abs. 2ter, um Betreuung von Kindern mit Behinderungen zu ermöglichen:
Art. 5 Abs. 2ter
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal ***dreifachen*** ~~*zweifachen*~~ Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Begründung: Aus anreizökonomischer Sicht macht ein Unterstützungssystem Sinn, bei dem über die Bundesgesetzgebung immer linear derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird (wie die Kommission selbst das auch zurecht in Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorschlägt). Gemäss Procap-Bericht (S. 30) beträgt das Maximum der Kosten bei einem Kind mit einer schweren Behinderung Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderung. Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten sind solche Beiträge nicht zu stemmen und ein Kitabesuch wird verunmöglicht. Dies führt regelmässig dazu, dass ein Elternteil, meist die Mutter, die Erwerbsarbeit aufgibt oder sehr stark reduziert.
In diesem Bereich ist die Architektur der WBK-S nicht nachvollziehbar: Innerhalb der Betreuungszulage wird maximal der zweifache Betrag gewährt, weiter können Beiträge aus den Programmvereinbarungen zur Kostensenkung gewährt werden. Für Kinder mit schweren Behinderungen müssen somit zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden, was administrativ aufwändig ist und nur dann funktioniert, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag.

Art. 5 Abs. 2quater: Unterstützung der Minderheit Herzog

[7] BAK Economics (2020), Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur "Politik der frühen Kindheit" https://www.bak-economics.com/publikation/news/volkswirtschaftliches-gesamtmodell-fuer-die-analyse-zur-politik-der-fruehen-kindheit, S.123: Investitionsszenario mit Qualitäterhöhung und Fördermassmahmen für benachteiligte Kinder: 1509 Mrd.

Begründung: Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielte Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleibt. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt. Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten wegen des entwicklungspsychologisch wichtigen höheren Betreuungsschlüssels (mehr Personal) mehr, oft das 1,5-Fache des Kindertarifs. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit hier keine lineare Betreuungszulage vorsieht.

Dies ist umso wichtiger, als es gerade die erhöhten Kosten für die institutionelle familienergänzende Betreuung während dieser Baby- und Kleinkindzeit sind, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung ist also gerade hier das lineare Modell von substanzieller Bedeutung. Der SHV verweist dazu auch auf die Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Support to Working Parents. Report Comparing two Proposals» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes.

Art. 16 Finanzierung: Unterstützung mit Änderungsantrag

Abs.6: Unterstützung der Minderheit Herzog mit Änderung:

Abs. 6
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. ~~2~~ 2bis***, 2ter, 2quater*** FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Begründung: Abs. 5 ist nicht nötig, da in Art. 16 Abs. 1-4 definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt wird. Hingegen ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil nicht alleine die Kantone und Gemeinden von externer Kinderbetreuung und einer höheren Beschäftigung profitieren. Auch der Bund profitiert von früher Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Zudem hat man sonst ein Problem der fiskalischen Äquivalenz. Mit der heutigen Mobilität fällt der spätere Nutzen der familienergänzenden Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden.

Art. 23a Statistik: Unterstützung mit Änderungsantrag

Der SHV beantragt eine Ergänzung von Art. 23a Abs. 1 FamZG:

Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen ***der Politik der frühen Förderung sowie*** der familienergänzenden Kinderbetreuung***, wobei auch die spezifische Situation von Kindern mit erhöhtem Betreuungsbedarf (Babys, Kinder mit Behinderungen) berücksichtigt wird.*** ~~*sowie der Politik der frühen Förderung von Kindern.*~~

Begründung: Im Bereich der Betreuung von Kindern mit Behinderungen sowie von Babys fehlen heute entscheidende statistische Grundlagen (tatsächliche Kosten, Anzahl Kinder, Anzahl Plätze, Art der bestehenden Angebote, Erwerbspensen der Eltern). Der Entscheid von Müttern, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen, ist massgeblich von den Kosten der Betreuung abhängig. Gerade bei Babys sind diese Kosten in der Regel deutlich höher. Es gibt aber keine Daten zu Anzahl und tatsächlich verrechneten Tarifen. Die Erwerbsquote bei Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare bisherige Grundlage ist ein Bericht von Procap.

Volkswirtschaftlich ist es bei beiden Gruppen zu vermeiden, dass sie ihre Erwerbspensen reduzieren.

Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes: Unterstützung der Mehrheit

Begründung: Die Formulierung der Mehrheit ermöglicht insbesondere Alleinerziehenden eine rasche Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit (in den meisten anderen Fällen mit Kinderbetreuung arbeitet die Partnerin oder der Partner, womit die Betreuungszulage ohnehin an diese Person geht und diese Regelung nicht anwendbar ist). Gerade Alleinerziehende sind darauf angewiesen, die familienergänzende Kinderbetreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Es wäre ökonomisch ineffizient, bei einer Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um dann wiederum bei einem Stellenangebot eine erschwerte Arbeitsaufnahme hinnehmen zu müssen, da zuerst die Kinderbetreuung neu organisiert werden muss. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung soll sofort ein Platz gefunden werden können. Die Kindertagesstätten ihrerseits sind aus Kosten und Effizienzgründen auf eine Planung angewiesen. Plätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder Tagen gekündigt oder in Anspruch genommen werden.

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

Unterstützung der Mehrheit: Eintreten

Art. 1 Unterstützung der Version des Nationalrats (224 Millionen Franken)

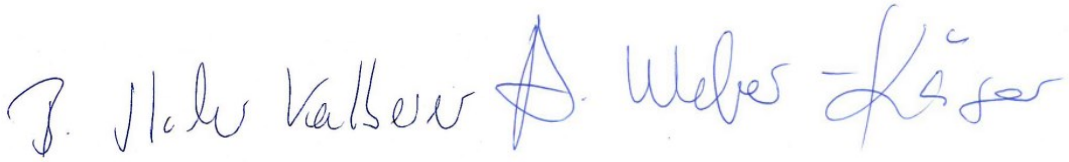
Begründung: In allen Schwerpunkten der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. Daher wäre der Betrag des Nationalrats, 224 Millionen, notwendig.

Innerhalb der ständerätlichen Varianten unterstützt der SHV die **Minderheit I Wasserfallen**.

Der SHV weist darauf hin, dass es unstimmig und wenig zielführend ist, den Beitrag hier zu reduzieren und gleichzeitig an mehreren Orten bei der Betreuungszulage den Betrag tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarung. Mit dieser Ausgangslage wird es nicht möglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen: Die Mittel der Programmvereinbarungen wie vorgeschlagen und die Betreuungszulage wie vorgeschlagen werden insgesamt nicht ausreichen, um Eltern von Kindern mit Behinderungen mit erhöhtem Betreuungsbedarf und erhöhten Betreuungskosten sowie Eltern mit Kindern unter 18 Monaten, die ebenfalls erhöhte Tarife bezahlen, in der Erwerbstätigkeit zu halten.

Herzlichen Dank für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Inputs.

Freundliche Grüsse



Barbara Stocker Kalberer
Präsidentin SHV

Andrea Weber-Käser
Geschäftsführerin SHV

Ne lâchons rien – ça vaut la peine!
Dranbleiben – es lohnt sich!

Association suisse pour les droits des femmes
Schweizerischer Verband für Frauenrechte adf svf

Frau Mathilde Crevoisier Crelier
Präsidentin Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur WBK-S
Mail: familienfragen@bsv.admin.ch
3000 Bern

Basel / Lausanne 11. Juni 2024

Stellungnahme zu
21.403 n Pa. Iv. WBK-Nr. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung

Sehr geehrter Frau Crevoisier Crelier
sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Verband für Frauenrechte SVF-ADF setzt sich für die Gleichberechtigung von Frauen und Männern ein und nimmt daher gerne Stellung zur Vernehmlassung bezüglich der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Bekanntlich sind es noch immer die Mütter und nicht die Väter, welche in der Schweiz bei der Geburt ihrer Kinder ihre beruflichen Ziele zugunsten des Familiennachwuchses zurückstecken oder ganz aufgeben müssen, um ihre Kinder zu betreuen. Bei diesem Familienmodell werden vor allem die Frauen, benachteiligt, sei es bei ihrem Erwerbseinkommen, sei es bei der Altersvorsorge.

SVF-ADF will diese traditionellen Rollenstereotypen aufheben und engagiert sich für öffentliche bezahlbare Kinderkrippen und Tagesschulen in der ganzen Schweiz. Damit wird beiden Elternteilen gleichermassen ermöglicht, ihren Beruf auszuüben und eine adäquate Altersvorsorge aufzubauen.

Die Anstossfinanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung beruht auf langjährigen, positiven Erfahrungen. Es ist höchste Zeit, dass sie gesetzlich verankert wird. In diesem Sinne hat sich der Bundesrat in seiner Vorlage wie auch später der Nationalrat deutlich für eine Finanzierung durch die öffentliche Hand ausgesprochen, wohl im Bewusstsein, dass sich eine erhöhte Erwerbstätigkeit der Frauen auch wirtschaftlich lohnt. Denn diese trägt massgeblich dazu bei, den aktuell herrschenden Fachkräftemangel zu beheben und erhöht zudem die Steuereinnahmen.

SVF-ADF weist die Vorschläge der WBK-S zurück und unterstützt die Position des Nationalrates.
Dass die WBK-S als sogenannte Sparmassnahme neu die ganze Finanzierung auf die Arbeitgeber und letztlich auf die Arbeitnehmer/innen abwälzen will, ist für SVF-ADF inakzeptabel. Damit wäre es vom Goodwill einzelner öffentlicher Institutionen und privater Unternehmen abhängig, ob junge Eltern für ihre Kinder einen Betreuungsplatz erhalten oder nicht. Zudem bliebe dies für die meisten Firmen in der Schweiz, namentlich die KMUs, unerschwinglich.

SVF-ADF Schweizerischer Verband für Frauenrechte
Postfach 4001 Basel
Tel. 076 318 33 28 / 021 944 44 71 Mail: adf_svf_secret@bluewin.ch
PC-Konto 80-6885-1 / CH54 0900 0000 8000 6885 1
www.feminism.ch

Ähnlich verhält es sich mit den von der WBK-S vorgeschlagenen erhöhten Familienzulagen für alle Familien. Diese würden einen enormen zusätzlichen administrativen Aufwand für Bund und Kantone verursachen.

Mit den beiden Vorschlägen der WBK-S würde das traditionelle Familienmodell weiter zementiert – und dabei die jungen Mütter vermehrt benachteiligt.
Das kann SVF-ADF niemals akzeptieren.

Gerne verweisen wir auf die detaillierte Stellungnahme der Organisation
NGO Koordination post Beijing. SVF-ADF ist in jeder Hinsicht mit deren Überlegungen einverstanden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse
Schweizerischer Verband für Frauenrechte SVF-ADF Suisse

U. Nakamura-Stoecklin

Ursula Nakamura-Stoecklin
Vorstand

M. Gagnebin

Martine Gagnebin
Präsidentin

SVF-ADF Schweizerischer Verband für Frauenrechte
Postfach 4001 Basel
Tel. 076 318 33 28 / 021 944 44 71 Mail: adf_svf_secret@bluewin.ch
PC-Konto 80-6885-1 / CH54 0900 0000 8000 6885 1
www.feminism.ch

Stellungnahme der Geschäftsstelle SRK

Wabern, 11.6.2024

Parlamentarische Initiative «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung.» Vernehmlassung zum Konzept der WBK-S

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) bedankt sich für die Gelegenheit, zur obenerwähnten parlamentarischen Initiative Stellung beziehen zu können.

Das SRK äussert sich nur zu wenigen einzelnen Artikeln, denn im Grundsatz unterstützt das SRK die Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung und begrüsst den Ausbau an familienergänzender Kinderbetreuung und die gesetzliche Verankerung dazu. Das SRK steht für die Interessenswahrung von besonders schutzbedürftigen oder benachteiligten Personen ein und legt den Fokus hier auf die Verletzlichen, die Kinder und die heute oft unter Druck stehenden Familien. Das SRK möchte dazu beitragen, dass das System der familienergänzenden Kinderbetreuung breiter gedacht und finanziert wird.

Hauptanliegen aus Sicht des SRK: Lücke im System

Das SRK möchte die Gelegenheit nutzen, um auf eine Lücke im System der familienergänzenden Kinderbetreuung aufmerksam zu machen, die in der Diskussion nicht bedacht wird, nämlich kurzfristige **Betreuungsengpässe**.

Erziehungsberechtigte kennen die Not, wenn Betreuungsengpässe entstehen. Sei es durch Krankheit eines Elternteils oder Kindes, Unfall, Spitalaufenthalte, Geburten, Mehrfachbelastung, psychische Belastungen und ähnliches. Solche Situationen treten **ungeplant und unabhängig von sozioökonomischem Status oder Erwerbstätigkeit** auf.

Auf dieses Problem von Betreuungsengpässen ist die SRK-Dienstleistung Kinderbetreuung zu Hause (KBH) ausgerichtet. KBH kommt allen Familien zugute, die in eine kurzfristige Betreuungs-Notlage geraten. Unter «Familie» werden in diesem Kontext alle Konstellationen verstanden, in denen Kinder unter 12 Jahren betroffen sind. Die Einsätze finden immer bei den Familien zu Hause statt, um den Kindern in der schwierigen Situation Sicherheit zu vermitteln und Stress abzubauen. Diese Betreuungslücken können weder durch zusätzliche Tagesstätten, Tagesschulen noch Tageseltern überbrückt werden, da diese in der Regel kranke Kinder nicht berücksichtigen. Spontane Umbuchungen sind selten möglich und neue Kinder benötigen eine Eingewöhnungszeit. Arbeitnehmende – oft die Mütter – bleiben daher der Arbeit fern. Oder sie betreuen ihr krankes Kind während des Homeoffice und werden dadurch weder dem Kind noch ihrer Arbeit gerecht. Diese Scheinlösung trägt im Gegenteil zu einer Mehrbelastung bei. Während die Frauen vor einigen Jahren nach der Niederkunft im Spital oder in Geburtshäusern nachbetreut wurden, müssen die jungen Mütter diese Einrichtungen

heute kurz nach der Niederkunft verlassen. Die Nachbetreuung wird den Betroffenen überlassen. Je nach Familiensituation und Erlebnissen während der Geburt kann dies zu Spannungen und Belastungen führen, die durch Hebammenbesuche zu Hause nicht gänzlich aufgefangen werden können. Die KBH ist auch rund um eine anstehende oder erfolgte Geburt im Familiensystem präsent und bietet Unterstützung im Familiensystem bspw. nach Mehrlingsgeburten, bei postnataler Depression, bei der Betreuung von Geschwistertenkindern sowie der Entlastung des angespannten Familiensystems. Auch Familien mit Kindern mit Behinderungen oder mit anderen Familienmitgliedern, die auf Therapien angewiesen sind, stehen oft vor Betreuungsengpässen, die durch eine KBH entlastet werden können.

Das SRK befürwortet den Ausbau des Angebots an familienergänzender Kinderbetreuung, die gesellschaftliche Entwicklung weist die Richtung. Der Ausbaubedarf ist unbestritten. Die stetig steigenden Zahlen der KBH-Einsätze zeigen, dass es neben der institutionellen und privaten Kinderbetreuung weitere Player benötigt, um dem Kinderbetreuungsbedarf der Familien nachzukommen. KBH ist keine Konkurrenz zu anderen Anbietern, sondern ergänzt diese.

Empfehlungen SRK

Gemäss der Zielsetzung des SRK, vulnerable Bevölkerungsgruppen im Bereich der Familienbetreuung zu entlasten und aufgrund der langjährigen Erfahrung in entsprechenden Dienstleistungen unterbreitet das SRK folgende Empfehlungen:

Art. 3 UKibeG Begriffe
Das SRK empfiehlt dringend, Art. 3a UKibeG familienergänzende Kinderbetreuung beizubehalten, entgegen der Haltung der Kommission des Ständerates.

Begründung: Die Formulierung «durch Dritte» bietet eine Alternative zu institutioneller und privater Kinderbetreuung und ermöglicht es, wichtige Dienstleistungen wie die KBH einzubinden. Gerade bei kurzfristig auftretenden Betreuungsengpässen wie beispielsweise einer akut auftretenden psychischen Erkrankung eines Elternteils, ist eine solche Alternative elementar.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen
Das SRK empfiehlt, die Minderheit (Stark, Friedli Esther) abzulehnen und den 3. Abschnitt (Art. 13-16 UKibeG) beizubehalten.

Begründung: Das SRK verfügt mit seinen kantonalen Rotkreuzverbänden über viel Erfahrung auf kantonaler Ebene und erachtet es als wichtig und sinnvoll, dass die Kantone beim Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung Instrumente an der Hand haben, um flexibel Entlastung ins System zu bringen und innert nützlicher Frist auf gesellschaftliche Bedürfnisse zu reagieren. Die Programmvereinbarungen erscheinen dem SRK als geeignetes Mittel dazu.

Art. 13 Abs. 1 UKibeG
Das SRK empfiehlt, bei der Formulierung im Entwurf der Kommission des Nationalrates zu bleiben und die Ergänzung, resp. die Einschränkung der Mehrheit der Ständeratskommission (*familienergänzende Kinderbetreuung* ersetzen durch *institutionelle Kinderbetreuung*) abzulehnen.

Begründung: Die Begrifflichkeit familienergänzende Kinderbetreuung ist nicht einschränkend und ermöglicht das Schliessen der Angebotslücke «Betreuungsengpässe».

Art. 13 Abs. 1 Bst. a UKibeG
Das SRK empfiehlt, bei der Formulierung im Entwurf der Kommission des Nationalrates zu bleiben und die Ergänzung, resp. die Einschränkung der Mehrheit der Ständeratskommission (*familienergänzende Betreuungsplätzen* ersetzen durch *institutionelle Betreuungsplätze)* abzulehnen.

Begründung: Die Begrifflichkeit familienergänzende Betreuungsplätze ist nicht einschränkend und ermöglicht das Schliessen der Angebotslücke «Betreuungsengpässe».

Art. 13 Abs. 1 Bst. b UKibeG
Das SRK empfiehlt, der Minderheit der Ständeratskommission (Graf, Crevoisier, Herzog) zu folgen und die Streichung des Paragrafen gemäss Mehrheit abzulehnen.

Begründung: Dieser Paragraf ermöglicht es, den effektiven Betreuungsbedürfnissen der Eltern Rechnung zu tragen und Dienstleistungen – wie bspw. eine KBH – in Anspruch zu nehmen.

Schlussfolgerung

Die Dienstleistung KBH dient als Barometer der Familiengesundheit. Keine andere familienergänzende Kinderbetreuung kommt einer Familie so nahe. Die Betreuung der Kinder in Notsituationen kann einen wichtigen Beitrag zur psychischen Gesundheit und zur Bildung von Resilienz bieten. Die Betreuungsperson der KBH kann allenfalls Triageaufgaben übernehmen und Kinder oder Eltern an weiterführende Stellen vermitteln (frühe Förderung). Die Entlastung für Familien findet also oft auch ausserhalb von privater oder institutioneller Kinderbetreuung statt. Zur Unterstützung von besonders belasteten Familien sprechen wir uns deshalb dafür aus, bei der Überführung der Anstossfinanzierung in eine dauerhafte Lösung auch Betreuungsengpässe in Notsituationen miteinzubeziehen.

Wir danken Ihnen bestens für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Schweizerisches Rotes Kreuz
Geschäftsstelle

Nora Kronig Romero
Direktorin

Sarah Kopse
Leiterin Departement Gesundheit und Integration

ZUKUNFT CH
MIT WERTEN WERT SCHAFFEN

Ständerat
Kommission für Wirtschaft, Bildung und Kultur
3003 Bern

Winterthur, 10. Juni 2024

Vernehmlassungsantwort der Stiftung Zukunft CH zur Vernehmlassung 2024/17 zum Konzept der WBK-S zur Parlamentarischen Initiative „Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung“

Sehr geehrte Frau Crevoisier Crelier
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Interesse gesunder Familien und einer nachhaltigen gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Entwicklung lehnt die Stiftung Zukunft CH das von der WBK-S vorgelegte Konzept „Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung“ ab.
Wir begrüssen zwar, dass Artikel 1a und Artikel 3a und b des Vorschlags der WBK-N gestrichen wurden, beurteilen die Stossrichtung des von der WBK-S vorgelegten Konzeptes jedoch als einseitig und benachteiligend.

Dass die Anträge der WBK-S nur die institutionelle Fremdbetreuung von Kindern mitfinanzieren, nicht aber die Betreuung durch Drittpersonen oder durch die leiblichen Eltern eines Kindes, widerspricht dem Kindeswohl diametral. Wissenschaft und Erfahrung belegen, dass die konstante Anwesenheit und Zuwendung der leiblichen Eltern sich insbesondere in den ersten drei Lebensjahren eines Kindes nachweislich positiv auf die Entwicklung und die psychische Stabilität auswirken.[1] Ebenso ist bekannt, dass eine konstant anwesende und zugewandte Drittperson Kleinkindern mehr Geborgenheit gibt, als wechselnde Bezugspersonen in Institutionen dies vermögen.

Überlastete Kinderärzte, überfüllte Kinderpsychiatrie
In einer Zeit, in der Kinderärzte und Kinderpsychiater kapazitätsmässig vielerorts komplett überlastet sind, ist es zwingend erforderlich, nach den Ursachen zu fragen. Nachgewiesenermassen stellt eine zu frühe und zu häufige Fremdbetreuung insbesondere für Kinder unter drei Jahren eine hohe Stressbelastung dar. Zudem birgt die frühe Trennung von Mutter und Vater die Gefahr, dass Babys und Kleinkinder Trennungstraumata und tiefsitzende Verlustängste entwickeln.[2] Finanzielle Anreize zur frühen Fremdbetreuung von Kindern zu schaffen, ist aus Sicht der seelischen und körperlichen Gesundheit von Kindern unverantwortlich. Dies auch, weil hinreichend bekannt ist, dass viele Betreuungsinstitutionen aufgrund des Fachkräftemangels weit hinter den geforderten und unbedingt notwendigen Qualitätsstandards zurückbleiben.[3] Wenn der Bund eine Betreuungszulage ausbezahlt, dann muss diese auch

[1] Strüber, N., Die erste Bindung, Stuttgart, 5. Aufl., 2018.
[2] Zepf S., Seel D. (2017). Würden sich kleine Kinder für ihre Betreuung Kitas ausdenken? Kinderanalyse 25 (03) DOI 10.201706/ka-25-3-203

[3] Serge Sulz „Kinderkrippe als toxischer Dauerstress“ https://www.youtube.com/watch?v=37w2ZAYlPb8

Eltern, die ihre Kinder selbst betreuen, zugutekommen.

Schutz und Förderung der Familie als „sicherer Hafen“
Der bekannte israelische Psychologe und Autor Prof. (em.) Dr. phil. Haim Omer bezeichnet Eltern in seinem Buch „Neue Autorität, das Geheimnis starker Eltern“ als Heimat und sicheren Hafen. Es kann nicht Aufgabe der Familienpolitik des Bundes sein, Anreize dafür zu schaffen, dass Eltern diese bedeutsame Aufgabe aus finanziellen Gründen an Institutionen delegieren müssen. Verschiedene Umfragen zeigen, dass insbesondere viele Mütter gerne mehr Zeit mit ihren Kindern verbringen möchten.[4] Diesem Anliegen trägt das vorgelegte Konzept jedoch keine Rechnung. Mütter und Väter, die sich selbst um ihre Kinder kümmern, werden wie bisher finanziell benachteiligt. Während viele Schulen beklagen, dass kaum mehr Eltern zu Hause sind und für ehrenamtliche Mitwirkung angefragt werden können, fördert der Vorschlag der WBK-S diesen Missstand noch, statt ihm entgegenzuwirken.

An Kindeswohl und Elternwünschen vorbei politisiert

Wie diese Ausführungen gezeigt haben, entspricht das einseitige Fördern von institutioneller Fremdbetreuung weder dem Kindeswohl noch dem, was viele Eltern sich wünschen. Die hier vorgeschlagenen Massnahmen zielen an den Bedürfnissen vieler Schweizer Familien vorbei und benachteiligen Eltern, welche ihre Kinder engagiert selbst betreuen.

Wahlfreiheit durch Betreuungsbeitrag

Als gerechte, familienfreundliche und dem Kindeswohl Rechnung tragende Lösung schlagen wir vor, dass die geplanten Gelder in Form eines Betreuungsbeitrags ausbezahlt werden. Ob dieses Geld für die Betreuung durch die Eltern des Kindes oder einer Drittperson oder zur Finanzierung von institutioneller Fremdbetreuung eingesetzt wird, soll den Eltern überlassen sein. Durch diese Massnahme werden nicht einseitig Betreuungsinstitutionen gefördert, sondern es wird auch die engagierte (Selbst-)Betreuungsarbeit, die viele Eltern leisten, finanziell honoriert. Es darf nicht sein, dass mit einem neuen Konzept alte Benachteiligungen aufrechterhalten und potenziell kleinkindschädigende Anreize geschaffen werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Überlegungen.

Freundliche Grüsse

Beatrice Gall
Geschäftsführerin Stiftung Zukunft CH

Regula Lehmann
Leiterin Ehe- und Familienprojekte

Zukunft CH ist eine gemeinnützige Stiftung, die sich für die Respektierung der Menschenrechte (AEMR 1948), die freiheitlich-demokratische Rechtsordnung der Schweiz und eine Aufwertung der Familie einsetzt und zukunftstragende Werte vermitteln will.

[4] Silvia Cramerotti-Landgraf „Wohin mit der Mütterlichkeit“, Berlin, 1. Aufl., 2020.

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
z.H. Mathilde Crevoisier Crelier, Kommissionspräsidentin
3003 Bern

Per E-Mail an: wbk.csec@parl.admin.ch

Zürich, 06.06.2024

Vernehmlassungsantwort Pa. Iv. WBK-NR: Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 (Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung). Gerne ergreifen wir die Gelegenheit, im Hinblick auf Kinder mit Behinderungen und deren Eltern zum Umsetzungsvorschlag der ständerätlichen Kommission Stellung zu nehmen.

I Allgemeine Bemerkungen

Das Betreuungsangebot für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter weist deutliche Lücken auf. Eltern von Kindern mit Behinderungen sind vielerorts auf sich allein gestellt und können nicht frei wählen, ob sie ihr Kind (teilweise) familienergänzend betreuen lassen wollen oder nicht. Vor diesem Hintergrund begrüssen wir es sehr, dass die Kommission im Rahmen der Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 ein besonderes Augenmerk auf die Betreuung von Kindern mit Behinderungen legen möchte. Die vorschulische Betreuung respektive Frühförderung kann auch für Kinder mit Behinderungen wesentlich zur Chancengleichheit in der Gesellschaft beitragen und die Erwerbsarbeit der Eltern – vor allem der Frauen – ermöglichen oder erleichtern.

Die Angebote müssen dabei zwingend inklusiv ausgestaltet sein, das heisst in die regulären Angebote und Strukturen integriert werden. Damit kann ein wichtiger Grundstein für eine erfolgreiche Inklusion auch in den Kindergarten, die Schule und in den Beruf gelegt werden. Eine solche Inklusion trägt auch dazu bei, andere Kinder für Behinderungen zu sensibilisieren.

Weiter müssen zwingend die tatsächlichen Mehrkosten für die Betreuung von Kindern mit Behinderungen berücksichtigt und die Qualität der Angebote gewährleistet werden. Ebenfalls zentral ist, dass die Rahmenbedingungen der Kinderbetreuungsangebote an die Bedürfnisse der Eltern angepasst sind.

Um diese Voraussetzungen erfüllen zu können, halten wir die nachfolgend ausgeführten Änderungen für unabdingbar.

II Änderungsvorschläge

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

Art. 1 Abs. 2 Bst c: Qualität des Angebots der familienergänzenden Kinderbetreuung

In Bezug auf die Betreuungsqualität in Kitas besteht in der Schweiz erheblicher Verbesserungsbedarf.[1] Eine hohe Betreuungsqualität ist entscheidend dafür, dass sich eine Kita-Betreuung positiv auf die (sprachliche, kognitive, sozio-emotionale) Entwicklung, die Selbständigkeit, die soziale Integration, das Sicherheitsgefühl von Kindern auswirkt – eine geringe Betreuungsqualität verstärkt hingegen unter anderem die Risikofaktoren im familiären Umfeld. Die Qualität der Betreuung ist auch entscheidend dafür, dass junge Eltern und insbesondere Mütter –auch mit Kindern mit Behinderungen – ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnehmen respektive ihre Pensen ausweiten. Sie tun dies nur, wenn sie Vertrauen haben, dass ihre Kinder qualitativ gut betreut und gefördert werden. Die Studie von Infras[2] zeigt auf, dass Mütter dann ihre Erwerbspensen ausweiten, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird. Weiter ist es entscheidend, dass die Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern und des Arbeitsmarkts (Erreichbarkeit, Betreuungszeiten) abgestimmt sind. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage die Verbesserung der Qualität des Angebots beizubehalten. Auch eine Studie von BAK Economics[3] prognostiziert substanzielle volkswirtschaftliche Effekte bei Massnahmen zur Qualitätsverbesserung. Zudem ist Qualität auch wichtig, um dem Fachkräftemangel in der professionellen Kinderbetreuung zu begegnen, da ein Teil des Personals auch aus dem Grund mangelnder Qualität aus dem Beruf aussteigt. Bei Kindern mit Behinderungen spielt vor allem auch die Anleitung von Betreuungspersonen durch die Eltern eine sehr wichtige Rolle.

Bei Kindern mit schweren Behinderungen, die auch medizinische Unterstützung oder Überwachung in der Kita benötigen, ist der Faktor Qualität ebenfalls von grösster Bedeutung. Nur wenn Eltern darauf vertrauen, dass das Kitapersonal weiss, wie in Notsituationen gehandelt werden muss, und genügend Personal vor Ort ist, werden sie sich für die externe Betreuung entscheiden und die Erwerbstätigkeit beibehalten.

Position zu Art. 1 Abs. 2 Bst c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Art. 1 Abs.2 Bst. c^{bis}: Angebotslücken und Kosten für die Betreuung von Kindern mit Behinderungen

Relevant für die Kostensenkung der behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen ist insbesondere, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig den höheren Betreuungskosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, dass auch im Rahmen der Programmvereinbarung Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen geschlossen werden.

Position zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c^{bis}:

Die Zweckbestimmung hinsichtlich der Schliessung der Angebotslücken soll beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die von uns geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. Ausführungen zu Art. 13 Abs. 1 Bst. d.).

Wichtig ist an dieser Stelle die Bemerkung, dass eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern schlicht nicht möglich ist, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Platz für

[1] Schwab Cammarano/Stern, 2020, S. 6.
[2] Schwab Cammarano/Stern, 2020, S. 4-6. d
[3] BAK Economics (2020),

ein Kind mit Behinderung nicht besucht werden wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Art. 1 Abs.2 Bst. d: Unterstützung der Kantone bei der Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern

Die positiven volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effekte der Unterstützung der frühen Förderung sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung sind vielfach belegt.[4] Mit qualifizierter frühkindlicher Betreuung wird eine Verbesserung der schulischen Leistung und des Bildungsabschlusses und damit verbunden individuell eine höhere Bildungsrendite erzielt. Frühkindliche Bildung wirkt sich zudem positiv auf das Gesundheitsverhalten und später auch auf die Gesundheitskosten aus. Höhere Bildungsabschlüsse tragen dazu bei, dass die Kinder im Erwachsenenalter seltener Sozialhilfe beziehen. Diese allesamt positiven Effekte kommen allerdings erst viele Jahre nach der Zeit zum Tragen, während der die Kinder Angebote im Frühbereich in Anspruch genommen haben.

In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei die Bedeutung der frühen Förderung noch grösser ist: Vorschulische, inklusive Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern in der Schule und später auch in der beruflichen Laufbahn. Zudem wird der Einstieg in den Kindergarten bei Kindern mit Verhaltensauffälligkeiten stark erleichtert, wenn davor bereits eine Inklusion in die Gruppe stattgefunden hat.[5]

Position zu Art. 1 Abs. 2 Bst. d: Unterstützung der Mehrheit

Art. 3 d: Begriff «Behinderungen»

Der Begriff «Behinderungen» wird von der Kommission des Ständerats definiert als «körperliche, geistige oder psychische Behinderungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen». Es fehlt die Berücksichtigung der Sinnesbeeinträchtigungen, die auch im Vorschlag des Bundesrats zur BehiG-Teilrevision berücksichtigt werden sollen.

Vorschlag zu Art. 3 d, Definition von Die Behinderungen: (…) «körperliche, geistige, oder psychische oder sensorische Behinderungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen».

Art. 13 Abs. 1 Bst. b: Bessere Abstimmung der Betreuungsangebote auf Bedürfnisse der Eltern

Das Gesetz soll namentlich die Beschäftigung von Frauen verbessern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Kinderbetreuungsinstitutionen nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade im Gesundheitsbereich mit einem akuten Fachkräftemangel sind sehr viele Frauen beschäftigt, welche zu unüblichen Zeiten arbeiten. Die Angebote der Kinderbetreuung müssen besser auf diese Zeiten angepasst werden, damit das externe Betreuungsangebot tatsächlich die Erwerbstätigkeit ermöglicht und die Beiträge auch eine Wirkung entfalten.

Position zu Art. 13 Abs. 1 Bst. b: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Art. 13 Abs. 1 Bst. c: Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote

[4] Z.B Interface (2020),
[5] vgl. Procap Bericht 2021.

Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit die Betreuung in Anspruch genommen wird (vgl. Begründung zu Art. 1 Abs.2 Bst c UKibeG).

Position zu Art. 13 Abs. 1 Bst. c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Art. 13 Abs. 1 Bst. d: Schaffung von institutionellen Betreuungsplätzen für Kinder mit Behinderungen im Vorschul- und Schulalter zur Schliessung von Angebotslücken und Senkung der Kosten für deren Eltern

Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen, entsprechend ist es sinnvoll, dazu mit dem Buchstaben d. einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen, solange dies innerhalb der regulären Strukturen und Angebote erfolgt.

Hingegen weisen wir darauf hin, dass die «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt geregelt ist: einerseits bei den Programmvereinbarungen (in Verbindung mit der Zweckbestimmung in Art. 1 Abs. 2 Bst. c^{bis} UKibeG), andererseits bei der Betreuungszulage in Art. 5 Abs. 2ter FamZG– in letzterem aber unzureichend.

Die höheren Beiträge gemäss vorgesehenem Art. 5 Abs. 2ter FamZG ermöglichen somit nicht allen Kindern den Kitabesuch und können in der Folge auch bestehende Angebotslücken – die es noch vielerorts in der Schweiz gibt – nicht schliessen, was die Kommission eigentlich klar beabsichtigt.

Dies gilt es in Art. 5 Abs. 2ter FamZG zu korrigieren, indem der maximale Faktor auf 3 erhöht wird.

Position:

So lange in Art. 5 Abs. 2ter FamZG die Erhöhung des maximalen Faktors auf 3 nicht erfüllt ist, braucht es noch einen Zusatz und ist die Formulierung in Art. Art. 13 Abs. 1 Bst. d notwendig.

Weiter ist für uns zentral, dass keine separativen Angebote für Kinder mit Behinderungen geschaffen werden bzw. die Beiträge nicht an bestimmte Leistungserbringer geknüpft werden, damit Kinder mit Behinderungen gemeinsam mit Kindern ohne Kinder besuchen können (siehe dazu auch Art. 19 der UNO-Behindertenrechtskonvention).

2 Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)

Art. 5 Abs. 2ter: Ermöglichung der Betreuung von Kindern mit Behinderungen

Aus anreizökonomischer Sicht macht ein Unterstützungssystem Sinn, bei dem über die Bundesgesetzgebung immer linear derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird (wie die Kommission selbst das auch zurecht in Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorschlägt). Gemäss Procap-Bericht (S. 30) beträgt das Maximum der Kosten bei einem Kind mit einer schweren Behinderung drei Mal mehr als bei einem Kind ohne Behinderung. Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten sind solche Beiträge nicht zu stemmen und ein Kitabesuch wird verunmöglicht. Dies führt regelmässig dazu, dass ein Elternteil, meist die Mutter, die Erwerbsarbeit aufgibt oder sehr stark reduziert.

In diesem Bereich ist die Architektur der WBK-S nicht nachvollziehbar: Innerhalb der Betreuungszulage wird maximal der zweifache Betrag gewährt, weiter können Beiträge aus den Programmvereinbarungen zur Kostensenkung gewährt werden. Für Kinder mit schweren Behinderungen müssen somit zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden, was administrativ aufwändig ist und nur dann funktioniert, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch

zielführender wäre eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag.

Antrag: Anpassung Art. 5 Abs. 2ter:

Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal ***dreifachen*** ~~*zweifachen*~~ Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Art. 5 Abs. 2quater: Betrag für Kleinkinder unter 18 Monaten

Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielte Anreizwirkung gleichmässig erhalten bleibt. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt. Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten wegen des entwicklungspsychologisch wichtigen höheren Betreuungsschlüssels (mehr Personal) mehr, oft das 1,5-fache des Kindertarifs. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit hier keine lineare Betreuungszulage vorsieht.

Dies ist umso wichtiger, als es gerade die erhöhten Kosten für die institutionelle familienergänzende Betreuung während dieser Baby- und Kleinkindzeit sind, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung ist also gerade hier das lineare Modell von substanzieller Bedeutung. Wir verweisen dazu auch auf die Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Support to Working Parents. Report Comparing two Proposals» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes.

Antrag zu Art. 5 Abs. 2quater: Unterstützung der Minderheit Herzog

Art. 23a: Statistik

Im Bereich der Betreuung von Kindern mit Behinderungen sowie von Babys fehlen heute entscheidende statistische Grundlagen (tatsächliche Kosten, Anzahl Kinder, Anzahl Plätze, Art der bestehenden Angebote, Erwerbspensen der Eltern). Der Entscheid von Müttern, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen, ist massgeblich von den Kosten der Betreuung abhängig. Gerade bei Babys sind diese Kosten in der Regel deutlich höher. Es gibt aber keine Daten zu Anzahl und tatsächlich verrechneten Tarifen. Die Erwerbsquote bei Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare bisherige Grundlage ist ein Bericht von Procap.

Wir beantragen daher eine entsprechende Ergänzung von Art. 23a Abs. 1 FamZG:

Position: Unterstützung mit Änderungsantrag zu Art. 23a Abs. 1 FamZG:

Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei auch die spezifische Situation von Kindern mit erhöhtem Betreuungsbedarf (Babys, Kinder mit Behinderungen) berücksichtigt wird. ~~sowie der Politik der frühen Förderung von Kindern.~~

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

Position: Unterstützung der Mehrheit: Eintreten

Art. 1: Höhe des Verpflichtungskredits

In allen Schwerpunkten der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. Daher wäre der Betrag des Nationalrats, 224 Millionen, notwendig.

Wir weisen darauf hin, dass es unstimmig und wenig zielführend ist, den Beitrag hier zu reduzieren und gleichzeitig an mehreren Orten bei der Betreuungszulage den Betrag tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarung. Mit dieser Ausgangslage wird es nicht möglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen: Die vorgeschlagenen Mittel der Programmvereinbarungen und die vorgeschlagene Betreuungszulage werden insgesamt nicht ausreichen, um Eltern von Kindern mit Behinderungen mit erhöhtem Betreuungsbedarf und erhöhten Betreuungskosten sowie Eltern mit Kindern unter 18 Monaten, die ebenfalls erhöhte Tarife bezahlen, in der Erwerbstätigkeit zu halten.

Position: Unterstützung der Version des Nationalrats (224 Millionen Franken). Innerhalb der ständerätlichen Varianten unterstützen wir die Minderheit Wasserfallen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse

Verein hiki – Hilfe für hirnverletzte Kinder

(i.V. Simone Urben, Vize-Präsidentin)

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Arbeit

CH-3003 Bern SECO; zbo POST CH AG

Per E-Mail
familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 10. Juni 2024

Stellungnahme der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung (AK ALV) zur Vernehmlassung Pa. Iv. 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit der Vernehmlassung vom 6. März 2024 haben Sie der AK ALV das Konzept der WBK-S und den Zusatzbericht zur Umsetzung der Pa. Iv. 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» zur Stellungnahme unterbreitet. Wir bedanken uns für diese Gelegenheit.

Gemäss Artikel 89 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) überwacht die AK ALV Stand und Entwicklung des Fonds der Arbeitslosenversicherung (ALV). Sie berät den Bundesrat in allen finanziellen Fragen der Versicherung sowie in Rechtssetzungsverfahren und kann dem Bundesrat Anträge stellen. Bezüglich der Verwaltungskosten der Kassen und der Kantone sowie der Ausgleichsstelle besitzt die Kommission eine Budget- und Rechnungskompetenz. Die 21 Mitglieder der AK ALV vertreten die Sozialpartner, die Kantone, den Bund und die Wissenschaft.

Die Vorlage der WBK-S sieht die Einführung einer neuen Betreuungszulage über das Familienzulagengesetz (FamZG) vor. Diese würde von der zuständigen Familienausgleichskasse über die Arbeitgebenden an Eltern ausbezahlt werden, welche ihre Kinder institutionell betreuen lassen. Für arbeitslose Personen, welche Taggeld der ALV beziehen, ist analog dazu, wie es heute für Kinder- und Ausbildungszulagen gemäss FamZG gemacht wird, ein Zuschlag für Betreuungszulagen im AVIG vorgesehen. Dieser Zuschlag würde von der ALV subsidiär ausbezahlt und über den ALV-Fonds finanziert werden. Die Folgekosten für die ALV werden auf rund 7.6 Mio. Franken im Jahr 2025 bis 8.2 Mio. Franken im Jahr 2028 geschätzt. Im Rahmen ihrer gesetzlich festgelegten Beratungsfunktion reicht die AK ALV eine Stellungnahme zur Vorlage der WBK-S zuhanden des Bundesrates ein und bedankt sich für die Berücksichtigung ihrer Anliegen. Die Stellungnahme beschränkt sich auf die vorgesehenen Änderungen im AVIG und entspricht nicht einer Stellungnahme zur Gesamtvorlage der WBK-S.

Die AK ALV hat die Vorlage eingehend diskutiert und ist zu keiner geschlossenen Haltung bezüglich der Einführung eines Zuschlags für Betreuungszulagen im AVIG gekommen. Die AK ALV möchte in diesem Zusammenhang nachfolgende Punkte hervorheben, um die möglichen Auswirkungen eines neuen Zuschlags im Bereich der ALV darzulegen:

Betreuungszulagen sind an die Erwerbstätigkeit von Eltern geknüpft, was bei arbeitslosen Personen nicht zutrifft: Das Ziel von Betreuungszulagen ist, Eltern zu ermöglichen einer Arbeit nachzugehen. Das ist in der Arbeitslosigkeit nicht der Fall, weshalb die Grundlage zur Bezahlung eines Zuschlags für Betreuungszulagen im AVIG hinfällig wird. Das Ziel der Betreuungszulage, negative Erwerbsanreize abzubauen, greift bei stellensuchenden Personen nicht.

Die Vermittlungsfähigkeit ist eine Voraussetzung für den Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung, weshalb die Subventionierung von institutioneller Betreuung auch für arbeitslose Personen zentral ist: Die versicherte Person muss in der Lage sein, zumutbare Arbeit anzunehmen und an arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) teilzunehmen. Wenn eine Person aus persönlichen, zeitlichen oder familiären Gründen nicht arbeiten kann oder will, wie dies ein Arbeitgeber normalerweise verlangt, so liegt Vermittlungsunfähigkeit vor, bzw. kann ein Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung im reduzierten Umfang begründet werden. Die kantonalen Amtsstellen überprüfen die Vermittlungsfähigkeit der versicherten Personen autonom. Von Personen mit Betreuungspflichten kann in diesem Zusammenhang ein Obhutsnachweis verlangt werden, in welchem angegeben wird, wie die Kinderbetreuung sichergestellt ist. Ein solcher kann eingefordert werden, wenn erwiesenermassen Zweifel daran bestehen, dass die Kinderbetreuung sichergestellt ist, z.B. wegen ungenügenden Arbeitsbemühungen (Art. 8, 15 AVIG; Weisung AVIG ALE B225a-c). Vor diesem Hintergrund ist ein Zuschlag für Betreuungszulagen für arbeitslose Personen sinnvoll, wenn die institutionelle Betreuung nachweislich beansprucht wird und so die Teilnahme an AMM sowie die rasche Annahme einer zumutbaren Stelle ermöglicht und somit die Vermittlungsfähigkeit verbessert wird. Allerdings gibt es keine klare Evidenz, inwiefern die Vermittlungsfähigkeit durch eine solche Betreuungszulage tatsächlich verbessert würde.

Arbeitslose Personen müssen sich institutionelle Betreuung leisten können, damit sie sich nicht vom Arbeitsmarkt zurückziehen: Bei Arbeitslosigkeit reduziert sich das verfügbare Einkommen einer Person durch den 80%-Lohnersatz, wodurch die finanzielle Belastung der familienergänzenden Kinderbetreuung steigen kann. Wenn zusätzlich die Betreuungszulage wegfällt, welche vor der Arbeitslosigkeit vom Arbeitgeber ausbezahlt wurde, können sich Finanzierungsprobleme verschärfen, was zu einer Kündigung von externen Kinderbetreuungsplätzen führen kann. Als Folge davon erschwert sich nicht nur die Stellensuche, es erhöht sich auch das Risiko eines Rückzugs vom Arbeitsmarkt. Ein Zuschlag für Betreuungszulagen im AVIG soll für Stellensuchende mit Kindern die Aufrechterhaltung der bestehenden Organisation der Kinderbetreuung sowie deren Finanzierung ermöglichen.

Der Fonds der ALV wird zusätzlich belastet: Mit der zusätzlichen Belastung kann aber potenziell eine kürzere Dauer der Arbeitslosigkeit erreicht werden, falls sich die Vermittlungsfähigkeit von stellensuchenden Personen durch die Einführung eines Zuschlags für Betreuungszulagen im AVIG verbessern würde. Dies könnte mehr Einnahmen für die ALV generieren, jedoch ist dieser Effekt schwer bezifferbar. Dem steht entgegen, dass sich jegliche Zusatzbelastung des ALV-Fonds auf seine Fähigkeit auswirkt, während eines wirtschaftlichen Aufschwungs Reserven aufzubauen, um diese in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit einsetzen zu können. Mehrkosten für die ALV könnten somit eine Entlastung der Lohnbeiträge für Arbeitgebende und Arbeitnehmende bei guter Wirtschaftslage erschweren, bzw. eine Zusatzbelastung in schlechter Wirtschaftslage begünstigen.

Fazit

Wie in der Einleitung geschrieben, beschränkt sich die Stellungnahme auf die vorgesehenen Änderungen im AVIG und entspricht nicht einer Stellungnahme zur Gesamtvorlage der WBK-S. Die AK ALV hat keine gemeinsame Position bezüglich der Einführung eines Zuschlags für Betreuungszulagen im AVIG. Ein Teil der Mitglieder ist der Meinung, dass arbeitslose Personen bei der Einführung von Betreuungszulagen nicht ausgeschlossen werden dürfen, ein Zuschlag für Betreuungszulagen im AVIG die Suche einer neuen Stelle für arbeitslose Eltern erleichtert und die Zusatzkosten für den ALV-Fonds gut tragbar sind. Ein anderer Teil der Mitglieder erachtet die Mehrbelastung des ALV-Fonds als nicht gerechtfertigt und ist der Meinung, dass die Betreuungszulage explizit an die Erwerbstätigkeit geknüpft ist, was bei Arbeitslosigkeit nicht der Fall ist.

Die AK ALV bedankt sich für die Kenntnisnahme und steht Ihnen für allfällige Rückfragen unter akalv@seco.admin.ch gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Boris Zürcher
Präsident AK ALV

Daniella Lützelschwab
Vizepräsidentin AK ALV

Fiorino AG
Zürcher Strasse 193
9014 St.Gallen
fiorino.ch

Fiorino AG, Zürcher Strasse 193, 9014 St.Gallen

Per E-Mail an
familienfragen@bsv.admin.ch

Kommission für Wissenschaft,
Bildung und Kultur des Ständerates

8. Juli 2024

Stellungnahme zu 21.403 n Pa. Iv. WBK-N. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung. Vernehmlassung zum Konzept der WBK-S

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie interessierte Kreise eingeladen, die Anträge der WBK-S zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) und zum Bundesbeschluss Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit der Meinungsäusserung, die für uns sehr wichtig ist, weil wir davon in unserer **Geschäftstätigkeit direkt betroffen** sind.

Fiorino bietet an verschieden Orten in den Kantonen St. Gallen und Bern professionelle familien- und schulergänzende Kinderbetreuung an und engagiert sich seit Jahre für qualitativ hochstehende Kinderbetreuung zu bezahlbaren Preisen.

Gesamtbeurteilung

Ja zur WBK-S-Vorlage zur Einführung einer Betreuungszulage

Fiorino unterstützt die Stossrichtung der WBK-S-Vorlage, in der die wirtschaftlichen Ziele mit der Einführung einer Betreuungszulage erreicht werden sollen. Ähnlich wie die bewährten Familienzulagen – als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen – ist dies auch für den Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung **ein geeignetes, wirksames und effizientes sozialpolitisches Instrument**.

Wie in der Vorlage ausgeführt, hängt die Bereitschaft der Eltern, ihre Kinder familien-ergänzend betreuen zu lassen, wesentlich von deren Betreuungskosten ab, aber insbesondere auch von der Qualität des Angebotes. Dem Grundsatz «Je höher die Qualität, desto besser» sind aus unserer Sicht jedoch Grenzen gesetzt. Darum ist ein Gleichgewicht der Interessen zu finden, bei dem die Betreuungsqualität so gut wie möglich ist, jedoch aber **für möglichst viele Familien erschwinglich** sein muss. Vor diesem Hintergrund ist die primäre Zielsetzung der Vorlage zur Reduktion der finanziellen Belastung der Eltern genauso wie die dabei zu Grunde liegende subjektorientierte Zugangsweise aus unserer Sicht richtig.

Zusätzliche Erwerbsarbeit muss sich lohnen, auch für den Mittelstand

Der Bund leistete und leistet mit der noch bis 2026 verlängerten Anstossfinanzierung für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung einen wertvollen Beitrag zur Etablierung einer entsprechenden Vereinbarkeitsinfrastruktur in der Schweiz. Doch dieses Impulsprogramm eignet sich nicht als dauerhafte Lösung. Bis heute sind die Kosten in der Schweiz für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung insbesondere für die Mittelschicht mit rund 22 Prozent eines Mittelstands-Einkommens[1] derart hoch, dass sie **aktuell noch immer einen Fehlanreiz gegen die Erwerbsarbeit** schaffen. Beim Erwerbsentscheid addieren sich diese sehr substanziellen Betreuungskosten oft noch zusätzlich mit höheren Steuern und tieferen bzw. wegfallenden Prämienverbilligungen. **Zusätzliche Erwerbsarbeit lohnt sich aktuell für viele Familien insbesondere der Mittelschicht kaum.**

Wir begrüssen darum sehr, dass mit dieser Vorlage der entsprechende Fehlanreiz korrigiert und erwerbstätige Eltern in der Schweiz entsprechend entlastet werden sollen. Denn die Unterstützung von Familien für die externe Kinderbetreuung ist ein Anliegen, das **im Interesse der Gesellschaft, der Wirtschaft und des Staates** ist.

[1] OECD (2022): Net childcare costs, Link.

Änderungsvorschläge

1. Bundesbeitrag zur teilweisen Finanzierung der Betreuungszulage ist wichtig und richtig

Bei allem Verständnis für das Anliegen, den Bundeshaushalt nicht übermässig mit einer stark gebundenen neuen Leistung zu belasten, bedauern wir sehr, dass der Bund im Vorschlag der WBK-S gar keinen finanziellen Beitrag dazu leisten soll. **Aus unserer Sicht ist es wichtig, die Vorlage so anzupassen, dass auch der Bund einen – wenn auch gegenüber der Version WBK-N reduzierten – finanziellen Beitrag leistet, um die Anreize zur Steigerung der Erwerbsquote für Eltern zu erhöhen.** Damit kann er das im vom Bundesparlament im Legislaturprogramm 2023-2027 festgeschriebenen Ziel der Stärkung des Arbeitskräftepotenzials unter anderem dank dem Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung unterstützen.

Der Bund darf sich mit Blick auf die Finanzierung der Betreuungszulage nicht aus der Pflicht nehmen. Diese kann und darf nicht ganz von den Arbeitgebenden kompensiert werden. Ausgaben im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung lohnen sich: Dafür eingesetzte Mittel kommen mehrfach der Volkswirtschaft zugute (Multiplikatoreffekt), zum Beispiel auch auf der Bundesebene in Form von zusätzlichen Steuereinnahmen (direkte einkommensabhängige Bundessteuer, wie auch indirekte konsumabhängige Mehrwertsteuer). Indirekt kann mit diesen Mitteln das Arbeitskräftepotenzial gestärkt und damit auch dem Fachkräftemangel in vielen Branchen entgegengewirkt werden. **Eine teilweise Finanzierung der Betreuungszulage über Bundesmittel ist deswegen im Sinne der fiskalischen Äquivalenz gerechtfertigt.**

Zudem geht ein wichtiges Signal davon aus, dass sich auch der **Bund an der Anreizstärkung beteiligt**, genauso wie die Eltern und die Arbeitgebenden sowie auch die Kantone und Gemeinden. Beteiligt sich auch der Bund, schafft er wichtige Voraussetzungen dafür, dass die Bereitschaft aller anderen, die ebenfalls einen direkten oder indirekten Nutzen der Betreuungszulage haben, sich ebenfalls daran zu beteiligen – namentlich die Arbeitgebenden. **Mit einer Beteiligung an der Finanzierung der Betreuungszulage leistet der Bund zudem einen Beitrag daran, dass die Arbeitgebenden weniger belastet werden als dies in der WBK-S-Vorlage der Fall ist.** Er trägt somit auch entscheidend zum Gelingen einer sowohl effizienten wie auch trag- und mehrheitsfähigen Stärkung des Schweizer Arbeitskräftepotenzials bei. Und er **steigert die Arbeitskräftepotenziale insbesondere auch für die inhabergeführten Betriebe sowie für die kleinen und mittelgrossen Unternehmen (KMU)**, welche einen Grossteil der Schweizer Arbeitgebenden ausmacht. Sie haben aktuell noch einen Nachteil gegenüber Grossbetrieben, welche oft bereits Kitaangebote für ihre Mitarbeitenden gewährleisten, während dies die Möglichkeiten vieler Gewerbe- und Handwerksbetriebe übersteigt. Ein Bundesbeitrag zur teilweisen Finanzierung der Betreuungszulage leistet mit der finanziellen Entlastung der Eltern auch einen wichtigen **Beitrag zur Stärkung der KMU, nicht zuletzt auch in den ländlichen Regionen**, und fördert auch deren Arbeitskräftepotenzial.

Nachfolgend wird zusammenfassend eine Übersicht über die fünf Akteure, die aus staatspolitischer Sicht von der familienergänzenden Kinderbetreuung profitieren aufgelistet. Mit dabei ist auch der Bund, der sich neu neben den Arbeitgebenden über eine Beteiligung an der Finanzierung der Betreuungszulage beteiligen sollte. Aufgelistet werden pro Akteur einige ausgewählte Überlegungen:

- **Die Eltern:** höheres Arbeitspensum, Wiedereinstieg bzw. Weiterführung der Karriere – insbesondere für die Frauen, langfristige Reduktion der Armut der alleinerziehenden

Eltern und aller sozialer Konsequenzen, Gleichstellung, gegen Lohndiskriminierung der Frauen, usw.

- **Die Arbeitgebende**: In allen Landesteilen und insbesondere auch für KMUs mehr Arbeits- und vor allem Fachkräfte, höhere Arbeitspensen, gleiche Karrierechance für Männer und Frauen, Reduktion der Abwesenheitsquote, usw.
- **Der Bund**: Steuereinnahmen, Attraktivität der Schweiz im internationalen Vergleich, Lohngleichstellungspolitik, Asylpolitik, mehr Konsum und mehr MWST, Reduktion der wirtschaftlichen Zuwanderung (weil die Arbeitsplätze von Schweizer/innen besetzt werden können), und weitere ähnliche Gründe wie bei den Kantonen, usw.
- **Die Kantone**: Steuereinnahmen, soziale Integration vor und während der Schulzeit, Minderheitsintegration (nicht nur von den Kindern, sondern auch von den Eltern durch soziale Kontakte), Früherkennung von Entwicklungsproblemen, Asylpolitik, wirtschaftliche Standortattraktivität, Rentabilisierung der Investitionen in die Aus- und Weiterbildung (Universitäten, Fachhochschulen, höhere Fachschulen, da aktuell viele gut ausgebildete Frauen mit dem ersten Kind aus dem Beruf aussteigen), usw.
- **Die Gemeinden:** Steuereinnahmen, soziale Integration vor und während der Schulzeit, Minderheitsintegration (nicht nur von den Kindern, sondern auch von den Eltern durch soziale Kontakte), Früherkennung von Entwicklungsproblemen, usw.

2. Die Umsetzung muss möglichst schlank und effizient erfolgen

Wir unterstützen die von der WBK-S präsentierte Lösung mit einer Betreuungszulage, die wie zum Beispiel die Kinder- und Ausbildungszulagen über die zuständigen kantonalen Familienausgleichskassen ausbezahlt wird. **Dabei ist uns eine möglichst schlanke und effiziente Umsetzung ein zentrales Anliegen.** So gilt es bei einer Betreuungszulage mehr als bei den bereits etablierten Zulagen besonders zu berücksichtigen, dass Eltern verschiedene und ändernde Pensen haben. Vor diesem Hintergrund sind die Systeme und Prozesse für alle Beteiligten, namentlich für die Arbeitgebenden, die Familienausgleichskassen sowie auch für die Kinderbetreuungsinstitutionen möglichst einfach und unbürokratisch auszugestalten. Zur Minimierung des administrativen Aufwands für alle Beteiligten ist es darum wichtig, dass nicht jede Familienausgleichskasse eigene Systeme und Prozesse einführen muss. Dies ist nicht nur im Interesse der Familienausgleichskassen selber, sondern auch der Arbeitgebenden sowie Betreuungsinstitutionen. Wir würden es sehr begrüssen, wenn entsprechende Prozesse, Tools, Apps und Programme zur Verfügung gestellt werden, welche den **administrativen Aufwand für sämtliche Akteure so tief wie möglich** halten. So kann sichergestellt werden, dass wertvolle finanzielle Mittel so weit wie nur möglich den übergeordneten Zielen dienen: Die verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Schweiz und die Chancengerechtigkeit der Kinder. In diesem Sinne fordern wir, dass die Familienausgleichskassen den meldepflichtigen Kinderbetreuungsinstitutionen **schweizweit vereinheitlichte elektronische Kommunikationskanäle** zur Verfügung stellen (siehe Bemerkung zu Art. 5 Abs. 2bis FamZG). Auf diesem Weg ist der administrative Aufwand für die Kinderbetreuungsinstitutionen vertretbar.

Eine **möglicherweise noch effizientere Alternative** könnte das ohnehin jährlich von den Kinderbetreuungsinstitutionen für die Eltern zu erstellende **Dokument «Fremdbetreuungskosten»** bieten. Wir fragen uns, ob die zweifache Aushändigung dieses Dokuments an die Eltern – bislang nur für die Steuererklärung – **neu auch zur Einreichung an die Familienausgleichskassen,** weiteres Vereinfachungspotenzial bietet. Gerne erlauben wir uns an dieser Stelle, die WBK-S bzw. dessen Sekretariat zu bitten, diesen Vorschlag vertiefter auf seine Umsetzbarkeit hin zu prüfen.

3. Lineares Modell konsequent umsetzen

Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung kostet aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten sowie teilweise auch für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht die ständerätliche Vorlage hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Wir beantragen, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das 1,5- bis 3-fache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird. Auch hier gilt es darauf zu achten, dass die Abwicklung der Betreuungszulagen für alle Akteure so einfach wie möglich gehalten werden kann (siehe Punkt 2 oben).

Unsere Positionen und Anpassungsvorschläge im Detail

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

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Art. 1 Abs. 2a

Wir akzeptieren die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S einen anderen Mechanismus und eine andere Finanzierung vorsieht und die Zielsetzung, die Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung zu senken, neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) in die entsprechende Zweckbestimmung übernommen hat. Im Sinne unserer einleitenden Erläuterungen sind wir bereit, das Ständeratsmodell zu unterstützen, sofern die aktuelle Vorlage einige für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbare Anpassungen erfährt, wie wir im Folgenden ausführen.

Art. 1 Abs. 2 Bst. b

Unterstützung der Mehrheit

Die Minderheit möchte die Angebotslücken nicht nur in der institutionellen Kinderbetreuung, sondern generell vorsehen und bezweckt die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte), und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich.

Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Wir unterstützen aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

Art. 2 Geltungsbereich

Art. 2 Bst. a (gilt auch für Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c, Art. 5 Abs. 2bis FamZG)

Unterstützung der Mehrheit

Die Minderheit Stark möchte die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung vorsehen. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte) - und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich. Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Wir unterstützen aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle

Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

Art. 3 Begriffe

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

Die Behinderungsdefinition in Art. 3 Bst. d erachten wir als gut formuliert und sind einverstanden.

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

Art. 4-7 Grundsätze, Anspruchsberechtigte, Kinder im Ausland, Bundesbeitrag

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Gesamtbeurteilung.

Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrags) und Art. 9 (Festlegungen des Schwellenwerts)

Im Sinne der einleitenden Gesamtbeurteilung, wonach wir im Grundsatz bereit sind, das Ständeratsmodell zu akzeptieren, sind wir mit der Streichung von Art. 8 und Art. 9 einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung

Neuer Antrag

Im Sinne der einleitenden Gesamtbeurteilung sind wir im Grundsatz bereit, das Ständeratsmodell zu akzeptieren. Wir regen an, den Artikel beizubehalten, um seltene Fälle von Überentschädigung vorzubeugen:

Antrag Art. 10 (neu)
Abs.1 Die neue Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.

Abs.2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, indem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.

Abs. 3: Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

Die Überlegungen zur Überentschädigung im Nationalrats-Modell waren nachvollziehbar, weshalb sie analog auch im Ständerats-Modell eingebettet werden sollen. Selbstverständlich muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Kosten anfallen – auch, wenn die Ausführung durch Kantone und Gemeinden erfolgt. Solche Fälle wären äusserst selten, aber für das System reputationsschädigend – und sollten deshalb verhindert werden.

Art. 11 (Gewährung des Bundesbeitrags an die Anspruchsberechtigten) und Art. 12 (Rückerstattung der Bundesbeiträge an die Kantone)

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichen auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitende Gesamtbeurteilung.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Art. 13-16 Finanzhilfen an Kantone und Dritte, verfügbare Mittel, Bemessung der Finanzhilfen an Kantone, Verfahren

Anders als die WBK-S erachten wir die **Programmvereinbarungen als ein nicht geeignetes Instrument** seitens des Bundes, um die Kantone und Gemeinden im Aufgabengebiet der familienergänzenden Kinderbetreuung zu unterstützen. Die limitiert zur Verfügung stehenden Finanzmittel sollen stattdessen direkt den Eltern zukommen und schaffen damit maximalen Nutzen und entfalten beste Anreizwirkung. Abgesehen davon liegt die hauptsächliche Zuständigkeit bei den vorgeschlagenen Förderbereichen bei den Kantonen und Gemeinden. Wir möchten damit auch verhindern, dass zu stark zentral festgelegt und geplant wird, was und wo in der Betreuungsbranche angeboten werden soll.

Namentlich lehnen wir – gleich wie von der WBK-S vorgeschlagen – die Förderbereiche zu Massnahmen der Qualitätsförderung und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Bedürfnisse der Eltern ab. In Abweichung zur WBK-S-Vorlage lehnen wir auch die Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern der Kantone sowie den Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen bzw. zur Schliessung bestehender Angebotslücken in den Kantonen ab. Die Senkung der Kosten für Eltern von Kindern mit Behinderungen unterstützen wir klar, lehnen aber den von der WBK-S zusätzlich vorgeschlagene Förderbereich für Kinder mit Behinderungen ab.

Diesen **generellen Verzicht auf Programmvereinbarungen** inklusive dem entsprechenden Ablehnungsantrags des «Bundesbeschlusses über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern» **verbinden wir integral mit der Forderung, diese Mittel «direkt» dem Bundesanteil an den Ausgaben für die Betreuungszulagen von total einem Drittel anzurechnen**. Wir sind überzeugt, dass dies der **effizienteste Mitteleinsatz für den Bund** darstellt (siehe auch Ausführungen unter Art. 16 Abs. 6 FamZG). Zudem **senkt dies den Finanzierungsanteil der Arbeitgebenden** und damit die Belastung der Wirtschaft bei der Finanzierung der Betreuungszulagen in einem geeigneten Mass.

Wir haben in Bezug auf **Programmvereinbarungen** im Bereich der Kinderbetreuung **grundlegende Bedenken und lehnen diese darum ab**. Unsere Überlegungen basieren auf einer kritischen Analyse der geplanten Programmvereinbarungen vor dem Hintergrund unseres Bestrebens, für die nächsten Jahre eine möglichst effiziente und zielgerichtete Verwendung der finanziellen Mittel des Bundes zu erreichen. Für uns steht das **Abwägen des Nutzens der in der aktuellen Lage des Bundesfinanzhaushalts limitiert zur Verfügung stehenden Bundesmittel** im Zentrum.

Die zur Diskussion stehenden Programmvereinbarungen sind zu theoretisch. Sie sind **zu wenig auf den tatsächlichen Bedarf** sowie auch nicht auf einer bestmöglichen Umsetzbarkeit mit praktischem Nutzen ausgerichtet. Es schafft zum Beispiel wenig praktischen Nutzen, Qualitätsstandards zu entwickeln, die sich weder die Eltern noch die Arbeitgebenden leisten können bzw. wollen, womit die geplante Anreizwirkung der Finanzmittel verpufft.

Aus unserer Sicht besteht die Gefahr, dass Bundesfinanzmittel aufgrund von **Top-Down-Einschätzungen** sowie -Zielsetzungen auf der Bundesebene in Bereiche und nicht zuletzt auch geographische Regionen gehen, wo sie **verhältnismässig wenig Nutzen** schaffen. Zum Teil ohne Berücksichtigung der Nachfrage oder zum Teil ohne langfristig tragfähige Wirtschaftlichkeit für die Betreuungsinstitutionen.

Programmvereinbarungen führen zu einer **administrativen Belastung** für Bund und Kantone, wobei beträchtliche finanzielle Mittel in Prozesse fliessen, welche Verwaltungsmitarbeitende vom «Kerngeschäft» abhalten und verhindern, dass die Geldmittel und die Ressourcen der Kantone und Gemeinden direkt den Eltern zugute zu kommen. Aber genau da wäre der Nutzen der Geldmittel am grössten und der Bedarf am Dringendsten.

Es besteht die Gefahr, dass Programmvereinbarungen **Ungleichheiten zwischen den Kantonen** schaffen und die Mittel einerseits zu stark zur Förderung von Betreuungsangeboten an Orten einsetzen, wo der Bedarf verhältnismässig zu wenig vorhanden ist. Wir stellen dabei auch fest, dass mit der teilweise immer noch vorgesehenen Objektfinanzierung auch der **konsequente Systemwechsel hin zur Subjektfinanzierung gefährdet** ist.

Zum anderen besteht die Gefahr des übermässigen Mittelzuflusses an Orte, wo zum Beispiel aufgrund grosser Ressourcen in der Verwaltung viele Projekte möglich sind, zulasten von Orten, wo dies nicht möglich ist. Es kann dazu führen, dass Geldmittel zu stark in Gebiete fliessen, wo ein wirtschaftlicher Betrieb von Betreuungsinstitutionen auch ohne Bundesmittel möglich wäre (z.B. tendenziell bei Städten der Fall) und somit zudem **in bereits funktionierende Märkte eingegriffen** wird. Die Finanzmittel fehlen dann anderswo, wo sie gebraucht werden: letztlich insbesondere bei den Eltern. Werden die Mittel über die Betreuungszulagen **konsequent subjektorientiert an die Eltern eingesetzt profitieren alle Eltern in allen Regionen** – ob Stadt, Agglomeration oder in ländlichen Regionen – im gleichen Rahmen von attraktiveren Konditionen für die familienexterne Kinderbetreuung. **Betreuungszulagen vergrössern flächendeckend in der ganzen Schweiz die Nachfrage nach Betreuungsdienstleistungen**, was gerade auch **für ländliche Regionen interessant** ist. Dort wo die Nachfrage genug gross ist, werden sich Kinderbetreuungsinstitutionen, welche die regionalen Märkte und Nachfrage sehr genau monitoren, **ohne staatliche Anschubfinanzierung entsprechende Infrastrukturen aufbauen und Betreuung anbieten**. Nach rund 20 Jahren der Anschubfinanzierung von Kinderbetreuungsinstitutionen **funktioniert der Markt**. Nach der wertvollen Aufbauphase sind **objektorientierte staatliche Subventionen hingegen nicht mehr sinnvoll** und nötig.

Werden die Finanzmittel nämlich objektorientiert in partiell fortgeführte Anschubfinanzierungen für neue Kinderbetreuungsinstitutionen fliessen – wie dies in einer Programmvereinbarung geplant ist – ist die **Wahrscheinlichkeit klein, dass die so aufgebauten Kitas langfristig und über die Phase der Anschubfinanzierung hinaus rentabel betrieben werden können**. Wir stellen schon heute fest, dass gerade im **ländlichen Raum viele nicht überlebensfähige Kinderbetreuungsinstitutionen zum Verkauf stehen bzw. ihren Betrieb bereits einstellen mussten**. Auch für grössere Kinderbetreuungsinstitutionen ist es schon heute Realität, dass einzelne ihrer Kitas unrentabel sind. Grössere Kinderbetreuungsinstitutionen nehmen dies aber in Kauf, um ein flächendeckendes Netz anbieten zu können und um für die künftig steigende Nachfrage bereit zu sein.

Wir plädieren dafür, dass die **Qualität der Betreuungseinrichtungen mit den bereits gesetzlich klar definierten Standards an die Betreuungsinstitutionen gewährleistet** wird. Die Anbieter in der Kinderbetreuungsbranche haben auf dieser Grundlage genug Anreiz, ihre Qualität an den Bedürfnissen der Eltern auszurichten. Auf die Finanzierung von national gesteuerten Förderbereichen zur Anhebung von Standards, welche die Betreuung verteuern, soll verzichtet werden.

Insgesamt sind wir der Auffassung, dass **Programmvereinbarungen nicht geeignet** sind, um die Herausforderungen im Bereich der Kinderbetreuung anzugehen. Vielmehr soll es **Sache der Kantone bzw. Gemeinden** sein, ob und welche Rahmenbedingungen für eine bedarfsgerechtere und qualitativ hochwertigere Betreuung sicherzustellen sind (z.B. Betreuungsschlüssel, Flächen, Konzepte, usw.). Wir sind der festen Überzeugung, dass die

dafür vorgesehenen **finanzielle Ressourcen des Bundes effektiver eingesetzt werden können, indem sie als Teil der Finanzierung von Betreuungszulagen direkt den Eltern zukommen**. Auf diese Weise würde das Geld dort ankommen, wo es benötigt wird, und die übergeordneten Ziele der Kinderbetreuung können auf diesem Weg zielgerichtet und am nachhaltigsten unterstützt werden.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)

Die Änderungen im FamZG entsprechen dem Konzept des ständerätlichen Modells, siehe dazu unsere einleitenden Gesamtbeurteilung. Folgende Anpassungen sind im FamZG jedoch unabdingbar, damit die Vorlage ihre Zielsetzungen erreicht:

Art. 2 Geltungsbereich

Art. 2 a

Unterstützung der Mehrheit der WBK-S

Der Geltungsbereich ist auf die institutionelle Kinderbetreuung festzulegen. Würde dieser auch für Drittpersonen geöffnet, wie dies die Minderheit Stark vertritt, wäre dies problematisch. Die Betreuung durch eine Drittperson würde damit faktisch zu einer blossen Geltendmachung verkommen. Es ist in einem liberalen Staat nicht überprüfbar, ob die Grosseltern, Geschwister, Nachbarn, usw. wirklich als Drittpersonen tätig sind. Faktisch wären damit alle Formen der familienergänzenden Betreuung inkludiert. Eine nachprüfbare tatsächliche Entschädigung der Betreuungspersonen und damit eine AHV-Beitragspflicht ist ebenfalls nicht vorausgesetzt. All dies können Kinderbetreuungsinstitutionen hingegen sicherstellen, weshalb die Position der Mehrheit zu unterstützen ist.

Art. 3 Begriffe

Art. 3 Abs. 1bis

Unterstützung der Mehrheit der WBK-S, Forderung nach einer Liste der anerkannten Institutionen

Wir stimmen dem Ansatz zu, dass der Bundesrat die Kriterien für die Anerkennung der Betreuungsinstitutionen festlegt. Wir fordern aber eine zusätzliche und ausdrückliche bundesgesetzliche Grundlage, welche die Kantone verpflichtet, gestützt auf diese bundesrätlichen Kriterien eine abschliessende Liste der anerkannten Institutionen in ihrem Kantonsgebiet festzulegen. Solche Listen sind relativ stabil und erhöhen für die Kinderbetreuungsinstitutionen, die Eltern und die Familienausgleichskassen die Rechtssicherheit.

Art. 5 Höhe der Familienzulage / Anpassung der Ansätze

Art. 5 Abs. 2bis

Unterstützung der Mehrheit der WBK-S, Forderung schweizweit vereinheitlichter elektronischer Kommunikationskanäle

Familienzulagen sind monatliche Leistungen. Aufgrund der Bestätigung der Kinderbetreuungsinstitutionen für einen zurückgelegten Monat kann die tatsächliche Betreuung nachträglich festgestellt werden. Gestützt darauf kann die Familienausgleichskasse den konkreten Monatsbetrag festlegen und der Arbeitgeberin melden. Falls sich Änderungen ergeben, wird der Betrag angepasst.

Bei der Umsetzung dieses Systems ist es wichtig, dass die Familienausgleichskassen schweizweit vereinheitlichte elektronische Kommunikationskanäle zur Verfügung stellen. Solche Kommunikationskanäle der Familienausgleichskassen bestehen heute schon und können angepasst und müssen nicht neu aufgebaut werden. Auf diesem Weg ist der administrative Aufwand für die Meldeverfahren für die Kinderbetreuungsinstitutionen vertretbar.

Art. 5 Abs. 2ter

Antrag auf Anpassung, um Betreuung von Kindern mit Behinderungen zu ermöglichen:

Art. 5 Abs. 2ter
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen ~~zweifachen~~ Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Aus anreizökonomischer Sicht macht ein Unterstützungssystem Sinn, bei dem über die Bundesgesetzgebung immer linear derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird (wie die Kommission selbst das auch zurecht in Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorschlägt). Gemäss Procap-Bericht[2] beträgt das Maximum der Kosten bei einem Kind mit einer schweren Behinderung Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderung. Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten sind solche Beiträge nicht zu stemmen und ein Kitabesuch wird verunmöglicht. Dies führt regelmässig dazu, dass ein Elternteil, meist die Mutter, die Erwerbsarbeit aufgibt oder sehr stark reduziert.

In diesem Bereich ist die Architektur der WBK-S nicht nachvollziehbar: Innerhalb der Betreuungszulage wird maximal der zweifache Betrag gewährt, weiter können Beiträge aus den Programmvereinbarungen zur Kostensenkung gewährt werden. Für Kinder mit schweren Behinderungen müssen somit zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden, was administrativ aufwändig ist und nur dann funktioniert, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag.

Art. 5 Abs. 2quater

Unterstützung der Minderheit Herzog

Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielte Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleibt. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt. Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten wegen des entwicklungspsychologisch wichtigen höheren Betreuungsschlüssels (mehr Personal) mehr, oft das 1,5-Fache des Kindertarifs. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit hier keine lineare Betreuungszulage vorsieht.

Dies ist umso wichtiger, als es gerade die erhöhten Kosten für die institutionelle familienergänzende Betreuung während dieser Baby- und Kleinkindzeit sind, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung ist also gerade hier das lineare Modell von substanzieller Bedeutung.

Art. 16 Abs. 6 Unterstützung der Minderheit Herzog mit Änderung

Abs. 16 Abs. 6
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 2, 2ter, 2quater FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Begründung: Abs. 5 ist nicht nötig, da in Art. 16 Abs. 1-4 definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt wird.

[2] Procap Schweiz (2021): Ein Bericht von Procap Schweiz – Bereich Sozialpolitik, S. 30, Link.

Die durch den von uns vorgeschlagenen Verzicht auf Programmvereinbarungen freiwerdenden Mittel sind an den Anteil des Bundes zur Finanzierung der Betreuungszulage anzurechnen.

Hingegen ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil nicht allein die Kantone und Gemeinden von externer Kinderbetreuung und einer höheren Beschäftigung profitieren. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Zudem hat man sonst ein Problem der fiskalischen Äquivalenz. Mit der heutigen Mobilität fällt der spätere Nutzen der familienergänzenden Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden.

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Bemerkungen und Argumente in die weitere Ausarbeitung der Vorlage einbeziehen und unsere Anträge berücksichtigen. Für Fragen dazu stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Herzliche Grüsse
Fiorino AG

Mario Theus	Jacques Hefti
Geschäftsführer	Verwaltungsrat

glücklich zusammen
(auf)wachsen

pop e poppa
kita · crèche

Per E-Mail an familienfragen@bsv.admin.ch

Kommission für Wissenschaft,
Bildung und Kultur des Ständerates
3003 Bern

Fribourg, 13. Juni 2024

Stellungnahme zu 21.403 n Pa. Iv. WBK-N. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung. Vernehmlassung zum Konzept der WBK-S

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie interessierte Kreise eingeladen, die Anträge der WBK-S zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) und zum Bundesbeschluss Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit der Meinungsäusserung, die für uns sehr wichtig ist, weil unsere Mitglieder davon in ihrer **Geschäftstätigkeit direkt betroffen** sind.

Das Kita-Netzwerk «pop e poppa» wurde 2003 gegründet und ist heute das grösste Schweizer Netzwerk in der Kinderbetreuung. Es bietet Kitas, Spielgruppen und Tagesstätten von Genf bis Schaffhausen an und unterstützt dabei aktiv die Vereinbarkeit von Beruf und Familie.
2003 wurde die Firma amalthée von Frédéric Baudin und Frédéric Chave gegründet, die den Grundstein für das Kita-Netzwerk pop e poppa gelegt hat. 2008 wurde die erste eigene Kita lanciert und seitdem wächst das Netzwerk stetig und umfasst heute über 70 Betreuungseinrichtungen mit mehr als 1'400 Mitarbeitenden und über 2'800 Plätzen in der ganzen Schweiz.

gruppe pop e poppa familienservice, route des arsenaux 3b, 1700 fribourg
t +41 26 552 11 00, www.popepoppa.ch

Gesamtbeurteilung

Ja zur WBK-S-Vorlage zur Einführung einer Betreuungszulage

pop e poppa unterstützt die Stossrichtung der WBK-S-Vorlage, in der die wirtschaftlichen Ziele mit der Einführung einer Betreuungszulage erreicht werden sollen. Ähnlich wie die bewährten Familienzulagen – als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen – ist dies auch für den Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung **ein geeignetes, wirksames und effizientes sozialpolitisches Instrument**.

Wie in der Vorlage ausgeführt, hängt die Bereitschaft der Eltern, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen, wesentlich von deren Betreuungskosten ab, aber insbesondere auch von der Qualität des Angebotes. Dem Grundsatz «Je höher die Qualität, desto besser» sind aus unserer Sicht jedoch Grenzen gesetzt. Darum ist ein Gleichgewicht der Interessen zu finden, bei dem die Betreuungsqualität so gut wie möglich ist, jedoch aber **für möglichst viele Familien erschwinglich** sein muss. Vor diesem Hintergrund ist die primäre Zielsetzung der Vorlage zur Reduktion der finanziellen Belastung der Eltern genauso wie die dabei zu Grunde liegende subjektorientierte Zugangsweise aus unserer Sicht richtig.

Zusätzliche Erwerbsarbeit muss sich lohnen, auch für den Mittelstand

Der Bund leistete und leistet mit der noch bis 2026 verlängerten Anstossfinanzierung für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung einen wertvollen Beitrag zur Etablierung einer entsprechenden Vereinbarkeitsinfrastruktur in der Schweiz. Doch dieses Impulsprogramm eignet sich nicht als dauerhafte Lösung. Bis heute sind die Kosten in der Schweiz für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung insbesondere für die Mittelschicht mit rund 22 Prozent eines Mittelstands-Einkommens[1] derart hoch, dass sie **aktuell noch immer einen Fehlanreiz gegen die Erwerbsarbeit** schaffen. Beim Erwerbsentscheid addieren sich diese sehr substanziellen Betreuungskosten oft noch zusätzlich mit höheren Steuern und tieferen bzw. wegfallenden Prämienverbilligungen. **Zusätzliche Erwerbsarbeit lohnt sich aktuell für viele Familien insbesondere der Mittelschicht kaum.**

Wir begrüssen darum sehr, dass mit dieser Vorlage der entsprechende Fehlanreiz korrigiert und erwerbstätige Eltern in der Schweiz entsprechend entlastet werden sollen. Denn die Unterstützung von Familien für die externe Kinderbetreuung ist ein Anliegen, das **im Interesse der Gesellschaft, der Wirtschaft und des Staates** ist.

[1] OECD (2022): Net childcare costs, Link.

Änderungsvorschläge

1. Bundesbeitrag zur teilweisen Finanzierung der Betreuungszulage ist wichtig und richtig

Bei allem Verständnis für das Anliegen, den Bundeshaushalt nicht übermässig mit einer stark gebundenen neuen Leistung zu belasten, bedauern wir sehr, dass der Bund im Vorschlag der WBK-S gar keinen finanziellen Beitrag dazu leisten soll. **Aus unserer Sicht ist es wichtig, die Vorlage so anzupassen, dass auch der Bund einen – wenn auch gegenüber der Version WBK-N reduzierten – finanziellen Beitrag leistet, um die Anreize zur Steigerung der Erwerbsquote für Eltern zu erhöhen.** Damit kann er das im vom Bundesparlament im Legislaturprogramm 2023-2027 festgeschriebenen Ziel der Stärkung des Arbeitskräftepotenzials unter anderem dank dem Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung unterstützen.

Der Bund darf sich mit Blick auf die Finanzierung der Betreuungszulage nicht aus der Pflicht nehmen. Diese kann und darf nicht ganz von den Arbeitgebenden kompensiert werden. Ausgaben im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung lohnen sich: Dafür eingesetzte Mittel kommen mehrfach der Volkswirtschaft zugute (Multiplikatoreffekt), zum Beispiel auch auf der Bundesebene in Form von zusätzlichen Steuereinnahmen (direkte einkommensabhängige Bundessteuer, wie auch indirekte konsumabhängige Mehrwertsteuer). Indirekt kann mit diesen Mitteln das Arbeitskräftepotenzial gestärkt und damit auch dem Fachkräftemangel in vielen Branchen entgegengewirkt werden. **Eine teilweise Finanzierung der Betreuungszulage über Bundesmittel ist deswegen im Sinne der fiskalischen Äquivalenz gerechtfertigt.**

Zudem geht ein wichtiges Signal davon aus, dass sich auch der **Bund an der Anreizstärkung beteiligt**, genauso wie die Eltern und die Arbeitgebenden sowie auch die Kantone und Gemeinden. Beteiligt sich auch der Bund, schafft er wichtige Voraussetzungen dafür, dass die Bereitschaft aller anderen, die ebenfalls einen direkten oder indirekten Nutzen der Betreuungszulage haben, sich ebenfalls daran zu beteiligen – namentlich die Arbeitgebenden. **Mit einer Beteiligung an der Finanzierung der Betreuungszulage leistet der Bund zudem einen Beitrag daran, dass die Arbeitgebenden weniger belastet werden als dies in der WBK-S-Vorlage der Fall ist.** Er trägt somit auch entscheidend zum Gelingen einer sowohl effizienten wie auch trag- und mehrheitsfähigen Stärkung des Schweizer Arbeitskräftepotenzials bei. Und er **steigert die Arbeitskräftepotenziale insbesondere auch für die inhabergeführten Betriebe sowie für die kleinen und mittelgrossen Unternehmen (KMU)**, welche einen Grossteil der Schweizer Arbeitgebenden ausmacht. Sie haben aktuell noch einen Nachteil gegenüber Grossbetrieben, welche oft bereits Kitaangebote für ihre Mitarbeitenden gewährleisten, während dies die Möglichkeiten vieler Gewerbe- und Handwerksbetriebe übersteigt. Ein Bundesbeitrag zur teilweisen Finanzierung der Betreuungszulage leistet mit der finanziellen Entlastung der Eltern auch einen wichtigen **Beitrag zur Stärkung der KMU, nicht zuletzt auch in den ländlichen Regionen**, und fördert auch deren Arbeitskräftepotenzial.

Nachfolgend wird zusammenfassend eine Übersicht über die fünf Akteure, die aus staatspolitischer Sicht von der familienergänzenden Kinderbetreuung profitieren aufgelistet. Mit dabei ist auch der Bund, der sich neu neben den Arbeitgebenden über eine Beteiligung an der Finanzierung der Betreuungszulage beteiligen sollte. Aufgelistet werden pro Akteur einige ausgewählte Überlegungen:

- **Die Eltern:** höheres Arbeitspensum, Wiedereinstieg bzw. Weiterführung der Karriere – insbesondere für die Frauen, langfristige Reduktion der Armut der alleinerziehenden Eltern und aller sozialer Konsequenzen, Gleichstellung, gegen Lohndiskriminierung der Frauen, usw.
- **Die Arbeitgebende**: In allen Landesteilen und insbesondere auch für KMUs mehr Arbeits- und vor allem Fachkräfte, höhere Arbeitspensen, gleiche Karrierechance für Männer und Frauen, Reduktion der Abwesenheitsquote, usw.
- **Der Bund**: Steuereinnahmen, Attraktivität der Schweiz im internationalen Vergleich, Lohngleichstellungspolitik, Asylpolitik, mehr Konsum und mehr MWST, Reduktion der wirtschaftlichen Zuwanderung (weil die Arbeitsplätze von Schweizer/innen besetzt werden können), und weitere ähnliche Gründe wie bei den Kantonen, usw.
- **Die Kantone**: Steuereinnahmen, soziale Integration vor und während der Schulzeit, Minderheitsintegration (nicht nur von den Kindern, sondern auch von den Eltern durch soziale Kontakte), Früherkennung von Entwicklungsproblemen, Asylpolitik, wirtschaftliche Standortattraktivität, Rentabilisierung der Investitionen in die Aus- und Weiterbildung (Universitäten, Fachhochschulen, höhere Fachschulen, da aktuell viele gut ausgebildete Frauen mit dem ersten Kind aus dem Beruf aussteigen), usw.
- **Die Gemeinden:** Steuereinnahmen, soziale Integration vor und während der Schulzeit, Minderheitsintegration (nicht nur von den Kindern, sondern auch von den Eltern durch soziale Kontakte), Früherkennung von Entwicklungsproblemen, usw.

2. Die Umsetzung muss möglichst schlank und effizient erfolgen

Wir unterstützen die von der WBK-S präsentierte Lösung mit einer Betreuungszulage, die wie zum Beispiel die Kinder- und Ausbildungszulagen über die zuständigen kantonalen Familienausgleichskassen ausbezahlt wird. **Dabei ist uns eine möglichst schlanke und effiziente Umsetzung ein zentrales Anliegen.** So gilt es bei einer Betreuungszulage mehr als bei den bereits etablierten Zulagen besonders zu berücksichtigen, dass Eltern verschiedene und ändernde Pensen haben. Vor diesem Hintergrund sind die Systeme und Prozesse für alle Beteiligten, namentlich für die Arbeitgebenden, die Familienausgleichskassen sowie auch für die Kinderbetreuungsinstitutionen möglichst einfach und unbürokratisch auszugestalten. Zur Minimierung des administrativen Aufwands für alle Beteiligten ist es darum wichtig, dass nicht jede Familienausgleichskasse eigene Systeme und Prozesse einführen muss. Dies ist nicht nur im Interesse der Familienausgleichskassen selber, sondern auch der Arbeitgebenden sowie Betreuungsinstitutionen. Wir würden es sehr begrüssen, wenn entsprechende Prozesse, Tools, Apps und Programme zur Verfügung gestellt werden, welche den **administrativen Aufwand für sämtliche Akteure so tief wie möglich** halten. So kann sichergestellt werden, dass wertvolle finanzielle Mittel soweit wie nur möglich den übergeordneten Zielen dienen: Die verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Schweiz und die Chancengerechtigkeit der Kinder. In diesem Sinne fordern wir, dass die Familienausgleichskassen den meldepflichtigen Kinderbetreuungsinstitutionen **schweizweit vereinheitlichte elektronische Kommunikationskanäle** zur Verfügung stellen (siehe Bemerkung zu Art. 5 Abs. 2bis FamZG). Auf diesem Weg ist der administrative Aufwand für die Kinderbetreuungsinstitutionen vertretbar.

Eine **möglicherweise noch effizientere Alternative** könnte das ohnehin jährlich von den Kinderbetreuungsinstitutionen für die Eltern zu erstellende **Dokument «Fremdbetreuungskosten»** bieten. Wir fragen uns, ob die zweifache Aushändigung dieses Dokuments an die Eltern – bislang nur für die Steuererklärung – **neu auch zur Einreichung an die Familienausgleichskassen,** weiteres Vereinfachungspotenzial bietet. Gerne erlauben wir uns an dieser Stelle, die WBK-S bzw. dessen Sekretariat zu bitten, diesen Vorschlag vertiefter auf seine Umsetzbarkeit hin zu prüfen.

3. Lineares Modell konsequent umsetzen

Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung kostet aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten sowie teilweise auch für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht die ständerätliche Vorlage hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Wir beantragen, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das 1,5- bis 3-fache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird. Auch hier gilt es darauf zu achten, dass die Abwicklung der Betreuungszulagen für alle Akteure so einfach wie möglich gehalten werden kann (siehe Punkt 2 oben).

Unsere Positionen und Anpassungsvorschläge im Detail

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

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Art. 1 Abs. 2a

Wir akzeptieren die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S einen anderen Mechanismus und eine andere Finanzierung vorsieht und die Zielsetzung, die Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung zu senken, neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) in die entsprechende Zweckbestimmung übernommen hat. Im Sinne unserer einleitenden Erläuterungen sind wir bereit, das Ständeratsmodell zu unterstützen, sofern die aktuelle Vorlage einige für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbare Anpassungen erfährt, wie wir im Folgenden ausführen.

Art. 1 Abs. 2 Bst. b

Unterstützung der Mehrheit

Die Minderheit möchte die Angebotslücken nicht nur in der institutionellen Kinderbetreuung, sondern generell vorsehen und bezweckt die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für

alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte), und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich.

Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Wir unterstützen aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

Art. 2 Geltungsbereich

Art. 2 Bst. a (gilt auch für Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c, Art. 5 Abs. 2bis FamZG)

Unterstützung der Mehrheit

Die Minderheit Stark möchte die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung vorsehen. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte) - und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich. Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Wir unterstützen aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

Art. 3 Begriffe

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

Die Behinderungsdefinition in Art. 3 Bst. d erachten wir als gut formuliert und sind einverstanden.

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

Art. 4-7 Grundsätze, Anspruchsberechtigte, Kinder im Ausland, Bundesbeitrag

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Gesamtbeurteilung.

Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrags) und Art. 9 (Festlegungen des Schwellenwerts)

Im Sinne der einleitenden Gesamtbeurteilung, wonach wir im Grundsatz bereit sind, das Ständeratsmodell zu akzeptieren, sind wir mit der Streichung von Art. 8 und Art. 9 einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung

Neuer Antrag

Im Sinne der einleitenden Gesamtbeurteilung sind wir im Grundsatz bereit, das Ständeratsmodell zu akzeptieren. Wir regen an, den Artikel beizubehalten, um seltene Fälle von Überentschädigung vorzubeugen:

Antrag Art. 10 (neu)
Abs.1 Die neue Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.

Abs.2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, indem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.

Abs. 3: Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

Die Überlegungen zur Überentschädigung im Nationalrats-Modell waren nachvollziehbar, weshalb sie analog auch im Ständerats-Modell eingebettet werden sollen. Selbstverständlich muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Kosten anfallen – auch, wenn die Ausführung durch Kantone und Gemeinden erfolgt. Solche Fälle wären äusserst selten, aber für das System reputationsschädigend – und sollten deshalb verhindert werden.

Art. 11 (Gewährung des Bundesbeitrags an die Anspruchsberechtigten) und Art. 12 (Rückerstattung der Bundesbeiträge an die Kantone)

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichen auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitende Gesamtbeurteilung.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Art. 13-16 Finanzhilfen an Kantone und Dritte, verfügbare Mittel, Bemessung der Finanzhilfen an Kantone, Verfahren

Anders als die WBK-S erachten wir die **Programmvereinbarungen als ein nicht geeignetes Instrument** seitens des Bundes, um die Kantone und Gemeinden im Aufgabengebiet der familienergänzenden Kinderbetreuung zu unterstützen. Die limitiert zur Verfügung stehenden Finanzmittel sollen stattdessen direkt den Eltern zukommen und schaffen damit maximalen Nutzen und entfalten beste Anreizwirkung. Abgesehen davon liegt die hauptsächliche Zuständigkeit bei den vorgeschlagenen Förderbereichen bei den Kantonen und Gemeinden. Wir möchten damit auch verhindern, dass zu stark zentral festgelegt und geplant wird, was und wo in der Betreuungsbranche angeboten werden soll.

Namentlich lehnen wir – gleich wie von der WBK-S vorgeschlagen – die Förderbereiche zu Massnahmen der Qualitätsförderung und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Bedürfnisse der Eltern ab. In Abweichung zur WBK-S-Vorlage lehnen wir auch die Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern der Kantone sowie den Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen bzw. zur Schliessung

bestehender Angebotslücken in den Kantonen ab. Die Senkung der Kosten für Eltern von Kindern mit Behinderungen unterstützen wir klar, lehnen aber den von der WBK-S zusätzlich vorgeschlagene Förderbereich für Kinder mit Behinderungen ab.

Diesen **generellen Verzicht auf Programmvereinbarungen** inklusive dem entsprechenden Ablehnungsantrags des «Bundesbeschlusses über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern» **verbinden wir integral mit der Forderung, diese Mittel «direkt» dem Bundesanteil an den Ausgaben für die Betreuungszulagen von total einem Drittel anzurechnen**. Wir sind überzeugt, dass dies der **effizienteste Mitteleinsatz für den Bund** darstellt (siehe auch Ausführungen unter Art. 16 Abs. 6 FamZG). Zudem **senkt dies den Finanzierungsanteil der Arbeitgebenden** und damit die Belastung der Wirtschaft bei der Finanzierung der Betreuungszulagen in einem geeigneten Mass.

Wir haben in Bezug auf **Programmvereinbarungen** im Bereich der Kinderbetreuung **grundlegende Bedenken und lehnen diese darum ab**. Unsere Überlegungen basieren auf einer kritischen Analyse der geplanten Programmvereinbarungen vor dem Hintergrund unseres Bestrebens, für die nächsten Jahre eine möglichst effiziente und zielgerichtete Verwendung der finanziellen Mittel des Bundes zu erreichen. Für uns steht das **Abwägen des Nutzens der in der aktuellen Lage des Bundesfinanzhaushalts limitiert zur Verfügung stehenden Bundesmittel** im Zentrum.

Die zur Diskussion stehenden Programmvereinbarungen sind zu theoretisch. Sie sind **zu wenig auf den tatsächlichen Bedarf** sowie auch nicht auf einen bestmögliche Umsetzbarkeit mit praktischem Nutzen ausgerichtet. Es schafft zum Beispiel wenig praktischen Nutzen, Qualitätsstandards zu entwickeln, die sich weder die Eltern noch die Arbeitgebenden leisten können bzw. wollen, womit die geplante Anreizwirkung der Finanzmittel verpufft.

Aus unserer Sicht besteht die Gefahr, dass Bundesfinanzmittel aufgrund von **Top-Down-Einschätzungen** sowie -Zielsetzungen auf der Bundesebene in Bereiche und nicht zuletzt auch geographische Regionen gehen, wo sie **verhältnismässig wenig Nutzen** schaffen. Zum Teil ohne Berücksichtigung der Nachfrage oder zum Teil ohne langfristig tragfähige Wirtschaftlichkeit für die Betreuungsinstitutionen.

Programmvereinbarungen führen zu einer **administrativen Belastung** für Bund und Kantone, wobei beträchtliche finanzielle Mittel in Prozesse fliessen, welche Verwaltungsmitarbeitende vom «Kerngeschäft» abhalten und verhindern, dass die Geldmittel und die Ressourcen der Kantone und Gemeinden direkt den Eltern zugute zu kommen. Aber genau da wäre der Nutzen der Geldmittel am grössten und der Bedarf am Dringendsten.

Des Weiteren besteht die Gefahr, dass Programmvereinbarungen **Ungleichheiten zwischen den Kantonen** schaffen und die Mittel einerseits zu stark zur Förderung von Betreuungsangeboten an Orten einsetzen, wo der Bedarf verhältnismässig zu wenig vorhanden ist. Wir stellen dabei auch fest, dass mit der teilweise immer noch vorgesehenen Objektfinanzierung auch der **konsequente Systemwechsel hin zur Subjektfinanzierung gefährdet** ist.

Zum anderen besteht die Gefahr des übermässigen Mittelzuflusses an Orte, wo zum Beispiel aufgrund grosser Ressourcen in der Verwaltung viele Projekte möglich sind, zulasten von Orten, wo dies nicht möglich ist. Es kann dazu führen, dass Geldmittel zu stark in Gebiete fliessen, wo ein wirtschaftlicher Betrieb von Betreuungsinstitutionen auch ohne Bundesmittel möglich wäre (z.B.

tendenziell bei Städten der Fall) und somit zudem **in bereits funktionierende Märkte eingegriffen** wird. Die Finanzmittel fehlen dann anderswo, wo sie gebraucht werden: letztlich insbesondere bei den Eltern. Werden die Mittel über die Betreuungszulagen **konsequent subjektorientiert an die Eltern eingesetzt profitieren alle Eltern in allen Regionen** – ob Stadt, Agglomeration oder in ländlichen Regionen – im gleichen Rahmen von attraktiveren Konditionen für die familienexterne Kinderbetreuung. **Betreuungszulagen vergrössern flächendeckend in der ganzen Schweiz die Nachfrage nach Betreuungsdienstleistungen**, was gerade auch **für ländliche Regionen interessant** ist. Dort wo die Nachfrage genug gross ist, werden sich Kinderbetreuungsinstitutionen, welche die regionalen Märkte und Nachfrage sehr genau monitoren, **ohne staatliche Anschubfinanzierung entsprechende Infrastrukturen aufbauen und Betreuung anbieten**. Nach rund 20 Jahren der Anschubfinanzierung von Kinderbetreuungsinstitutionen **funktioniert der Markt**. Nach der wertvollen Aufbauphase sind **objektorientierte staatliche Subventionen hingegen nicht mehr sinnvoll** und nötig.

Werden die Finanzmittel nämlich objektorientiert in partiell fortgeführte Anschubfinanzierungen für neue Kinderbetreuungsinstitutionen fliessen – wie dies in einer Programmvereinbarung geplant ist – ist die **Wahrscheinlichkeit klein, dass die so aufgebauten Kitas langfristig und über die Phase der Anschubfinanzierung hinaus rentabel betrieben werden können**. Wir stellen schon heute fest, dass gerade im **ländlichen Raum viele nicht überlebensfähige Kinderbetreuungsinstitutionen zum Verkauf stehen bzw. ihren Betrieb bereits einstellen musste**n. Auch für grössere Kinderbetreuungsinstitutionen, wie sie pop e poppa vertritt, ist es schon heute Realität, dass einzelne ihrer Kitas unrentabel sind. Die Mitglieder von pop e poppa nehmen dies aber in Kauf, um ein flächendeckendes Netz anbieten zu können und um für die künftig steigende Nachfrage bereit zu sein.

Wir plädieren dafür, dass die **Qualität der Betreuungseinrichtungen mit den bereits gesetzlich klar definierten Standards an die Betreuungsinstitutionen gewährleistet** wird. Die Anbieter in der Kinderbetreuungsbranche haben auf dieser Grundlage genug Anreiz, ihre Qualität an den Bedürfnissen der Eltern auszurichten. Auf die Finanzierung von national gesteuerten Förderbereichen zur Anhebung von Standards, welche die Betreuung verteuern, soll verzichtet werden.

Insgesamt sind wir der Auffassung, dass **Programmvereinbarungen nicht geeignet** sind, um die Herausforderungen im Bereich der Kinderbetreuung anzugehen. Vielmehr soll es **Sache der Kantone bzw. Gemeinden** sein, ob und welche Rahmenbedingungen für eine bedarfsgerechtere und qualitativ hochwertigere Betreuung sicherzustellen sind (z.B. Betreuungsschlüssel, Flächen, Konzepte, usw.). Wir sind der festen Überzeugung, dass die dafür vorgesehenen **finanzielle Ressourcen des Bundes effektiver eingesetzt werden können, indem sie als Teil der Finanzierung von Betreuungszulagen direkt den Eltern zukommen**. Auf diese Weise würde das Geld dort ankommen, wo es benötigt wird, und die übergeordneten Ziele der Kinderbetreuung können auf diesem Weg zielgerichtet und am nachhaltigsten unterstützt werden.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)

Die Änderungen im FamZG entsprechen dem Konzept des ständerätlichen Modells, siehe dazu unsere einleitenden Gesamtbeurteilung. Folgende Anpassungen sind im FamZG jedoch unabdingbar, damit die Vorlage ihre Zielsetzungen erreicht:

Art. 2 Geltungsbereich

Art. 2 a

Unterstützung der Mehrheit der WBK-S

Der Geltungsbereich ist auf die institutionelle Kinderbetreuung festzulegen. Würde dieser auch für Drittpersonen geöffnet, wie dies die Minderheit Stark vertritt, wäre dies problematisch. Die Betreuung durch eine Drittperson würde damit faktisch zu einer blossen Geltendmachung verkommen. Es ist in einem liberalen Staat nicht überprüfbar, ob die Grosseltern, Geschwister, Nachbarn, usw. wirklich als Drittpersonen tätig sind. Faktisch wären damit alle Formen der familienergänzenden Betreuung inkludiert. Eine nachprüfbare tatsächliche Entschädigung der Betreuungspersonen und damit eine AHV-Beitragspflicht ist ebenfalls nicht vorausgesetzt. All dies können Kinderbetreuungsinstitutionen hingegen sicherstellen, weshalb die Position der Mehrheit zu unterstützen ist.

Art. 3 Begriffe

Art. 3 Abs. 1bis

Unterstützung der Mehrheit der WBK-S, Forderung nach einer Liste der anerkannten Institutionen

Wir stimmen dem Ansatz zu, dass der Bundesrat die Kriterien für die Anerkennung der Betreuungsinstitutionen festlegt. Wir fordern aber eine zusätzliche und ausdrückliche bundesgesetzliche Grundlage, welche die Kantone verpflichtet, gestützt auf diese bundesrätlichen Kriterien eine abschliessende Liste der anerkannten Institutionen in ihrem Kantonsgebiet festzulegen. Solche Listen sind relativ stabil und erhöhen für die Kinderbetreuungsinstitutionen, die Eltern und die Familienausgleichskassen die Rechtssicherheit.

Art. 5 Höhe der Familienzulage / Anpassung der Ansätze

Art. 5 Abs. 2bis

Unterstützung der Mehrheit der WBK-S, Forderung schweizweit vereinheitlichter elektronischer Kommunikationskanäle

Familienzulagen sind monatliche Leistungen. Aufgrund der Bestätigung der Kinderbetreuungsinstitutionen für einen zurückgelegten Monat kann die tatsächliche Betreuung nachträglich festgestellt werden. Gestützt darauf kann die Familienausgleichskasse den konkreten Monatsbetrag festlegen und der Arbeitgeberin melden. Falls sich Änderungen ergeben, wird der Betrag angepasst.

Bei der Umsetzung dieses Systems ist es wichtig, dass die Familienausgleichskassen schweizweit vereinheitlichte elektronische Kommunikationskanäle zur Verfügung stellen. Solche

Kommunikationskanäle der Familienausgleichskassen bestehen heute schon und können angepasst und müssen nicht neu aufgebaut werden. Auf diesem Weg ist der administrative Aufwand für die Meldeverfahren für die Kinderbetreuungsinstitutionen vertretbar.

Art. 5 Abs. 2ter

Antrag auf Anpassung, um Betreuung von Kindern mit Behinderungen zu ermöglichen:

Art. 5 Abs. 2ter
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen ~~zweifachen~~ Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Aus anreizökonomischer Sicht macht ein Unterstützungssystem Sinn, bei dem über die Bundesgesetzgebung immer linear derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird (wie die Kommission selbst das auch zurecht in Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorschlägt). Gemäss Procap-Bericht[2] beträgt das Maximum der Kosten bei einem Kind mit einer schweren Behinderung Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderung. Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten sind solche Beiträge nicht zu stemmen und ein Kitabesuch wird verunmöglicht. Dies führt regelmässig dazu, dass ein Elternteil, meist die Mutter, die Erwerbsarbeit aufgibt oder sehr stark reduziert.

In diesem Bereich ist die Architektur der WBK-S nicht nachvollziehbar: Innerhalb der Betreuungszulage wird maximal der zweifache Betrag gewährt, weiter können Beiträge aus den Programmvereinbarungen zur Kostensenkung gewährt werden. Für Kinder mit schweren Behinderungen müssen somit zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden, was administrativ aufwändig ist und nur dann funktioniert, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag.

Art. 5 Abs. 2quater

Unterstützung der Minderheit Herzog

Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielte Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleibt. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt. Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten wegen des entwicklungspsychologisch wichtigen höheren Betreuungsschlüssels (mehr Personal) mehr, oft das 1,5-Fache des Kindertarifs. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit hier keine lineare Betreuungszulage vorsieht.

Dies ist umso wichtiger, als es gerade die erhöhten Kosten für die institutionelle familienergänzende Betreuung während dieser Baby- und Kleinkindzeit sind, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung ist also gerade hier das lineare Modell von substanzieller Bedeutung.

[2] Procap Schweiz (2021): Ein Bericht von Procap Schweiz – Bereich Sozialpolitik, S. 30, Link.

Art. 16 Abs. 6 Unterstützung der Minderheit Herzog mit Änderung

Abs. 16 Abs. 6
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 2, 2ter, 2quater FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Begründung: Abs. 5 ist nicht nötig, da in Art. 16 Abs. 1-4 definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt wird.

Die durch den von uns vorgeschlagenen Verzicht auf Programmvereinbarungen frei werdenden Mittel sind an den Anteil des Bundes zur Finanzierung der Betreuungszulage anzurechnen.

Hingegen ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil nicht alleine die Kantone und Gemeinden von externer Kinderbetreuung und einer höheren Beschäftigung profitieren. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Zudem hat man sonst ein Problem der fiskalischen Äquivalenz. Mit der heutigen Mobilität fällt der spätere Nutzen der familienergänzenden Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden.

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Bemerkungen und Argumente in die weitere Ausarbeitung der Vorlage einbeziehen und unsere Anträge berücksichtigen. Für Fragen dazu stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

Frédéric Baudin
CEO

Vernehmlassungsantwort: Parlamentarische Initiative Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung

Sehr geehrte Damen und Herren

Herzlichen Dank für die Möglichkeit, sich zur Vernehmlassungsantwort (WBK-S) zu äussern.

Im Hinblick auf die vorgeschlagene Regelung zur Betreuungszulage möchte ich folgende Punkte hervorheben, welche auf der WBK-S zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (E-UKibeG) abgestützt sind. (https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2024/17/cons_1)

- Es ist grundsätzlich sehr zu begrüssen, dass eine Betreuungszulage (zusätzlich zu der Familien- [und Ausbildungszulage]) vorgesehen ist, welche die Familie bereits in den Anfängen des familiären Konstrukts finanziell entlastet, welche weitgehende Implikationen hat: Die Familien werden in der Schweiz gestärkt, Elternteile können ihr Erwerbspensum ausweiten, in dem der Lohn nicht fast vollumfänglich von den Betreuungskosten aufgefressen wird und dem Fachkräftemangel kann so entgegengewirkt werden. Nicht zuletzt sollte auch der Unterstützungsbedarf von Kindern im Rahmen der frühkindlichen Förderung möglichst früh identifiziert werden, damit die Schere der Chancengerechtigkeit auf dem späteren Lebensweg nicht ins Unendliche geht.

- Was die Ausgestaltung und Finanzierung der Betreuungszulage anbelangt, gibt es einige Kritikpunkte auszuüben:
    - Erziehungsberechtigte, welche auf Arbeitssuche sind, aufgrund einer gesundheitlichen Indikation die Betreuungsarbeit nicht selbst wahrnehmen können oder ein Integrationsprogramm besuchen, erhalten keine Betreuungszulage, da sie sich nicht in einem qualifizierten Arbeitsverhältnis befinden mögen. Diese **Lücke**, welche sich in einem Anspruchsmanko zeigt, ist einer der grössten Kritikpunkte der Vorlage, da bereits sozial besser eingebettet Familien unterstützt werden und vulnerable Familien durch die Maschen fallen.
    - Statt das Alter der Kinder als ausschlaggebendes Kriterium zu verwenden, welches den Zeitpunkt der **Bezugszeitdauer** markiert, soll der Schulstatus als Grundlage für die Dauer der Betreuungszulage heranzuziehen. Dies würde sicherstellen, dass die finanzielle Unterstützung so lange gewährt wird, wie tatsächlich Betreuungsbedarf besteht: Viele Kinder werden zurückgestellt und treten später in die Schule ein.
    - Kinder, welche zwei Monate alt sind und solche, welche nahezu die erste Klasse abgeschlossen haben, erhalten die gleiche Betreuungszulage. Eine Berücksichtigung des Alters der Kinder oder ein abgestufter Tarif wäre angebracht: Insbesondere muss der «Babytarif» (Kinder bis 18 Monate) höher (z.B. **1.5 Betreuungszulage**) abgegolten werden. Die Betreuung von Säuglingen und Kleinkindern erfordert oft einen höheren Aufwand und besondere Fachkenntnisse, daher sollte dieser Umstand auch entsprechend aus der finanziellen Sicht berücksichtigt werden. Dies nicht zuletzt, dass auch Anreize an eine qualitative Betreuung gestellt werden sollen.
    - Der Umstand, dass auf ein bereits existierendes und bewährtes System in punkto **Auszahlung / Abwicklung der Betreuungszulage** zurückgegriffen werden kann, zeigt einen ressourcenschonenden Einsatz der finanziellen Mittel und

führt sicherlich zu Synergien und Effizienzgewinnen. Fraglich ist, wie mit fälschlichen Doppelauszahlungen umgangen wird oder welche Regelung vorgesehen ist. Beispiel: Elternteil 1 arbeitet bei Arbeitgeber A zu 70% und Elternteil 2 arbeitet bei Arbeitgeber B zu 80%, was zu einem gemeinsamen Beschäftigungsgrad von 150% führt. Wie wird sichergestellt, dass die maximale Betreuungszulage von CHF 500 pro Kind (sieh Tabelle 1) korrekt ausbezahlt wird und nicht «fälschlicherweise» CHF 750?

Insgesamt möchte ich betonen, dass es höchste Zeit ist, dass sich die Schweiz als familienfreundliches Land im internationalen Kontext positioniert und der Stellenwert der familienergänzenden Betreuung im Vordergrund steht. Wichtig ist auch hervorzuheben, dass auch mit Auszahlung der Betreuungszulage das Familienbudget erheblich belastet wird, denn die Kosten für die institutionelle Betreuung in der Schweiz sind im internationalen Kontext am höchsten. Es geht nicht darum, institutionelle Betreuung gegen familiäre Betreuung auszuspielen, sondern die Betreuungslandschaft zu stärken und endlich die Angebotslücken zu schliessen. Schlussendlich geht es um das Wohl der Kinder und der Generation, welche das Land weiterführen und prägen wird.

Besten Dank für die Berücksichtig und Kenntnisnahme der obigen Punkte.

Freundliche Grüsse

Julia Good

Per E-Mail an familienfragen@bsv.admin.ch

Kommission für Wissenschaft,
Bildung und Kultur des Ständerates
3003 Bern

Zürich, 12. Juni 2024

Stellungnahme zu 21.403 n Pa. Iv. WBK-N. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung. Vernehmlassung zum Konzept der WBK-S

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie interessierte Kreise eingeladen, die Anträge der WBK-S zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) und zum Bundesbeschluss Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit der Meinungsäusserung, die für uns sehr wichtig ist.

Gesamtbeurteilung

Ja zur WBK-S-Vorlage zur Einführung einer Betreuungszulage

KiMi unterstützt die Stossrichtung der WBK-S-Vorlage, in der die wirtschaftlichen Ziele mit der Einführung einer Betreuungszulage erreicht werden sollen. Ähnlich wie die bewährten Familienzulagen – als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen – ist dies auch für den Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung **ein geeignetes, wirksames und effizientes sozialpolitisches Instrument**.

Wie in der Vorlage ausgeführt, hängt die Bereitschaft der Eltern, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen, wesentlich von deren Betreuungskosten ab, aber insbesondere auch von der Qualität des Angebotes. Dem Grundsatz «Je höher die Qualität, desto besser» sind aus unserer Sicht jedoch Grenzen gesetzt. Darum ist ein Gleichgewicht der Interessen zu finden, bei dem die Betreuungsqualität so gut wie möglich ist, jedoch aber **für möglichst viele Familien erschwinglich** sein muss. Vor diesem Hintergrund ist die primäre Zielsetzung der Vorlage zur Reduktion der finanziellen Belastung der Eltern genauso wie die dabei zu Grunde liegende subjektorientierte Zugangsweise aus unserer Sicht richtig.

Zusätzliche Erwerbsarbeit muss sich lohnen, auch für den Mittelstand

Der Bund leistete und leistet mit der noch bis 2026 verlängerten Anstossfinanzierung für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung einen wertvollen Beitrag zur Etablierung einer

entsprechenden Vereinbarkeitsinfrastruktur in der Schweiz. Doch dieses Impulsprogramm eignet sich nicht als dauerhafte Lösung. Bis heute sind die Kosten in der Schweiz für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung insbesondere für die Mittelschicht mit rund 22 Prozent eines Mittelstands-Einkommens[1] derart hoch, dass sie **aktuell noch immer einen Fehlanreiz gegen die Erwerbsarbeit** schaffen. Beim Erwerbsentscheid addieren sich diese sehr substanziellen Betreuungskosten oft noch zusätzlich mit höheren Steuern und tieferen bzw. wegfallenden Prämienverbilligungen. **Zusätzliche Erwerbsarbeit lohnt sich aktuell für viele Familien insbesondere der Mittelschicht kaum.**

Wir begrüssen darum sehr, dass mit dieser Vorlage der entsprechende Fehlanreiz korrigiert und erwerbstätige Eltern in der Schweiz entsprechend entlastet werden sollen. Denn die Unterstützung von Familien für die externe Kinderbetreuung ist ein Anliegen, das **im Interesse der Gesellschaft, der Wirtschaft und des Staates** ist.

Änderungsvorschläge

1. Bundesbeitrag zur teilweisen Finanzierung der Betreuungszulage ist wichtig und richtig

Bei allem Verständnis für das Anliegen, den Bundeshaushalt nicht übermässig mit einer stark gebundenen neuen Leistung zu belasten, bedauern wir sehr, dass der Bund im Vorschlag der WBK-S gar keinen finanziellen Beitrag dazu leisten soll. **Aus unserer Sicht ist es wichtig, die Vorlage so anzupassen, dass auch der Bund einen – wenn auch gegenüber der Version WBK-N reduzierten – finanziellen Beitrag leistet, um die Anreize zur Steigerung der Erwerbsquote für Eltern zu erhöhen.** Damit kann er das im vom Bundesparlament im Legislaturprogramm 2023-2027 festgeschriebenen Ziel der Stärkung des Arbeitskräftepotenzials unter anderem dank dem Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung unterstützen.

Der Bund darf sich mit Blick auf die Finanzierung der Betreuungszulage nicht aus der Pflicht nehmen. Diese kann und darf nicht ganz von den Arbeitgebenden kompensiert werden. Ausgaben im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung lohnen sich: Dafür eingesetzte Mittel kommen mehrfach der Volkswirtschaft zugute (Multiplikatoreffekt), zum Beispiel auch auf der Bundesebene in Form von zusätzlichen Steuereinnahmen (direkte einkommensabhängige Bundessteuer, wie auch indirekte konsumabhängige Mehrwertsteuer). Indirekt kann mit diesen Mitteln das Arbeitskräftepotenzial gestärkt und damit auch dem Fachkräftemangel in vielen Branchen entgegengewirkt werden. **Eine teilweise Finanzierung der Betreuungszulage über Bundesmittel ist deswegen im Sinne der fiskalischen Äquivalenz gerechtfertigt.**

Zudem geht ein wichtiges Signal davon aus, dass sich auch der **Bund an der Anreizstärkung beteiligt**, genauso wie die Eltern und die Arbeitgebenden sowie auch die Kantone und Gemeinden. Beteiligt sich auch der Bund, schafft er wichtige Voraussetzungen dafür, dass die Bereitschaft aller anderen, die ebenfalls einen direkten oder indirekten Nutzen der Betreuungszulage haben, sich ebenfalls daran zu beteiligen – namentlich die Arbeitgebenden. **Mit einer Beteiligung an der Finanzierung der Betreuungszulage leistet der Bund zudem einen Beitrag daran, dass die Arbeitgebenden weniger belastet werden als dies in der WBK-S-Vorlage der Fall ist.** Er trägt somit auch entscheidend zum Gelingen einer sowohl effizienten wie auch trag- und mehrheitsfähigen Stärkung des Schweizer Arbeitskräftepotenzials bei. Und er **steigert die Arbeitskräftepotenziale insbesondere auch für die inhabergeführten Betriebe sowie für die kleinen und mittelgrossen Unternehmen (KMU)**, welche einen Grossteil der Schweizer Arbeitgebenden ausmacht. Sie haben aktuell noch einen Nachteil gegenüber Grossbetrieben, welche oft bereits Kitaangebote für ihre Mitarbeitenden gewährleisten, während dies die Möglichkeiten vieler Gewerbe- und Handwerksbetriebe übersteigt. Ein Bundesbeitrag zur teilweisen Finanzierung der Betreuungszulage leistet mit der finanziellen Entlastung der Eltern auch

[1] OECD (2022): Net childcare costs, Link.

einen wichtigen **Beitrag zur Stärkung der KMU, nicht zuletzt auch in den ländlichen Regionen**, und fördert auch deren Arbeitskräftepotenzial.

Nachfolgend wird zusammenfassend eine Übersicht über die fünf Akteure, die aus staatspolitischer Sicht von der familienergänzenden Kinderbetreuung profitieren aufgelistet. Mit dabei ist auch der Bund, der sich neu neben den Arbeitgebenden über eine Beteiligung an der Finanzierung der Betreuungszulage beteiligen sollte. Aufgelistet werden pro Akteur einige ausgewählte Überlegungen:

- **Die Eltern:** höheres Arbeitspensum, Wiedereinstieg bzw. Weiterführung der Karriere – insbesondere für die Frauen, langfristige Reduktion der Armut der alleinerziehenden Eltern und aller sozialer Konsequenzen, Gleichstellung, gegen Lohndiskriminierung der Frauen, usw.
- **Die Arbeitgebende**: In allen Landesteilen und insbesondere auch für KMUs mehr Arbeits- und vor allem Fachkräfte, höhere Arbeitspensen, gleiche Karrierechance für Männer und Frauen, Reduktion der Abwesenheitsquote, usw.
- **Der Bund**: Steuereinnahmen, Attraktivität der Schweiz im internationalen Vergleich, Lohngleichstellungspolitik, Asylpolitik, mehr Konsum und mehr MWST, Reduktion der wirtschaftlichen Zuwanderung (weil die Arbeitsplätze von Schweizer/innen besetzt werden können), und weitere ähnliche Gründe wie bei den Kantonen, usw.
- **Die Kantone**: Steuereinnahmen, soziale Integration vor und während der Schulzeit, Minderheitsintegration (nicht nur von den Kindern, sondern auch von den Eltern durch soziale Kontakte), Früherkennung von Entwicklungsproblemen, Asylpolitik, wirtschaftliche Standortattraktivität, Rentabilisierung der Investitionen in die Aus- und Weiterbildung (Universitäten, Fachhochschulen, höhere Fachschulen, da aktuell viele gut ausgebildete Frauen mit dem ersten Kind aus dem Beruf aussteigen), usw.
- **Die Gemeinden:** Steuereinnahmen, soziale Integration vor und während der Schulzeit, Minderheitsintegration (nicht nur von den Kindern, sondern auch von den Eltern durch soziale Kontakte), Früherkennung von Entwicklungsproblemen, usw.

2. Die Umsetzung muss möglichst schlank und effizient erfolgen

Wir unterstützen die von der WBK-S präsentierte Lösung mit einer Betreuungszulage, die wie zum Beispiel die Kinder- und Ausbildungszulagen über die zuständigen kantonalen Familienausgleichskassen ausbezahlt wird. **Dabei ist uns eine möglichst schlanke und effiziente Umsetzung ein zentrales Anliegen.** So gilt es bei einer Betreuungszulage mehr als bei den bereits etablierten Zulagen besonders zu berücksichtigen, dass Eltern verschiedene und ändernde Pensen haben. Vor diesem Hintergrund sind die Systeme und Prozesse für alle Beteiligten, namentlich für die Arbeitgebenden, die Familienausgleichskassen sowie auch für die Kinderbetreuungsinstitutionen möglichst einfach und unbürokratisch auszugestalten. Zur Minimierung des administrativen Aufwands für alle Beteiligten ist es darum wichtig, dass nicht jede Familienausgleichskasse eigene Systeme und Prozesse einführen muss. Dies ist nicht nur im Interesse der Familienausgleichskassen selber, sondern auch der Arbeitgebenden sowie Betreuungsinstitutionen. Wir würden es sehr begrüssen, wenn entsprechende Prozesse, Tools, Apps und Programme zur Verfügung gestellt werden, welche den **administrativen Aufwand für sämtliche Akteure so tief wie möglich** halten. So kann sichergestellt werden, dass wertvolle finanzielle Mittel so weit wie nur möglich den übergeordneten Zielen dienen: Die verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Schweiz und die Chancengerechtigkeit der Kinder. In diesem Sinne fordern wir, dass die Familienausgleichskassen den meldepflichtigen Kinderbetreuungsinstitutionen **schweizweit vereinheitlichte elektronische Kommunikationskanäle** zur Verfügung stellen (siehe Bemerkung zu Art. 5 Abs. 2bis FamZG). Auf diesem Weg ist der administrative Aufwand für die Kinderbetreuungsinstitutionen vertretbar.

Eine **möglicherweise noch effizientere Alternative** könnte, das ohnehin jährlich von den Kinderbetreuungsinstitutionen für die Eltern zu erstellende **Dokument «Fremdbetreuungskosten»** bieten. Wir fragen uns, ob die zweifache Aushändigung dieses Dokuments an die Eltern – bislang nur

für die Steuererklärung – **neu auch zur Einreichung an die Familienausgleichskassen,** weiteres Vereinfachungspotenzial bietet. Gerne erlauben wir uns an dieser Stelle, die WBK-S bzw. dessen Sekretariat zu bitten, diesen Vorschlag vertiefter auf seine Umsetzbarkeit hin zu prüfen.

3. Lineares Modell konsequent umsetzen

Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung kostet aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten sowie teilweise auch für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht die ständerätliche Vorlage hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Wir beantragen, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das 1,5- bis 3-fache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird. Auch hier gilt es darauf zu achten, dass die Abwicklung der Betreuungszulagen für alle Akteure so einfach wie möglich gehalten werden kann (siehe Punkt 2 oben).

Unsere Positionen und Anpassungsvorschläge im Detail

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

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Art. 1 Abs. 2a

Wir akzeptieren die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S einen anderen Mechanismus und eine andere Finanzierung vorsieht und die Zielsetzung, die Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung zu senken, neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) in die entsprechende Zweckbestimmung übernommen hat. Im Sinne unserer einleitenden Erläuterungen sind wir bereit, das Ständeratsmodell zu unterstützen, sofern die aktuelle Vorlage einige für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbare Anpassungen erfährt, wie wir im Folgenden ausführen.

Art. 1 Abs. 2 Bst. b

Unterstützung der Mehrheit

Die Minderheit möchte die Angebotslücken nicht nur in der institutionellen Kinderbetreuung, sondern generell vorsehen und bezweckt die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte), und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich.

Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Wir unterstützen aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

Art. 2 Geltungsbereich

Art. 2 Bst. a (gilt auch für Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c, Art. 5 Abs. 2bis FamZG)

Unterstützung der Mehrheit

Die Minderheit Stark möchte die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung vorsehen. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte) - und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich. Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Wir unterstützen aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

Art. 3 Begriffe

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

Die Behinderungsdefinition in Art. 3 Bst. d erachten wir als gut formuliert und sind einverstanden.

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

Art. 4-7 Grundsätze, Anspruchsberechtigte, Kinder im Ausland, Bundesbeitrag

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Gesamtbeurteilung.

Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrags) und Art. 9 (Festlegungen des Schwellenwerts)

Im Sinne der einleitenden Gesamtbeurteilung, wonach wir im Grundsatz bereit sind, das Ständeratsmodell zu akzeptieren, sind wir mit der Streichung von Art. 8 und Art. 9 einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung

Neuer Antrag

Im Sinne der einleitenden Gesamtbeurteilung sind wir im Grundsatz bereit, das Ständeratsmodell zu akzeptieren. Wir regen an, den Artikel beizubehalten, um seltene Fälle von Überentschädigung vorzubeugen:

Antrag Art. 10 (neu)
Abs.1 Die neue Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.

Abs.2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, indem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.

Abs. 3: Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

Die Überlegungen zur Überentschädigung im Nationalrats-Modell waren nachvollziehbar, weshalb sie analog auch im Ständerats-Modell eingebettet werden sollen. Selbstverständlich muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Kosten

anfallen – auch, wenn die Ausführung durch Kantone und Gemeinden erfolgt. Solche Fälle wären äusserst selten, aber für das System reputationsschädigend – und sollten deshalb verhindert werden.

Art. 11 (Gewährung des Bundesbeitrags an die Anspruchsberechtigten) und Art. 12 (Rückerstattung der Bundesbeiträge an die Kantone)

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichen auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitende Gesamtbeurteilung.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Art. 13-16 Finanzhilfen an Kantone und Dritte, verfügbare Mittel, Bemessung der Finanzhilfen an Kantone, Verfahren

Anders als die WBK-S erachten wir die **Programmvereinbarungen als ein nicht geeignetes Instrument** seitens des Bundes, um die Kantone und Gemeinden im Aufgabengebiet der familienergänzenden Kinderbetreuung zu unterstützen. Die limitiert zur Verfügung stehenden Finanzmittel sollen stattdessen direkt den Eltern zukommen und schaffen damit maximalen Nutzen und entfalten beste Anreizwirkung. Abgesehen davon liegt die hauptsächliche Zuständigkeit bei den vorgeschlagenen Förderbereichen bei den Kantonen und Gemeinden. Wir möchten damit auch verhindern, dass zu stark zentral festgelegt und geplant wird, was und wo in der Betreuungsbranche angeboten werden soll.

Namentlich lehnen wir – gleich wie von der WBK-S vorgeschlagen – die Förderbereiche zu Massnahmen der Qualitätsförderung und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Bedürfnisse der Eltern ab. In Abweichung zur WBK-S-Vorlage lehnen wir auch die Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern der Kantone sowie den Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen bzw. zur Schliessung bestehender Angebotslücken in den Kantonen ab. Die Senkung der Kosten für Eltern von Kindern mit Behinderungen unterstützen wir klar, lehnen aber den von der WBK-S zusätzlich vorgeschlagene Förderbereich für Kinder mit Behinderungen ab.

Diesen **generellen Verzicht auf Programmvereinbarungen** inklusive dem entsprechenden Ablehnungsantrags des «Bundesbeschlusses über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern» **verbinden wir integral mit der Forderung, diese Mittel «direkt» dem Bundesanteil an den Ausgaben für die Betreuungszulagen von total einem Drittel anzurechnen**. Wir sind überzeugt, dass dies der **effizienteste Mitteleinsatz für den Bund** darstellt (siehe auch Ausführungen unter Art. 16 Abs. 6 FamZG). Zudem **senkt dies den Finanzierungsanteil der Arbeitgebenden** und damit die Belastung der Wirtschaft bei der Finanzierung der Betreuungszulagen in einem geeigneten Mass.

Wir haben in Bezug auf **Programmvereinbarungen** im Bereich der Kinderbetreuung **grundlegende Bedenken und lehnen diese darum ab**. Unsere Überlegungen basieren auf einer kritischen Analyse der geplanten Programmvereinbarungen vor dem Hintergrund unseres Bestrebens, für die nächsten Jahre eine möglichst effiziente und zielgerichtete Verwendung der finanziellen Mittel des Bundes zu erreichen. Für uns steht das **Abwägen des Nutzens der in der aktuellen Lage des Bundesfinanzhaushalts limitiert zur Verfügung stehenden Bundesmittel** im Zentrum.

Die zur Diskussion stehenden Programmvereinbarungen sind zu theoretisch. Sie sind **zu wenig auf den tatsächlichen Bedarf** sowie auch nicht auf einer bestmöglichen Umsetzbarkeit mit praktischem Nutzen ausgerichtet. Es schafft zum Beispiel wenig praktischen Nutzen, Qualitätsstandards zu entwickeln, die sich weder die Eltern noch die Arbeitgebenden leisten können bzw. wollen, womit die geplante Anreizwirkung der Finanzmittel verpufft.

Aus unserer Sicht besteht die Gefahr, dass Bundesfinanzmittel aufgrund von **Top-Down-Einschätzungen** sowie -Zielsetzungen auf der Bundesebene in Bereiche und nicht zuletzt auch geographische Regionen gehen, wo sie **verhältnismässig wenig Nutzen** schaffen. Zum Teil ohne Berücksichtigung der Nachfrage oder zum Teil ohne langfristig tragfähige Wirtschaftlichkeit für die Betreuungsinstitutionen.

Programmvereinbarungen führen zu einer **administrativen Belastung** für Bund und Kantone, wobei beträchtliche finanzielle Mittel in Prozesse fliessen, welche Verwaltungsmitarbeitende vom «Kerngeschäft» abhalten und verhindern, dass die Geldmittel und die Ressourcen der Kantone und Gemeinden direkt den Eltern zugute zu kommen. Aber genau da wäre der Nutzen der Geldmittel am grössten und der Bedarf am dringendsten.

Des Weiteren besteht die Gefahr, dass Programmvereinbarungen **Ungleichheiten zwischen den Kantonen** schaffen und die Mittel einerseits zu stark zur Förderung von Betreuungsangeboten an Orten einsetzen, wo der Bedarf verhältnismässig zu wenig vorhanden ist. Wir stellen dabei auch fest, dass mit der teilweise immer noch vorgesehenen Objektfinanzierung auch der **konsequente Systemwechsel hin zur Subjektfinanzierung gefährdet** ist.

Zum anderen besteht die Gefahr des übermässigen Mittelzuflusses an Orte, wo zum Beispiel aufgrund grosser Ressourcen in der Verwaltung viele Projekte möglich sind, zulasten von Orten, wo dies nicht möglich ist. Es kann dazu führen, dass Geldmittel zu stark in Gebiete fliessen, wo ein wirtschaftlicher Betrieb von Betreuungsinstitutionen auch ohne Bundesmittel möglich wäre (z.B. tendenziell bei Städten der Fall) und somit zudem **in bereits funktionierende Märkte eingegriffen** wird. Die Finanzmittel fehlen dann anderswo, wo sie gebraucht werden: letztlich insbesondere bei den Eltern. Werden die Mittel über die Betreuungszulagen **konsequent subjektorientiert an die Eltern eingesetzt profitieren alle Eltern in allen Regionen** – ob Stadt, Agglomeration oder in ländlichen Regionen – im gleichen Rahmen von attraktiveren Konditionen für die familienexterne Kinderbetreuung. **Betreuungszulagen vergrössern flächendeckend in der ganzen Schweiz die Nachfrage nach Betreuungsdienstleistungen**, was gerade auch **für ländliche Regionen interessant** ist. Dort wo die Nachfrage genug gross ist, werden sich Kinderbetreuungsinstitutionen, welche die regionalen Märkte und Nachfrage sehr genau monitoren, **ohne staatliche Anschubfinanzierung entsprechende Infrastrukturen aufbauen und Betreuung anbieten**. Nach rund 20 Jahren der Anschubfinanzierung von Kinderbetreuungsinstitutionen **funktioniert der Markt**. Nach der wertvollen Aufbauphase sind **objektorientierte staatliche Subventionen hingegen nicht mehr sinnvoll** und nötig.

Werden die Finanzmittel nämlich objektorientiert in partiell fortgeführte Anschubfinanzierungen für neue Kinderbetreuungsinstitutionen fliessen – wie dies in einer Programmvereinbarung geplant ist – ist die **Wahrscheinlichkeit klein, dass die so aufgebauten Kitas langfristig und über die Phase der Anschubfinanzierung hinaus rentabel betrieben werden können**. Wir stellen schon heute fest, dass gerade im **ländlichen Raum viele nicht überlebensfähige Kinderbetreuungsinstitutionen zum Verkauf stehen bzw. ihren Betrieb bereits einstellen musste**n. Auch für grössere Kinderbetreuungsinstitutionen, wie sie KiMi vertritt, ist es schon heute Realität, dass einzelne ihrer Kitas unrentabel sind. Die Mitglieder von KiMi nehmen dies aber in Kauf, um ein flächendeckendes Netz anbieten zu können und um für die künftig steigende Nachfrage bereit zu sein.

Wir plädieren dafür, dass die **Qualität der Betreuungseinrichtungen mit den bereits gesetzlich klar definierten Standards an die Betreuungsinstitutionen gewährleistet** wird. Die Anbieter in der Kinderbetreuungsbranche haben auf dieser Grundlage genug Anreiz, ihre Qualität an den Bedürfnissen der Eltern auszurichten. Auf die Finanzierung von national gesteuerten Förderbereichen zur Anhebung von Standards, welche die Betreuung verteuern, soll verzichtet werden.

Insgesamt sind wir der Auffassung, dass **Programmvereinbarungen nicht geeignet** sind, um die Herausforderungen im Bereich der Kinderbetreuung anzugehen. Vielmehr soll es **Sache der Kantone bzw. Gemeinden** sein, ob und welche Rahmenbedingungen für eine bedarfsgerechtere und qualitativ

hochwertigere Betreuung sicherzustellen sind (z.B. Betreuungsschlüssel, Flächen, Konzepte, usw.). Wir sind der festen Überzeugung, dass die dafür vorgesehenen **finanzielle Ressourcen des Bundes effektiver eingesetzt werden können, indem sie als Teil der Finanzierung von Betreuungszulagen direkt den Eltern zukommen**. Auf diese Weise würde das Geld dort ankommen, wo es benötigt wird, und die übergeordneten Ziele der Kinderbetreuung können auf diesem Weg zielgerichtet und am nachhaltigsten unterstützt werden.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)

Die Änderungen im FamZG entsprechen dem Konzept des ständerätlichen Modells, siehe dazu unsere einleitenden Gesamtbeurteilung. Folgende Anpassungen sind im FamZG jedoch unabdingbar, damit die Vorlage ihre Zielsetzungen erreicht:

Art. 2 Geltungsbereich

Art. 2 a

Unterstützung der Mehrheit der WBK-S

Der Geltungsbereich ist auf die institutionelle Kinderbetreuung festzulegen. Würde dieser auch für Drittpersonen geöffnet, wie dies die Minderheit Stark vertritt, wäre dies problematisch. Die Betreuung durch eine Drittperson würde damit faktisch zu einer blossen Geltendmachung verkommen. Es ist in einem liberalen Staat nicht überprüfbar, ob die Grosseltern, Geschwister, Nachbarn, usw. wirklich als Drittpersonen tätig sind. Faktisch wären damit alle Formen der familienergänzenden Betreuung inkludiert. Eine nachprüfbare tatsächliche Entschädigung der Betreuungspersonen und damit eine AHV-Beitragspflicht ist ebenfalls nicht vorausgesetzt. All dies können Kinderbetreuungsinstitutionen hingegen sicherstellen, weshalb die Position der Mehrheit zu unterstützen ist.

Art. 3 Begriffe

Art. 3 Abs. 1bis

Unterstützung der Mehrheit der WBK-S, Forderung nach einer Liste der anerkannten Institutionen

Wir stimmen dem Ansatz zu, dass der Bundesrat die Kriterien für die Anerkennung der Betreuungsinstitutionen festlegt. Wir fordern aber eine zusätzliche und ausdrückliche bundesgesetzliche Grundlage, welche die Kantone verpflichtet, gestützt auf diese bundesrätlichen Kriterien eine abschliessende Liste der anerkannten Institutionen in ihrem Kantonsgebiet festzulegen. Solche Listen sind relativ stabil und erhöhen für die Kinderbetreuungsinstitutionen, die Eltern und die Familienausgleichskassen die Rechtssicherheit.

Art. 5 Höhe der Familienzulage / Anpassung der Ansätze

Art. 5 Abs. 2bis

Unterstützung der Mehrheit der WBK-S, Forderung schweizweit vereinheitlichter elektronischer Kommunikationskanäle

Familienzulagen sind monatliche Leistungen. Aufgrund der Bestätigung der Kinderbetreuungsinstitutionen für einen zurückgelegten Monat kann die tatsächliche Betreuung nachträglich festgestellt werden. Gestützt darauf kann die Familienausgleichskasse den konkreten Monatsbetrag festlegen und der Arbeitgeberin melden. Falls sich Änderungen ergeben, wird der Betrag angepasst.

Bei der Umsetzung dieses Systems ist es wichtig, dass die Familienausgleichskassen schweizweit vereinheitlichte elektronische Kommunikationskanäle zur Verfügung stellen. Solche

Kommunikationskanäle der Familienausgleichskassen bestehen heute schon und können angepasst und müssen nicht neu aufgebaut werden. Auf diesem Weg ist der administrative Aufwand für die Meldeverfahren für die Kinderbetreuungsinstitutionen vertretbar.

Art. 5 Abs. 2ter

Antrag auf Anpassung, um Betreuung von Kindern mit Behinderungen zu ermöglichen:

Art. 5 Abs. 2ter
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen ~~zweifachen~~ Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Aus anreizökonomischer Sicht macht ein Unterstützungssystem Sinn, bei dem über die Bundesgesetzgebung immer linear derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird (wie die Kommission selbst das auch zurecht in Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorschlägt). Gemäss Procap-Bericht[2] beträgt das Maximum der Kosten bei einem Kind mit einer schweren Behinderung Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderung. Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten sind solche Beiträge nicht zu stemmen und ein Kitabesuch wird verunmöglicht. Dies führt regelmässig dazu, dass ein Elternteil, meist die Mutter, die Erwerbsarbeit aufgibt oder sehr stark reduziert.

In diesem Bereich ist die Architektur der WBK-S nicht nachvollziehbar: Innerhalb der Betreuungszulage wird maximal der zweifache Betrag gewährt, weiter können Beiträge aus den Programmvereinbarungen zur Kostensenkung gewährt werden. Für Kinder mit schweren Behinderungen müssen somit zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden, was administrativ aufwändig ist und nur dann funktioniert, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag.

Art. 5 Abs. 2quater

Unterstützung der Minderheit Herzog

Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielte Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleibt. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt. Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten wegen des entwicklungspsychologisch wichtigen höheren Betreuungsschlüssels (mehr Personal) mehr, oft das 1,5-Fache des Kindertarifs. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit hier keine lineare Betreuungszulage vorsieht.

Dies ist umso wichtiger, als es gerade die erhöhten Kosten für die institutionelle familienergänzende Betreuung während dieser Baby- und Kleinkindzeit sind, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung ist also gerade hier das lineare Modell von substanzieller Bedeutung.

Art. 16 Abs. 6 Unterstützung der Minderheit Herzog mit Änderung

Abs. 16 Abs. 6
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 2, 2ter, 2quater FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Begründung: Abs. 5 ist nicht nötig, da in Art. 16 Abs. 1-4 definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt wird.

[2] Procap Schweiz (2021): Ein Bericht von Procap Schweiz – Bereich Sozialpolitik, S. 30, Link.

Die durch den von uns vorgeschlagenen Verzicht auf Programmvereinbarungen freiwerdenden Mittel sind an den Anteil des Bundes zur Finanzierung der Betreuungszulage anzurechnen.

Hingegen ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil nicht allein die Kantone und Gemeinden von externer Kinderbetreuung und einer höheren Beschäftigung profitieren. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Zudem hat man sonst ein Problem der fiskalischen Äquivalenz. Mit der heutigen Mobilität fällt der spätere Nutzen der familienergänzenden Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden.

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Bemerkungen und Argumente in die weitere Ausarbeitung der Vorlage einbeziehen und unsere Anträge berücksichtigen.
Für Fragen dazu stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

KIMI Krippen AG

Alexandra Hochuli
Co-Geschäftsführerin

Flurina Stöckli
Co-Geschäftsführerin

Per E-Mail an familienfragen@bsv.admin.ch

Kommission für Wissenschaft,
Bildung und Kultur des Ständerates
3003 Bern

Zürich, 12. Juni 2024

Stellungnahme zu 21.403 n Pa. Iv. WBK-N. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung. Vernehmlassung zum Konzept der WBK-S

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie interessierte Kreise eingeladen, die Anträge der WBK-S zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) und zum Bundesbeschluss Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit der Meinungsäusserung, die für uns sehr wichtig ist.

Gesamtbeurteilung

Ja zur WBK-S-Vorlage zur Einführung einer Betreuungszulage

KiMi unterstützt die Stossrichtung der WBK-S-Vorlage, in der die wirtschaftlichen Ziele mit der Einführung einer Betreuungszulage erreicht werden sollen. Ähnlich wie die bewährten Familienzulagen – als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen – ist dies auch für den Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung **ein geeignetes, wirksames und effizientes sozialpolitisches Instrument**.

Wie in der Vorlage ausgeführt, hängt die Bereitschaft der Eltern, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen, wesentlich von deren Betreuungskosten ab, aber insbesondere auch von der Qualität des Angebotes. Dem Grundsatz «Je höher die Qualität, desto besser» sind aus unserer Sicht jedoch Grenzen gesetzt. Darum ist ein Gleichgewicht der Interessen zu finden, bei dem die Betreuungsqualität so gut wie möglich ist, jedoch aber **für möglichst viele Familien erschwinglich** sein muss. Vor diesem Hintergrund ist die primäre Zielsetzung der Vorlage zur Reduktion der finanziellen Belastung der Eltern genauso wie die dabei zu Grunde liegende subjektorientierte Zugangsweise aus unserer Sicht richtig.

Zusätzliche Erwerbsarbeit muss sich lohnen, auch für den Mittelstand

Der Bund leistete und leistet mit der noch bis 2026 verlängerten Anstossfinanzierung für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung einen wertvollen Beitrag zur Etablierung einer

entsprechenden Vereinbarkeitsinfrastruktur in der Schweiz. Doch dieses Impulsprogramm eignet sich nicht als dauerhafte Lösung. Bis heute sind die Kosten in der Schweiz für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung insbesondere für die Mittelschicht mit rund 22 Prozent eines Mittelstands-Einkommens[1] derart hoch, dass sie **aktuell noch immer einen Fehlanreiz gegen die Erwerbsarbeit** schaffen. Beim Erwerbsentscheid addieren sich diese sehr substanziellen Betreuungskosten oft noch zusätzlich mit höheren Steuern und tieferen bzw. wegfallenden Prämienverbilligungen. **Zusätzliche Erwerbsarbeit lohnt sich aktuell für viele Familien insbesondere der Mittelschicht kaum.**

Wir begrüssen darum sehr, dass mit dieser Vorlage der entsprechende Fehlanreiz korrigiert und erwerbstätige Eltern in der Schweiz entsprechend entlastet werden sollen. Denn die Unterstützung von Familien für die externe Kinderbetreuung ist ein Anliegen, das **im Interesse der Gesellschaft, der Wirtschaft und des Staates** ist.

Änderungsvorschläge

1. Bundesbeitrag zur teilweisen Finanzierung der Betreuungszulage ist wichtig und richtig

Bei allem Verständnis für das Anliegen, den Bundeshaushalt nicht übermässig mit einer stark gebundenen neuen Leistung zu belasten, bedauern wir sehr, dass der Bund im Vorschlag der WBK-S gar keinen finanziellen Beitrag dazu leisten soll. **Aus unserer Sicht ist es wichtig, die Vorlage so anzupassen, dass auch der Bund einen – wenn auch gegenüber der Version WBK-N reduzierten – finanziellen Beitrag leistet, um die Anreize zur Steigerung der Erwerbsquote für Eltern zu erhöhen.** Damit kann er das im vom Bundesparlament im Legislaturprogramm 2023-2027 festgeschriebenen Ziel der Stärkung des Arbeitskräftepotenzials unter anderem dank dem Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung unterstützen.

Der Bund darf sich mit Blick auf die Finanzierung der Betreuungszulage nicht aus der Pflicht nehmen. Diese kann und darf nicht ganz von den Arbeitgebenden kompensiert werden. Ausgaben im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung lohnen sich: Dafür eingesetzte Mittel kommen mehrfach der Volkswirtschaft zugute (Multiplikatoreffekt), zum Beispiel auch auf der Bundesebene in Form von zusätzlichen Steuereinnahmen (direkte einkommensabhängige Bundessteuer, wie auch indirekte konsumabhängige Mehrwertsteuer). Indirekt kann mit diesen Mitteln das Arbeitskräftepotenzial gestärkt und damit auch dem Fachkräftemangel in vielen Branchen entgegengewirkt werden. **Eine teilweise Finanzierung der Betreuungszulage über Bundesmittel ist deswegen im Sinne der fiskalischen Äquivalenz gerechtfertigt.**

Zudem geht ein wichtiges Signal davon aus, dass sich auch der **Bund an der Anreizstärkung beteiligt**, genauso wie die Eltern und die Arbeitgebenden sowie auch die Kantone und Gemeinden. Beteiligt sich auch der Bund, schafft er wichtige Voraussetzungen dafür, dass die Bereitschaft aller anderen, die ebenfalls einen direkten oder indirekten Nutzen der Betreuungszulage haben, sich ebenfalls daran zu beteiligen – namentlich die Arbeitgebenden. **Mit einer Beteiligung an der Finanzierung der Betreuungszulage leistet der Bund zudem einen Beitrag daran, dass die Arbeitgebenden weniger belastet werden als dies in der WBK-S-Vorlage der Fall ist.** Er trägt somit auch entscheidend zum Gelingen einer sowohl effizienten wie auch trag- und mehrheitsfähigen Stärkung des Schweizer Arbeitskräftepotenzials bei. Und er **steigert die Arbeitskräftepotenziale insbesondere auch für die inhabergeführten Betriebe sowie für die kleinen und mittelgrossen Unternehmen (KMU)**, welche einen Grossteil der Schweizer Arbeitgebenden ausmacht. Sie haben aktuell noch einen Nachteil gegenüber Grossbetrieben, welche oft bereits Kitaangebote für ihre Mitarbeitenden gewährleisten, während dies die Möglichkeiten vieler Gewerbe- und Handwerksbetriebe übersteigt. Ein Bundesbeitrag zur teilweisen Finanzierung der Betreuungszulage leistet mit der finanziellen Entlastung der Eltern auch

[1] OECD (2022): Net childcare costs, Link.

einen wichtigen **Beitrag zur Stärkung der KMU, nicht zuletzt auch in den ländlichen Regionen**, und fördert auch deren Arbeitskräftepotenzial.

Nachfolgend wird zusammenfassend eine Übersicht über die fünf Akteure, die aus staatspolitischer Sicht von der familienergänzenden Kinderbetreuung profitieren aufgelistet. Mit dabei ist auch der Bund, der sich neu neben den Arbeitgebenden über eine Beteiligung an der Finanzierung der Betreuungszulage beteiligen sollte. Aufgelistet werden pro Akteur einige ausgewählte Überlegungen:

- **Die Eltern:** höheres Arbeitspensum, Wiedereinstieg bzw. Weiterführung der Karriere – insbesondere für die Frauen, langfristige Reduktion der Armut der alleinerziehenden Eltern und aller sozialer Konsequenzen, Gleichstellung, gegen Lohndiskriminierung der Frauen, usw.
- **Die Arbeitgebende**: In allen Landesteilen und insbesondere auch für KMUs mehr Arbeits- und vor allem Fachkräfte, höhere Arbeitspensen, gleiche Karrierechance für Männer und Frauen, Reduktion der Abwesenheitsquote, usw.
- **Der Bund**: Steuereinnahmen, Attraktivität der Schweiz im internationalen Vergleich, Lohngleichstellungspolitik, Asylpolitik, mehr Konsum und mehr MWST, Reduktion der wirtschaftlichen Zuwanderung (weil die Arbeitsplätze von Schweizer/innen besetzt werden können), und weitere ähnliche Gründe wie bei den Kantonen, usw.
- **Die Kantone**: Steuereinnahmen, soziale Integration vor und während der Schulzeit, Minderheitsintegration (nicht nur von den Kindern, sondern auch von den Eltern durch soziale Kontakte), Früherkennung von Entwicklungsproblemen, Asylpolitik, wirtschaftliche Standortattraktivität, Rentabilisierung der Investitionen in die Aus- und Weiterbildung (Universitäten, Fachhochschulen, höhere Fachschulen, da aktuell viele gut ausgebildete Frauen mit dem ersten Kind aus dem Beruf aussteigen), usw.
- **Die Gemeinden:** Steuereinnahmen, soziale Integration vor und während der Schulzeit, Minderheitsintegration (nicht nur von den Kindern, sondern auch von den Eltern durch soziale Kontakte), Früherkennung von Entwicklungsproblemen, usw.

2. Die Umsetzung muss möglichst schlank und effizient erfolgen

Wir unterstützen die von der WBK-S präsentierte Lösung mit einer Betreuungszulage, die wie zum Beispiel die Kinder- und Ausbildungszulagen über die zuständigen kantonalen Familienausgleichskassen ausbezahlt wird. **Dabei ist uns eine möglichst schlanke und effiziente Umsetzung ein zentrales Anliegen.** So gilt es bei einer Betreuungszulage mehr als bei den bereits etablierten Zulagen besonders zu berücksichtigen, dass Eltern verschiedene und ändernde Pensen haben. Vor diesem Hintergrund sind die Systeme und Prozesse für alle Beteiligten, namentlich für die Arbeitgebenden, die Familienausgleichskassen sowie auch für die Kinderbetreuungsinstitutionen möglichst einfach und unbürokratisch auszugestalten. Zur Minimierung des administrativen Aufwands für alle Beteiligten ist es darum wichtig, dass nicht jede Familienausgleichskasse eigene Systeme und Prozesse einführen muss. Dies ist nicht nur im Interesse der Familienausgleichskassen selber, sondern auch der Arbeitgebenden sowie Betreuungsinstitutionen. Wir würden es sehr begrüssen, wenn entsprechende Prozesse, Tools, Apps und Programme zur Verfügung gestellt werden, welche den **administrativen Aufwand für sämtliche Akteure so tief wie möglich** halten. So kann sichergestellt werden, dass wertvolle finanzielle Mittel so weit wie nur möglich den übergeordneten Zielen dienen: Die verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Schweiz und die Chancengerechtigkeit der Kinder. In diesem Sinne fordern wir, dass die Familienausgleichskassen den meldepflichtigen Kinderbetreuungsinstitutionen **schweizweit vereinheitlichte elektronische Kommunikationskanäle** zur Verfügung stellen (siehe Bemerkung zu Art. 5 Abs. 2bis FamZG). Auf diesem Weg ist der administrative Aufwand für die Kinderbetreuungsinstitutionen vertretbar.

Eine **möglicherweise noch effizientere Alternative** könnte, das ohnehin jährlich von den Kinderbetreuungsinstitutionen für die Eltern zu erstellende **Dokument «Fremdbetreuungskosten»** bieten. Wir fragen uns, ob die zweifache Aushändigung dieses Dokuments an die Eltern – bislang nur

für die Steuererklärung – **neu auch zur Einreichung an die Familienausgleichskassen,** weiteres Vereinfachungspotenzial bietet. Gerne erlauben wir uns an dieser Stelle, die WBK-S bzw. dessen Sekretariat zu bitten, diesen Vorschlag vertiefter auf seine Umsetzbarkeit hin zu prüfen.

3. Lineares Modell konsequent umsetzen

Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung kostet aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten sowie teilweise auch für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht die ständerätliche Vorlage hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Wir beantragen, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das 1,5- bis 3-fache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird. Auch hier gilt es darauf zu achten, dass die Abwicklung der Betreuungszulagen für alle Akteure so einfach wie möglich gehalten werden kann (siehe Punkt 2 oben).

Unsere Positionen und Anpassungsvorschläge im Detail

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

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Art. 1 Abs. 2a

Wir akzeptieren die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S einen anderen Mechanismus und eine andere Finanzierung vorsieht und die Zielsetzung, die Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung zu senken, neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) in die entsprechende Zweckbestimmung übernommen hat. Im Sinne unserer einleitenden Erläuterungen sind wir bereit, das Ständeratsmodell zu unterstützen, sofern die aktuelle Vorlage einige für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbare Anpassungen erfährt, wie wir im Folgenden ausführen.

Art. 1 Abs. 2 Bst. b

Unterstützung der Mehrheit

Die Minderheit möchte die Angebotslücken nicht nur in der institutionellen Kinderbetreuung, sondern generell vorsehen und bezweckt die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte), und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich.

Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Wir unterstützen aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

Art. 2 Geltungsbereich

Art. 2 Bst. a (gilt auch für Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c, Art. 5 Abs. 2bis FamZG)

Unterstützung der Mehrheit

Die Minderheit Stark möchte die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung vorsehen. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte) - und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich. Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Wir unterstützen aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

Art. 3 Begriffe

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

Die Behinderungsdefinition in Art. 3 Bst. d erachten wir als gut formuliert und sind einverstanden.

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

Art. 4-7 Grundsätze, Anspruchsberechtigte, Kinder im Ausland, Bundesbeitrag

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Gesamtbeurteilung.

Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrags) und Art. 9 (Festlegungen des Schwellenwerts)

Im Sinne der einleitenden Gesamtbeurteilung, wonach wir im Grundsatz bereit sind, das Ständeratsmodell zu akzeptieren, sind wir mit der Streichung von Art. 8 und Art. 9 einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung

Neuer Antrag

Im Sinne der einleitenden Gesamtbeurteilung sind wir im Grundsatz bereit, das Ständeratsmodell zu akzeptieren. Wir regen an, den Artikel beizubehalten, um seltene Fälle von Überentschädigung vorzubeugen:

Antrag Art. 10 (neu)
Abs.1 Die neue Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.

Abs.2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, indem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.

Abs. 3: Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

Die Überlegungen zur Überentschädigung im Nationalrats-Modell waren nachvollziehbar, weshalb sie analog auch im Ständerats-Modell eingebettet werden sollen. Selbstverständlich muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Kosten

anfallen – auch, wenn die Ausführung durch Kantone und Gemeinden erfolgt. Solche Fälle wären äusserst selten, aber für das System reputationsschädigend – und sollten deshalb verhindert werden.

Art. 11 (Gewährung des Bundesbeitrags an die Anspruchsberechtigten) und Art. 12 (Rückerstattung der Bundesbeiträge an die Kantone)

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichen auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitende Gesamtbeurteilung.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Art. 13-16 Finanzhilfen an Kantone und Dritte, verfügbare Mittel, Bemessung der Finanzhilfen an Kantone, Verfahren

Anders als die WBK-S erachten wir die **Programmvereinbarungen als ein nicht geeignetes Instrument** seitens des Bundes, um die Kantone und Gemeinden im Aufgabengebiet der familienergänzenden Kinderbetreuung zu unterstützen. Die limitiert zur Verfügung stehenden Finanzmittel sollen stattdessen direkt den Eltern zukommen und schaffen damit maximalen Nutzen und entfalten beste Anreizwirkung. Abgesehen davon liegt die hauptsächliche Zuständigkeit bei den vorgeschlagenen Förderbereichen bei den Kantonen und Gemeinden. Wir möchten damit auch verhindern, dass zu stark zentral festgelegt und geplant wird, was und wo in der Betreuungsbranche angeboten werden soll.

Namentlich lehnen wir – gleich wie von der WBK-S vorgeschlagen – die Förderbereiche zu Massnahmen der Qualitätsförderung und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Bedürfnisse der Eltern ab. In Abweichung zur WBK-S-Vorlage lehnen wir auch die Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern der Kantone sowie den Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen bzw. zur Schliessung bestehender Angebotslücken in den Kantonen ab. Die Senkung der Kosten für Eltern von Kindern mit Behinderungen unterstützen wir klar, lehnen aber den von der WBK-S zusätzlich vorgeschlagene Förderbereich für Kinder mit Behinderungen ab.

Diesen **generellen Verzicht auf Programmvereinbarungen** inklusive dem entsprechenden Ablehnungsantrags des «Bundesbeschlusses über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern» **verbinden wir integral mit der Forderung, diese Mittel «direkt» dem Bundesanteil an den Ausgaben für die Betreuungszulagen von total einem Drittel anzurechnen**. Wir sind überzeugt, dass dies der **effizienteste Mitteleinsatz für den Bund** darstellt (siehe auch Ausführungen unter Art. 16 Abs. 6 FamZG). Zudem **senkt dies den Finanzierungsanteil der Arbeitgebenden** und damit die Belastung der Wirtschaft bei der Finanzierung der Betreuungszulagen in einem geeigneten Mass.

Wir haben in Bezug auf **Programmvereinbarungen** im Bereich der Kinderbetreuung **grundlegende Bedenken und lehnen diese darum ab**. Unsere Überlegungen basieren auf einer kritischen Analyse der geplanten Programmvereinbarungen vor dem Hintergrund unseres Bestrebens, für die nächsten Jahre eine möglichst effiziente und zielgerichtete Verwendung der finanziellen Mittel des Bundes zu erreichen. Für uns steht das **Abwägen des Nutzens der in der aktuellen Lage des Bundesfinanzhaushalts limitiert zur Verfügung stehenden Bundesmittel** im Zentrum.

Die zur Diskussion stehenden Programmvereinbarungen sind zu theoretisch. Sie sind **zu wenig auf den tatsächlichen Bedarf** sowie auch nicht auf einer bestmöglichen Umsetzbarkeit mit praktischem Nutzen ausgerichtet. Es schafft zum Beispiel wenig praktischen Nutzen, Qualitätsstandards zu entwickeln, die sich weder die Eltern noch die Arbeitgebenden leisten können bzw. wollen, womit die geplante Anreizwirkung der Finanzmittel verpufft.

Aus unserer Sicht besteht die Gefahr, dass Bundesfinanzmittel aufgrund von **Top-Down-Einschätzungen** sowie -Zielsetzungen auf der Bundesebene in Bereiche und nicht zuletzt auch geographische Regionen gehen, wo sie **verhältnismässig wenig Nutzen** schaffen. Zum Teil ohne Berücksichtigung der Nachfrage oder zum Teil ohne langfristig tragfähige Wirtschaftlichkeit für die Betreuungsinstitutionen.

Programmvereinbarungen führen zu einer **administrativen Belastung** für Bund und Kantone, wobei beträchtliche finanzielle Mittel in Prozesse fliessen, welche Verwaltungsmitarbeitende vom «Kerngeschäft» abhalten und verhindern, dass die Geldmittel und die Ressourcen der Kantone und Gemeinden direkt den Eltern zugute zu kommen. Aber genau da wäre der Nutzen der Geldmittel am grössten und der Bedarf am dringendsten.

Des Weiteren besteht die Gefahr, dass Programmvereinbarungen **Ungleichheiten zwischen den Kantonen** schaffen und die Mittel einerseits zu stark zur Förderung von Betreuungsangeboten an Orten einsetzen, wo der Bedarf verhältnismässig zu wenig vorhanden ist. Wir stellen dabei auch fest, dass mit der teilweise immer noch vorgesehenen Objektfinanzierung auch der **konsequente Systemwechsel hin zur Subjektfinanzierung gefährdet** ist.

Zum anderen besteht die Gefahr des übermässigen Mittelzuflusses an Orte, wo zum Beispiel aufgrund grosser Ressourcen in der Verwaltung viele Projekte möglich sind, zulasten von Orten, wo dies nicht möglich ist. Es kann dazu führen, dass Geldmittel zu stark in Gebiete fliessen, wo ein wirtschaftlicher Betrieb von Betreuungsinstitutionen auch ohne Bundesmittel möglich wäre (z.B. tendenziell bei Städten der Fall) und somit zudem **in bereits funktionierende Märkte eingegriffen** wird. Die Finanzmittel fehlen dann anderswo, wo sie gebraucht werden: letztlich insbesondere bei den Eltern. Werden die Mittel über die Betreuungszulagen **konsequent subjektorientiert an die Eltern eingesetzt profitieren alle Eltern in allen Regionen** – ob Stadt, Agglomeration oder in ländlichen Regionen – im gleichen Rahmen von attraktiveren Konditionen für die familienexterne Kinderbetreuung. **Betreuungszulagen vergrössern flächendeckend in der ganzen Schweiz die Nachfrage nach Betreuungsdienstleistungen**, was gerade auch **für ländliche Regionen interessant** ist. Dort wo die Nachfrage genug gross ist, werden sich Kinderbetreuungsinstitutionen, welche die regionalen Märkte und Nachfrage sehr genau monitoren, **ohne staatliche Anschubfinanzierung entsprechende Infrastrukturen aufbauen und Betreuung anbieten**. Nach rund 20 Jahren der Anschubfinanzierung von Kinderbetreuungsinstitutionen **funktioniert der Markt**. Nach der wertvollen Aufbauphase sind **objektorientierte staatliche Subventionen hingegen nicht mehr sinnvoll** und nötig.

Werden die Finanzmittel nämlich objektorientiert in partiell fortgeführte Anschubfinanzierungen für neue Kinderbetreuungsinstitutionen fliessen – wie dies in einer Programmvereinbarung geplant ist – ist die **Wahrscheinlichkeit klein, dass die so aufgebauten Kitas langfristig und über die Phase der Anschubfinanzierung hinaus rentabel betrieben werden können**. Wir stellen schon heute fest, dass gerade im **ländlichen Raum viele nicht überlebensfähige Kinderbetreuungsinstitutionen zum Verkauf stehen bzw. ihren Betrieb bereits einstellen musste**n. Auch für grössere Kinderbetreuungsinstitutionen, wie sie KiMi vertritt, ist es schon heute Realität, dass einzelne ihrer Kitas unrentabel sind. Die Mitglieder von KiMi nehmen dies aber in Kauf, um ein flächendeckendes Netz anbieten zu können und um für die künftig steigende Nachfrage bereit zu sein.

Wir plädieren dafür, dass die **Qualität der Betreuungseinrichtungen mit den bereits gesetzlich klar definierten Standards an die Betreuungsinstitutionen gewährleistet** wird. Die Anbieter in der Kinderbetreuungsbranche haben auf dieser Grundlage genug Anreiz, ihre Qualität an den Bedürfnissen der Eltern auszurichten. Auf die Finanzierung von national gesteuerten Förderbereichen zur Anhebung von Standards, welche die Betreuung verteuern, soll verzichtet werden.

Insgesamt sind wir der Auffassung, dass **Programmvereinbarungen nicht geeignet** sind, um die Herausforderungen im Bereich der Kinderbetreuung anzugehen. Vielmehr soll es **Sache der Kantone bzw. Gemeinden** sein, ob und welche Rahmenbedingungen für eine bedarfsgerechtere und qualitativ

hochwertigere Betreuung sicherzustellen sind (z.B. Betreuungsschlüssel, Flächen, Konzepte, usw.). Wir sind der festen Überzeugung, dass die dafür vorgesehenen **finanzielle Ressourcen des Bundes effektiver eingesetzt werden können, indem sie als Teil der Finanzierung von Betreuungszulagen direkt den Eltern zukommen**. Auf diese Weise würde das Geld dort ankommen, wo es benötigt wird, und die übergeordneten Ziele der Kinderbetreuung können auf diesem Weg zielgerichtet und am nachhaltigsten unterstützt werden.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)

Die Änderungen im FamZG entsprechen dem Konzept des ständerätlichen Modells, siehe dazu unsere einleitenden Gesamtbeurteilung. Folgende Anpassungen sind im FamZG jedoch unabdingbar, damit die Vorlage ihre Zielsetzungen erreicht:

Art. 2 Geltungsbereich

Art. 2 a

Unterstützung der Mehrheit der WBK-S

Der Geltungsbereich ist auf die institutionelle Kinderbetreuung festzulegen. Würde dieser auch für Drittpersonen geöffnet, wie dies die Minderheit Stark vertritt, wäre dies problematisch. Die Betreuung durch eine Drittperson würde damit faktisch zu einer blossen Geltendmachung verkommen. Es ist in einem liberalen Staat nicht überprüfbar, ob die Grosseltern, Geschwister, Nachbarn, usw. wirklich als Drittpersonen tätig sind. Faktisch wären damit alle Formen der familienergänzenden Betreuung inkludiert. Eine nachprüfbare tatsächliche Entschädigung der Betreuungspersonen und damit eine AHV-Beitragspflicht ist ebenfalls nicht vorausgesetzt. All dies können Kinderbetreuungsinstitutionen hingegen sicherstellen, weshalb die Position der Mehrheit zu unterstützen ist.

Art. 3 Begriffe

Art. 3 Abs. 1bis

Unterstützung der Mehrheit der WBK-S, Forderung nach einer Liste der anerkannten Institutionen

Wir stimmen dem Ansatz zu, dass der Bundesrat die Kriterien für die Anerkennung der Betreuungsinstitutionen festlegt. Wir fordern aber eine zusätzliche und ausdrückliche bundesgesetzliche Grundlage, welche die Kantone verpflichtet, gestützt auf diese bundesrätlichen Kriterien eine abschliessende Liste der anerkannten Institutionen in ihrem Kantonsgebiet festzulegen. Solche Listen sind relativ stabil und erhöhen für die Kinderbetreuungsinstitutionen, die Eltern und die Familienausgleichskassen die Rechtssicherheit.

Art. 5 Höhe der Familienzulage / Anpassung der Ansätze

Art. 5 Abs. 2bis

Unterstützung der Mehrheit der WBK-S, Forderung schweizweit vereinheitlichter elektronischer Kommunikationskanäle

Familienzulagen sind monatliche Leistungen. Aufgrund der Bestätigung der Kinderbetreuungsinstitutionen für einen zurückgelegten Monat kann die tatsächliche Betreuung nachträglich festgestellt werden. Gestützt darauf kann die Familienausgleichskasse den konkreten Monatsbetrag festlegen und der Arbeitgeberin melden. Falls sich Änderungen ergeben, wird der Betrag angepasst.

Bei der Umsetzung dieses Systems ist es wichtig, dass die Familienausgleichskassen schweizweit vereinheitlichte elektronische Kommunikationskanäle zur Verfügung stellen. Solche

Kommunikationskanäle der Familienausgleichskassen bestehen heute schon und können angepasst und müssen nicht neu aufgebaut werden. Auf diesem Weg ist der administrative Aufwand für die Meldeverfahren für die Kinderbetreuungsinstitutionen vertretbar.

Art. 5 Abs. 2ter

Antrag auf Anpassung, um Betreuung von Kindern mit Behinderungen zu ermöglichen:

Art. 5 Abs. 2ter
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen ~~zweifachen~~ Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Aus anreizökonomischer Sicht macht ein Unterstützungssystem Sinn, bei dem über die Bundesgesetzgebung immer linear derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird (wie die Kommission selbst das auch zurecht in Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorschlägt). Gemäss Procap-Bericht[2] beträgt das Maximum der Kosten bei einem Kind mit einer schweren Behinderung Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderung. Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten sind solche Beiträge nicht zu stemmen und ein Kitabesuch wird verunmöglicht. Dies führt regelmässig dazu, dass ein Elternteil, meist die Mutter, die Erwerbsarbeit aufgibt oder sehr stark reduziert.

In diesem Bereich ist die Architektur der WBK-S nicht nachvollziehbar: Innerhalb der Betreuungszulage wird maximal der zweifache Betrag gewährt, weiter können Beiträge aus den Programmvereinbarungen zur Kostensenkung gewährt werden. Für Kinder mit schweren Behinderungen müssen somit zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden, was administrativ aufwändig ist und nur dann funktioniert, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag.

Art. 5 Abs. 2quater

Unterstützung der Minderheit Herzog

Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielte Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleibt. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt. Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten wegen des entwicklungspsychologisch wichtigen höheren Betreuungsschlüssels (mehr Personal) mehr, oft das 1,5-Fache des Kindertarifs. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit hier keine lineare Betreuungszulage vorsieht.

Dies ist umso wichtiger, als es gerade die erhöhten Kosten für die institutionelle familienergänzende Betreuung während dieser Baby- und Kleinkindzeit sind, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung ist also gerade hier das lineare Modell von substanzieller Bedeutung.

Art. 16 Abs. 6 Unterstützung der Minderheit Herzog mit Änderung

Abs. 16 Abs. 6
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 2, 2ter, 2quater FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Begründung: Abs. 5 ist nicht nötig, da in Art. 16 Abs. 1-4 definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt wird.

[2] Procap Schweiz (2021): Ein Bericht von Procap Schweiz – Bereich Sozialpolitik, S. 30, Link.

Die durch den von uns vorgeschlagenen Verzicht auf Programmvereinbarungen freiwerdenden Mittel sind an den Anteil des Bundes zur Finanzierung der Betreuungszulage anzurechnen.

Hingegen ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil nicht allein die Kantone und Gemeinden von externer Kinderbetreuung und einer höheren Beschäftigung profitieren. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Zudem hat man sonst ein Problem der fiskalischen Äquivalenz. Mit der heutigen Mobilität fällt der spätere Nutzen der familienergänzenden Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden.

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Bemerkungen und Argumente in die weitere Ausarbeitung der Vorlage einbeziehen und unsere Anträge berücksichtigen.
Für Fragen dazu stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

KIMI Krippen AG

Alexandra Hochuli
Co-Geschäftsführerin

Flurina Stöckli
Co-Geschäftsführerin

Per E-Mail an familienfragen@bsv.admin.ch

Kommission für Wissenschaft,
Bildung und Kultur des Ständerates
3003 Bern

Fribourg, 29. Mai 2024

Stellungnahme zu 21.403 n Pa. Iv. WBK-N. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung. Vernehmlassung zum Konzept der WBK-S

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie interessierte Kreise eingeladen, die Anträge der WBK-S zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) und zum Bundesbeschluss Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit der Meinungsäusserung, die für uns sehr wichtig ist, weil unsere Mitglieder davon in ihrer **Geschäftstätigkeit direkt betroffen** sind.

Der **Verein Unabhängige Kitas für Qualität (KiQ)** engagiert sich seit 2019 und wurde formell im Jahr 2021 gegründet. Er vereint 8 der schweizweit grössten privaten Kita-Anbieter in allen Regionen der Schweiz, die sich für Qualität in der familienergänzenden Kinderbetreuung stark machen.
Der **Verein** umfasst rund **140 Kita-Standorte mit rund 2'000 Mitarbeitenden, ca. 5'700 Betreuungsplätzen an welchen über 11'000 Kinder** betreut werden. Der Verein verfolgt das Ziel, Politik und Gesellschaft für die Anliegen der systemrelevanten Branche zu sensibilisieren und die Sichtweise der Arbeitgebenden in der Kinderbetreuungsbranche zu vertreten.

KiQ
Route des Arseneaux 3b
CH-1700 Fribourg
www.kiq.swiss
info@kiq.swiss

Gesamtbeurteilung

Ja zur WBK-S-Vorlage zur Einführung einer Betreuungszulage

KiQ unterstützt die Stossrichtung der WBK-S-Vorlage, in der die wirtschaftlichen Ziele mit der Einführung einer Betreuungszulage erreicht werden sollen. Ähnlich wie die bewährten Familienzulagen – als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen – ist dies auch für den Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung **ein geeignetes, wirksames und effizientes sozialpolitisches Instrument**.

Wie in der Vorlage ausgeführt, hängt die Bereitschaft der Eltern, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen, wesentlich von deren Betreuungskosten ab, aber insbesondere auch von der Qualität des Angebotes. Dem Grundsatz «Je höher die Qualität, desto besser» sind aus unserer Sicht jedoch Grenzen gesetzt. Darum ist ein Gleichgewicht der Interessen zu finden, bei dem die Betreuungsqualität so gut wie möglich ist, jedoch aber **für möglichst viele Familien erschwinglich** sein muss. Vor diesem Hintergrund ist die primäre Zielsetzung der Vorlage zur Reduktion der finanziellen Belastung der Eltern genauso wie die dabei zu Grunde liegende subjektorientierte Zugangsweise aus unserer Sicht richtig.

Zusätzliche Erwerbsarbeit muss sich lohnen, auch für den Mittelstand

Der Bund leistete und leistet mit der noch bis 2026 verlängerten Anstossfinanzierung für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung einen wertvollen Beitrag zur Etablierung einer entsprechenden Vereinbarkeitsinfrastruktur in der Schweiz. Doch dieses Impulsprogramm eignet sich nicht als dauerhafte Lösung. Bis heute sind die Kosten in der Schweiz für die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung insbesondere für die Mittelschicht mit rund 22 Prozent eines Mittelstands-Einkommens[1] derart hoch, dass sie **aktuell noch immer einen Fehlanreiz gegen die Erwerbsarbeit** schaffen. Beim Erwerbsentscheid addieren sich diese sehr substanziellen Betreuungskosten oft noch zusätzlich mit höheren Steuern und tieferen bzw. wegfallenden Prämienverbilligungen. **Zusätzliche Erwerbsarbeit lohnt sich aktuell für viele Familien insbesondere der Mittelschicht kaum.**

Wir begrüssen darum sehr, dass mit dieser Vorlage der entsprechende Fehlanreiz korrigiert und erwerbstätige Eltern in der Schweiz entsprechend entlastet werden sollen. Denn die Unterstützung von Familien für die externe Kinderbetreuung ist ein Anliegen, das **im Interesse der Gesellschaft, der Wirtschaft und des Staates** ist.

[1] OECD (2022): Net childcare costs, Link.

Änderungsvorschläge

1. Bundesbeitrag zur teilweisen Finanzierung der Betreuungszulage ist wichtig und richtig

Bei allem Verständnis für das Anliegen, den Bundeshaushalt nicht übermässig mit einer stark gebundenen neuen Leistung zu belasten, bedauern wir sehr, dass der Bund im Vorschlag der WBK-S gar keinen finanziellen Beitrag dazu leisten soll. **Aus unserer Sicht ist es wichtig, die Vorlage so anzupassen, dass auch der Bund einen – wenn auch gegenüber der Version WBK-N reduzierten – finanziellen Beitrag leistet, um die Anreize zur Steigerung der Erwerbsquote für Eltern zu erhöhen.** Damit kann er das im vom Bundesparlament im Legislaturprogramm 2023-2027 festgeschriebenen Ziel der Stärkung des Arbeitskräftepotenzials unter anderem dank dem Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung unterstützen.

Der Bund darf sich mit Blick auf die Finanzierung der Betreuungszulage nicht aus der Pflicht nehmen. Diese kann und darf nicht ganz von den Arbeitgebenden kompensiert werden. Ausgaben im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung lohnen sich: Dafür eingesetzte Mittel kommen mehrfach der Volkswirtschaft zugute (Multiplikatoreffekt), zum Beispiel auch auf der Bundesebene in Form von zusätzlichen Steuereinnahmen (direkte einkommensabhängige Bundessteuer, wie auch indirekte konsumabhängige Mehrwertsteuer). Indirekt kann mit diesen Mitteln das Arbeitskräftepotenzial gestärkt und damit auch dem Fachkräftemangel in vielen Branchen entgegengewirkt werden. **Eine teilweise Finanzierung der Betreuungszulage über Bundesmittel ist deswegen im Sinne der fiskalischen Äquivalenz gerechtfertigt.**

Zudem geht ein wichtiges Signal davon aus, dass sich auch der **Bund an der Anreizstärkung beteiligt**, genauso wie die Eltern und die Arbeitgebenden sowie auch die Kantone und Gemeinden. Beteiligt sich auch der Bund, schafft er wichtige Voraussetzungen dafür, dass die Bereitschaft aller anderen, die ebenfalls einen direkten oder indirekten Nutzen der Betreuungszulage haben, sich ebenfalls daran zu beteiligen – namentlich die Arbeitgebenden. **Mit einer Beteiligung an der Finanzierung der Betreuungszulage leistet der Bund zudem einen Beitrag daran, dass die Arbeitgebenden weniger belastet werden als dies in der WBK-S-Vorlage der Fall ist.** Er trägt somit auch entscheidend zum Gelingen einer sowohl effizienten wie auch trag- und mehrheitsfähigen Stärkung des Schweizer Arbeitskräftepotenzials bei. Und er **steigert die Arbeitskräftepotenziale insbesondere auch für die inhabergeführten Betriebe sowie für die kleinen und mittelgrossen Unternehmen (KMU)**, welche einen Grossteil der Schweizer Arbeitgebenden ausmacht. Sie haben aktuell noch einen Nachteil gegenüber Grossbetrieben, welche oft bereits Kitaangebote für ihre Mitarbeitenden gewährleisten, während dies die Möglichkeiten vieler Gewerbe- und Handwerksbetriebe übersteigt. Ein Bundesbeitrag zur teilweisen Finanzierung der Betreuungszulage leistet mit der finanziellen Entlastung der Eltern auch einen wichtigen **Beitrag zur Stärkung der KMU, nicht zuletzt auch in den ländlichen Regionen**, und fördert auch deren Arbeitskräftepotenzial.

Nachfolgend wird zusammenfassend eine Übersicht über die fünf Akteure, die aus staatspolitischer Sicht von der familienergänzenden Kinderbetreuung profitieren aufgelistet. Mit dabei ist auch der Bund, der sich neu neben den Arbeitgebenden über eine Beteiligung an der Finanzierung der Betreuungszulage beteiligen sollte. Aufgelistet werden pro Akteur einige ausgewählte Überlegungen:

- **Die Eltern:** höheres Arbeitspensum, Wiedereinstieg bzw. Weiterführung der Karriere – insbesondere für die Frauen, langfristige Reduktion der Armut der alleinerziehenden Eltern und aller sozialer Konsequenzen, Gleichstellung, gegen Lohndiskriminierung der Frauen, usw.
- **Die Arbeitgebende**: In allen Landesteilen und insbesondere auch für KMUs mehr Arbeits- und vor allem Fachkräfte, höhere Arbeitspensen, gleiche Karrierechance für Männer und Frauen, Reduktion der Abwesenheitsquote, usw.
- **Der Bund**: Steuereinnahmen, Attraktivität der Schweiz im internationalen Vergleich, Lohngleichstellungspolitik, Asylpolitik, mehr Konsum und mehr MWST, Reduktion der wirtschaftlichen Zuwanderung (weil die Arbeitsplätze von Schweizer/innen besetzt werden können), und weitere ähnliche Gründe wie bei den Kantonen, usw.
- **Die Kantone**: Steuereinnahmen, soziale Integration vor und während der Schulzeit, Minderheitsintegration (nicht nur von den Kindern, sondern auch von den Eltern durch soziale Kontakte), Früherkennung von Entwicklungsproblemen, Asylpolitik, wirtschaftliche Standortattraktivität, Rentabilisierung der Investitionen in die Aus- und Weiterbildung (Universitäten, Fachhochschulen, höhere Fachschulen, da aktuell viele gut ausgebildete Frauen mit dem ersten Kind aus dem Beruf aussteigen), usw.
- **Die Gemeinden:** Steuereinnahmen, soziale Integration vor und während der Schulzeit, Minderheitsintegration (nicht nur von den Kindern, sondern auch von den Eltern durch soziale Kontakte), Früherkennung von Entwicklungsproblemen, usw.

2. Die Umsetzung muss möglichst schlank und effizient erfolgen

Wir unterstützen die von der WBK-S präsentierte Lösung mit einer Betreuungszulage, die wie zum Beispiel die Kinder- und Ausbildungszulagen über die zuständigen kantonalen Familienausgleichskassen ausbezahlt wird. **Dabei ist uns eine möglichst schlanke und effiziente Umsetzung ein zentrales Anliegen.** So gilt es bei einer Betreuungszulage mehr als bei den bereits etablierten Zulagen besonders zu berücksichtigen, dass Eltern verschiedene und ändernde Pensen haben. Vor diesem Hintergrund sind die Systeme und Prozesse für alle Beteiligten, namentlich für die Arbeitgebenden, die Familienausgleichskassen sowie auch für die Kinderbetreuungsinstitutionen möglichst einfach und unbürokratisch auszugestalten. Zur Minimierung des administrativen Aufwands für alle Beteiligten ist es darum wichtig, dass nicht jede Familienausgleichskasse eigene Systeme und Prozesse einführen muss. Dies ist nicht nur im Interesse der Familienausgleichskassen selber, sondern auch der Arbeitgebenden sowie Betreuungsinstitutionen. Wir würden es sehr begrüssen, wenn entsprechende Prozesse, Tools, Apps und Programme zur Verfügung gestellt werden, welche den **administrativen Aufwand für sämtliche Akteure so tief wie möglich** halten. So kann sichergestellt werden, dass wertvolle finanzielle Mittel soweit wie nur möglich den übergeordneten Zielen dienen: Die verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der Schweiz und die Chancengerechtigkeit der Kinder. In diesem Sinne fordern wir, dass die Familienausgleichskassen den meldepflichtigen Kinderbetreuungsinstitutionen **schweizweit vereinheitlichte elektronische Kommunikationskanäle** zur Verfügung stellen (siehe Bemerkung zu Art. 5 Abs. 2bis FamZG). Auf diesem Weg ist der administrative Aufwand für die Kinderbetreuungsinstitutionen vertretbar.

Eine **möglicherweise noch effizientere Alternative** könnte das ohnehin jährlich von den Kinderbetreuungsinstitutionen für die Eltern zu erstellende **Dokument «Fremdbetreuungskosten»** bieten. Wir fragen uns, ob die zweifache Aushändigung dieses Dokuments an die Eltern – bislang nur für die Steuererklärung – **neu auch zur Einreichung an die Familienausgleichskassen,** weiteres Vereinfachungspotenzial bietet. Gerne erlauben wir uns an dieser Stelle, die WBK-S bzw. dessen Sekretariat zu bitten, diesen Vorschlag vertiefter auf seine Umsetzbarkeit hin zu prüfen.

3. Lineares Modell konsequent umsetzen

Die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung kostet aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten sowie teilweise auch für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht die ständerätliche Vorlage hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Wir beantragen, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das 1,5- bis 3-fache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird. Auch hier gilt es darauf zu achten, dass die Abwicklung der Betreuungszulagen für alle Akteure so einfach wie möglich gehalten werden kann (siehe Punkt 2 oben).

Unsere Positionen und Anpassungsvorschläge im Detail

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

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Art. 1 Abs. 2a

Wir akzeptieren die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S einen anderen Mechanismus und eine andere Finanzierung vorsieht und die Zielsetzung, die Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung zu senken, neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) in die entsprechende Zweckbestimmung übernommen hat. Im Sinne unserer einleitenden Erläuterungen sind wir bereit, das Ständeratsmodell zu unterstützen, sofern die aktuelle Vorlage einige für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbare Anpassungen erfährt, wie wir im Folgenden ausführen.

Art. 1 Abs. 2 Bst. b

Unterstützung der Mehrheit

Die Minderheit möchte die Angebotslücken nicht nur in der institutionellen Kinderbetreuung, sondern generell vorsehen und bezweckt die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für

alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte), und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich.

Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Wir unterstützen aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

Art. 2 Geltungsbereich

Art. 2 Bst. a (gilt auch für Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c, Art. 5 Abs. 2bis FamZG)

Unterstützung der Mehrheit

Die Minderheit Stark möchte die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung vorsehen. Damit käme die Betreuungszulage auch Eltern zugute, deren Arbeitsangebot nicht durch die Kosten für die Kinderbetreuung eingeschränkt wird (Mitnahmeeffekte) - und die dadurch kaum von den negativen Erwerbsanreizen der familienergänzenden Betreuung betroffen sind. Die Minderheit wäre zudem anfällig für Missbrauch: Der Anreiz wäre hoch, die Kinder unbetreut zu lassen und die Betreuungszulage dennoch zu erhalten. Eine Qualitätskontrolle wäre nicht möglich. Wird die Zielgruppe nicht wirkungsorientiert gewählt (institutionelle Betreuung), so vergrössert sich die Gruppe möglicher Anspruchsberechtigten enorm und die Gesamtkosten steigen stark bei gleicher Wirkung. Wir unterstützen aus diesen Gründen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit.

Art. 3 Begriffe

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Bemerkungen.

Die Behinderungsdefinition in Art. 3 Bst. d erachten wir als gut formuliert und sind einverstanden.

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

Art. 4-7 Grundsätze, Anspruchsberechtigte, Kinder im Ausland, Bundesbeitrag

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichem auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitenden Gesamtbeurteilung.

Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrags) und Art. 9 (Festlegungen des Schwellenwerts)

Im Sinne der einleitenden Gesamtbeurteilung, wonach wir im Grundsatz bereit sind, das Ständeratsmodell zu akzeptieren, sind wir mit der Streichung von Art. 8 und Art. 9 einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung

Neuer Antrag

Im Sinne der einleitenden Gesamtbeurteilung sind wir im Grundsatz bereit, das Ständeratsmodell zu akzeptieren. Wir regen an, den Artikel beizubehalten, um seltene Fälle von Überentschädigung vorzubeugen:

Antrag Art. 10 (neu)
Abs.1 Die neue Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.

Abs.2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, indem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.

Abs. 3: Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

Die Überlegungen zur Überentschädigung im Nationalrats-Modell waren nachvollziehbar, weshalb sie analog auch im Ständerats-Modell eingebettet werden sollen. Selbstverständlich muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Kosten anfallen – auch, wenn die Ausführung durch Kantone und Gemeinden erfolgt. Solche Fälle wären äusserst selten, aber für das System reputationsschädigend – und sollten deshalb verhindert werden.

Art. 11 (Gewährung des Bundesbeitrags an die Anspruchsberechtigten) und Art. 12 (Rückerstattung der Bundesbeiträge an die Kantone)

Die Änderungen der Mehrheit sind Konsequenz des Systemwechsels vom nationalrätlichen auf das ständerätliche Modell, siehe dazu unsere einleitende Gesamtbeurteilung.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Art. 13-16 Finanzhilfen an Kantone und Dritte, verfügbare Mittel, Bemessung der Finanzhilfen an Kantone, Verfahren

Anders als die WBK-S erachten wir die **Programmvereinbarungen als ein nicht geeignetes Instrument** seitens des Bundes, um die Kantone und Gemeinden im Aufgabengebiet der familienergänzenden Kinderbetreuung zu unterstützen. Die limitiert zur Verfügung stehenden Finanzmittel sollen stattdessen direkt den Eltern zukommen und schaffen damit maximalen Nutzen und entfalten beste Anreizwirkung. Abgesehen davon liegt die hauptsächliche Zuständigkeit bei den vorgeschlagenen Förderbereichen bei den Kantonen und Gemeinden. Wir möchten damit auch verhindern, dass zu stark zentral festgelegt und geplant wird, was und wo in der Betreuungsbranche angeboten werden soll.

Namentlich lehnen wir – gleich wie von der WBK-S vorgeschlagen – die Förderbereiche zu Massnahmen der Qualitätsförderung und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Kinderbetreuung auf die Bedürfnisse der Eltern ab. In Abweichung zur WBK-S-Vorlage lehnen wir auch die Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern der Kantone sowie den Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen bzw. zur Schliessung

bestehender Angebotslücken in den Kantonen ab. Die Senkung der Kosten für Eltern von Kindern mit Behinderungen unterstützen wir klar, lehnen aber den von der WBK-S zusätzlich vorgeschlagene Förderbereich für Kinder mit Behinderungen ab.

Diesen **generellen Verzicht auf Programmvereinbarungen** inklusive dem entsprechenden Ablehnungsantrags des «Bundesbeschlusses über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern» **verbinden wir integral mit der Forderung, diese Mittel «direkt» dem Bundesanteil an den Ausgaben für die Betreuungszulagen von total einem Drittel anzurechnen**. Wir sind überzeugt, dass dies der **effizienteste Mitteleinsatz für den Bund** darstellt (siehe auch Ausführungen unter Art. 16 Abs. 6 FamZG). Zudem **senkt dies den Finanzierungsanteil der Arbeitgebenden** und damit die Belastung der Wirtschaft bei der Finanzierung der Betreuungszulagen in einem geeigneten Mass.

Wir haben in Bezug auf **Programmvereinbarungen** im Bereich der Kinderbetreuung **grundlegende Bedenken und lehnen diese darum ab**. Unsere Überlegungen basieren auf einer kritischen Analyse der geplanten Programmvereinbarungen vor dem Hintergrund unseres Bestrebens, für die nächsten Jahre eine möglichst effiziente und zielgerichtete Verwendung der finanziellen Mittel des Bundes zu erreichen. Für uns steht das **Abwägen des Nutzens der in der aktuellen Lage des Bundesfinanzhaushalts limitiert zur Verfügung stehenden Bundesmittel** im Zentrum.

Die zur Diskussion stehenden Programmvereinbarungen sind zu theoretisch. Sie sind **zu wenig auf den tatsächlichen Bedarf** sowie auch nicht auf einen bestmögliche Umsetzbarkeit mit praktischem Nutzen ausgerichtet. Es schafft zum Beispiel wenig praktischen Nutzen, Qualitätsstandards zu entwickeln, die sich weder die Eltern noch die Arbeitgebenden leisten können bzw. wollen, womit die geplante Anreizwirkung der Finanzmittel verpufft.

Aus unserer Sicht besteht die Gefahr, dass Bundesfinanzmittel aufgrund von **Top-Down-Einschätzungen** sowie -Zielsetzungen auf der Bundesebene in Bereiche und nicht zuletzt auch geographische Regionen gehen, wo sie **verhältnismässig wenig Nutzen** schaffen. Zum Teil ohne Berücksichtigung der Nachfrage oder zum Teil ohne langfristig tragfähige Wirtschaftlichkeit für die Betreuungsinstitutionen.

Programmvereinbarungen führen zu einer **administrativen Belastung** für Bund und Kantone, wobei beträchtliche finanzielle Mittel in Prozesse fliessen, welche Verwaltungsmitarbeitende vom «Kerngeschäft» abhalten und verhindern, dass die Geldmittel und die Ressourcen der Kantone und Gemeinden direkt den Eltern zugute zu kommen. Aber genau da wäre der Nutzen der Geldmittel am grössten und der Bedarf am Dringendsten.

Des Weiteren besteht die Gefahr, dass Programmvereinbarungen **Ungleichheiten zwischen den Kantonen** schaffen und die Mittel einerseits zu stark zur Förderung von Betreuungsangeboten an Orten einsetzen, wo der Bedarf verhältnismässig zu wenig vorhanden ist. Wir stellen dabei auch fest, dass mit der teilweise immer noch vorgesehenen Objektfinanzierung auch der **konsequente Systemwechsel hin zur Subjektfinanzierung gefährdet** ist.

Zum anderen besteht die Gefahr des übermässigen Mittelzuflusses an Orte, wo zum Beispiel aufgrund grosser Ressourcen in der Verwaltung viele Projekte möglich sind, zulasten von Orten, wo dies nicht möglich ist. Es kann dazu führen, dass Geldmittel zu stark in Gebiete fliessen, wo ein wirtschaftlicher Betrieb von Betreuungsinstitutionen auch ohne Bundesmittel möglich wäre (z.B.

tendenziell bei Städten der Fall) und somit zudem **in bereits funktionierende Märkte eingegriffen** wird. Die Finanzmittel fehlen dann anderswo, wo sie gebraucht werden: letztlich insbesondere bei den Eltern. Werden die Mittel über die Betreuungszulagen **konsequent subjektorientiert an die Eltern eingesetzt profitieren alle Eltern in allen Regionen** – ob Stadt, Agglomeration oder in ländlichen Regionen – im gleichen Rahmen von attraktiveren Konditionen für die familienexterne Kinderbetreuung. **Betreuungszulagen vergrössern flächendeckend in der ganzen Schweiz die Nachfrage nach Betreuungsdienstleistungen**, was gerade auch **für ländliche Regionen interessant** ist. Dort wo die Nachfrage genug gross ist, werden sich Kinderbetreuungsinstitutionen, welche die regionalen Märkte und Nachfrage sehr genau monitoren, **ohne staatliche Anschubfinanzierung entsprechende Infrastrukturen aufbauen und Betreuung anbieten**. Nach rund 20 Jahren der Anschubfinanzierung von Kinderbetreuungsinstitutionen **funktioniert der Markt**. Nach der wertvollen Aufbauphase sind **objektorientierte staatliche Subventionen hingegen nicht mehr sinnvoll** und nötig.

Werden die Finanzmittel nämlich objektorientiert in partiell fortgeführte Anschubfinanzierungen für neue Kinderbetreuungsinstitutionen fliessen – wie dies in einer Programmvereinbarung geplant ist – ist die **Wahrscheinlichkeit klein, dass die so aufgebauten Kitas langfristig und über die Phase der Anschubfinanzierung hinaus rentabel betrieben werden können**. Wir stellen schon heute fest, dass gerade im **ländlichen Raum viele nicht überlebensfähige Kinderbetreuungsinstitutionen zum Verkauf stehen bzw. ihren Betrieb bereits einstellen musste**n. Auch für grössere Kinderbetreuungsinstitutionen, wie sie KiQ vertritt, ist es schon heute Realität, dass einzelne ihrer Kitas unrentabel sind. Die Mitglieder von KiQ nehmen dies aber in Kauf, um ein flächendeckendes Netz anbieten zu können und um für die künftig steigende Nachfrage bereit zu sein.

Wir plädieren dafür, dass die **Qualität der Betreuungseinrichtungen mit den bereits gesetzlich klar definierten Standards an die Betreuungsinstitutionen gewährleistet** wird. Die Anbieter in der Kinderbetreuungsbranche haben auf dieser Grundlage genug Anreiz, ihre Qualität an den Bedürfnissen der Eltern auszurichten. Auf die Finanzierung von national gesteuerten Förderbereichen zur Anhebung von Standards, welche die Betreuung verteuern, soll verzichtet werden.

Insgesamt sind wir der Auffassung, dass **Programmvereinbarungen nicht geeignet** sind, um die Herausforderungen im Bereich der Kinderbetreuung anzugehen. Vielmehr soll es **Sache der Kantone bzw. Gemeinden** sein, ob und welche Rahmenbedingungen für eine bedarfsgerechtere und qualitativ hochwertigere Betreuung sicherzustellen sind (z.B. Betreuungsschlüssel, Flächen, Konzepte, usw.). Wir sind der festen Überzeugung, dass die dafür vorgesehenen **finanzielle Ressourcen des Bundes effektiver eingesetzt werden können, indem sie als Teil der Finanzierung von Betreuungszulagen direkt den Eltern zukommen**. Auf diese Weise würde das Geld dort ankommen, wo es benötigt wird, und die übergeordneten Ziele der Kinderbetreuung können auf diesem Weg zielgerichtet und am nachhaltigsten unterstützt werden.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)

Die Änderungen im FamZG entsprechen dem Konzept des ständerätlichen Modells, siehe dazu unsere einleitenden Gesamtbeurteilung. Folgende Anpassungen sind im FamZG jedoch unabdingbar, damit die Vorlage ihre Zielsetzungen erreicht:

Art. 2 Geltungsbereich

Art. 2 a

Unterstützung der Mehrheit der WBK-S

Der Geltungsbereich ist auf die institutionelle Kinderbetreuung festzulegen. Würde dieser auch für Drittpersonen geöffnet, wie dies die Minderheit Stark vertritt, wäre dies problematisch. Die Betreuung durch eine Drittperson würde damit faktisch zu einer blossen Geltendmachung verkommen. Es ist in einem liberalen Staat nicht überprüfbar, ob die Grosseltern, Geschwister, Nachbarn, usw. wirklich als Drittpersonen tätig sind. Faktisch wären damit alle Formen der familienergänzenden Betreuung inkludiert. Eine nachprüfbare tatsächliche Entschädigung der Betreuungspersonen und damit eine AHV-Beitragspflicht ist ebenfalls nicht vorausgesetzt. All dies können Kinderbetreuungsinstitutionen hingegen sicherstellen, weshalb die Position der Mehrheit zu unterstützen ist.

Art. 3 Begriffe

Art. 3 Abs. 1bis

Unterstützung der Mehrheit der WBK-S, Forderung nach einer Liste der anerkannten Institutionen

Wir stimmen dem Ansatz zu, dass der Bundesrat die Kriterien für die Anerkennung der Betreuungsinstitutionen festlegt. Wir fordern aber eine zusätzliche und ausdrückliche bundesgesetzliche Grundlage, welche die Kantone verpflichtet, gestützt auf diese bundesrätlichen Kriterien eine abschliessende Liste der anerkannten Institutionen in ihrem Kantonsgebiet festzulegen. Solche Listen sind relativ stabil und erhöhen für die Kinderbetreuungsinstitutionen, die Eltern und die Familienausgleichskassen die Rechtssicherheit.

Art. 5 Höhe der Familienzulage / Anpassung der Ansätze

Art. 5 Abs. 2bis

Unterstützung der Mehrheit der WBK-S, Forderung schweizweit vereinheitlichter elektronischer Kommunikationskanäle

Familienzulagen sind monatliche Leistungen. Aufgrund der Bestätigung der Kinderbetreuungsinstitutionen für einen zurückgelegten Monat kann die tatsächliche Betreuung nachträglich festgestellt werden. Gestützt darauf kann die Familienausgleichskasse den konkreten Monatsbetrag festlegen und der Arbeitgeberin melden. Falls sich Änderungen ergeben, wird der Betrag angepasst.

Bei der Umsetzung dieses Systems ist es wichtig, dass die Familienausgleichskassen schweizweit vereinheitlichte elektronische Kommunikationskanäle zur Verfügung stellen. Solche

Kommunikationskanäle der Familienausgleichskassen bestehen heute schon und können angepasst und müssen nicht neu aufgebaut werden. Auf diesem Weg ist der administrative Aufwand für die Meldeverfahren für die Kinderbetreuungsinstitutionen vertretbar.

Art. 5 Abs. 2ter

Antrag auf Anpassung, um Betreuung von Kindern mit Behinderungen zu ermöglichen:

Art. 5 Abs. 2ter
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen ~~zweifachen~~ Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Aus anreizökonomischer Sicht macht ein Unterstützungssystem Sinn, bei dem über die Bundesgesetzgebung immer linear derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird (wie die Kommission selbst das auch zurecht in Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorschlägt). Gemäss Procap-Bericht[2] beträgt das Maximum der Kosten bei einem Kind mit einer schweren Behinderung Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderung. Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten sind solche Beiträge nicht zu stemmen und ein Kitabesuch wird verunmöglicht. Dies führt regelmässig dazu, dass ein Elternteil, meist die Mutter, die Erwerbsarbeit aufgibt oder sehr stark reduziert.

In diesem Bereich ist die Architektur der WBK-S nicht nachvollziehbar: Innerhalb der Betreuungszulage wird maximal der zweifache Betrag gewährt, weiter können Beiträge aus den Programmvereinbarungen zur Kostensenkung gewährt werden. Für Kinder mit schweren Behinderungen müssen somit zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden, was administrativ aufwändig ist und nur dann funktioniert, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag.

Art. 5 Abs. 2quater

Unterstützung der Minderheit Herzog

Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielte Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleibt. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt. Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten wegen des entwicklungspsychologisch wichtigen höheren Betreuungsschlüssels (mehr Personal) mehr, oft das 1,5-Fache des Kindertarifs. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit hier keine lineare Betreuungszulage vorsieht.

Dies ist umso wichtiger, als es gerade die erhöhten Kosten für die institutionelle familienergänzende Betreuung während dieser Baby- und Kleinkindzeit sind, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung ist also gerade hier das lineare Modell von substanzieller Bedeutung.

[2] Procap Schweiz (2021): Ein Bericht von Procap Schweiz – Bereich Sozialpolitik, S. 30, Link.

Art. 16 Abs. 6 Unterstützung der Minderheit Herzog mit Änderung

Abs. 16 Abs. 6
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 2, 2ter, 2quater FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Begründung: Abs. 5 ist nicht nötig, da in Art. 16 Abs. 1-4 definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt wird.

Die durch den von uns vorgeschlagenen Verzicht auf Programmvereinbarungen frei werdenden Mittel sind an den Anteil des Bundes zur Finanzierung der Betreuungszulage anzurechnen.

Hingegen ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil nicht alleine die Kantone und Gemeinden von externer Kinderbetreuung und einer höheren Beschäftigung profitieren. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Zudem hat man sonst ein Problem der fiskalischen Äquivalenz. Mit der heutigen Mobilität fällt der spätere Nutzen der familienergänzenden Betreuung aufgrund der Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden.

Wir danken Ihnen im Voraus, dass Sie unsere Bemerkungen und Argumente in die weitere Ausarbeitung der Vorlage einbeziehen und unsere Anträge berücksichtigen. Für Fragen dazu stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

KiQ – Unabhängige Kitas für Qualität

Alexandra Hochuli
Co-Präsidentin KiQ

Frédéric Baudin
Co-Präsident KiQ

Kopie per E-Mail an

- Rudolf Minsch, stv. Vorsitzender der Geschäftsleitung, economiesuisse
- Simon Wey, Chefökonom, Arbeitgeberverband
- Urs Furrer, Direktor, Schweizerischer Gewerbeverband
- Maximiliano Wepfer, Verantwortlicher politische Kommunikation kibesuisse
- Dominik Büchel, Geschäftsführer von Alliance Enfance
- Sandrine Bavaud, Generalsekretärin von Pro Enfance
- Nadine Hoch, Geschäftsleiterin der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen EKFF
- Gaby Szöllösy, Generalsekretärin der SODK
- Susanne Hardmeier, Generalsekretärin der EDK
- Franziska Ehrler, Leiterin Sozial- und Gesellschaftspolitik des Schweizerischen Städteverbands
- Claudia Kratochvil-Hametner, stv. Direktorin der Geschäftsstelle des Schweizerischen Gemeindeverbands

KONFERENZ DER KANTONALEN AUSGLEICHSKASSEN
CONFÉRENCE DES CAISSES CANTONALES DE COMPENSATION
CONFERENZA DELLE CASSE CANTONALI DI COMPENSAZIONE
CONFERENZA DA LAS CASSAS CHANTUNALAS DA CUMPENSAZIUN

Genfergasse 10, 3011 Bern • Telefon 031 311 99 33 • www.ahvch.ch

andreas.dummermuth@aksz.ch
Direktwahl: 041 819 04 10

Kommission für Wissenschaft, Bildung
und Kultur des Ständerates
3003 Bern
Per mail an:
familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 10. Juni 2024

Parlamentsgeschäft 21.403
Parlamentarische Initiative. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung
Vernehmlassung der kantonalen Familienausgleichskassen

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Vernehmlassung. Gerne können wir innert Frist Stellung beziehen.

1 Einleitung

Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) eröffnete am 1. März 2024 eine Vernehmlassung, die auch an die Familienausgleichskassen ging. Die Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen vertritt die kantonalen Familienausgleichskassen.

Der Schwerpunkt unserer Vernehmlassung befasst sich mit den Durchführungsfragen für Versicherte, Arbeitgebende, Kitas und die Familienausgleichskassen.

Die Familienausgleichskassen haben sich seit den 1960er Jahren schweizweit eine grosse Erfahrung in der Umsetzung des wichtigsten und finanziell bedeutendsten Pfeilers der Familienpolitik erarbeitet: Den **Familienzulagen**.

In einem dezentralen und damit bürger- und wirtschaftsnahen sowie kosteneffizienten System konnten im Jahr 2022 über 2.3 Millionen Familienzulagen im Umfang von über 6.8 Milliarden Franken ausgerichtet werden.

Die Familienausgleichskassen wollen dieses Know-how für die Bevölkerung und die Wirtschaft einbringen.

Das vorliegende Papier will die Ausgangslage skizzieren und sodann eine materielle Antwort geben.

2 Kita-Initiative

Die Kita-Initiative wurde am 5. Juli 2023 eingereicht. Die Eidgenössische Volksinitiative 'Für eine gute und bezahlbare familienergänzende Kinderbetreuung für alle (Kita-Initiative)' lautet wie folgt:

> *"Art. 116a* Familienergänzende Betreuung von Kindern
> [1] Die Kantone sorgen für ein ausreichendes und bedarfsgerechtes Angebot für die institutionelle familienergänzende Betreuung von Kindern.
> [2] Das Angebot steht allen Kindern ab dem Alter von drei Monaten bis zum Ende des Grundschulunterrichts offen. Es muss dem Kindeswohl und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie dienen und den Bedürfnissen der Eltern entsprechend ausgestaltet sein.
> [3] Die Betreuungspersonen müssen über die notwendige Ausbildung verfügen und entsprechend entlöhnt werden. Ihre Arbeitsbedingungen müssen eine qualitativ gute Betreuung ermöglichen.
> [4] Der Bund trägt zwei Drittel der Kosten. Die Kantone können vorsehen, dass die Eltern sich gemäss ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ebenfalls an den Kosten beteiligen. Insgesamt darf die Beteiligung der Eltern zehn Prozent ihres Einkommens nicht übersteigen.
> [5] Der Bund kann Grundsätze festlegen.
>
> *Art. 197 Ziff. 13[2]*
> *13. Übergangsbestimmung zu Art. 116a (Familienergänzende Betreuung von Kindern*)
> Die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 116*a* treten spätestens fünf Jahre nach dessen Annahme durch Volk und Stände in Kraft."

3 Der Bundesrat lehnt die Initiative ab

Der Bundesrat lehnte die Initiative am 29. September 2023 ab, machte aber keinen eigenen Gegenvorschlag.

https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-97993.html

> "Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme zum Ausdruck gebracht, dass die familienergänzende Kinderbetreuung gefördert werden müsse. Er machte einen Vorschlag, wie die Senkung der Kosten zur Entlastung der Eltern zumindest teilweise gegenfinanziert werden könnte. Dieser Vorschlag ist immer noch aktuell. Deshalb will der Bundesrat in der laufenden parlamentarischen Beratung die vorgeschlagene Lösung oder allfällige alternative Gegenfinanzierungsmodelle zur Kostensenkung der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung unterstützen und eine massive Belastung des Finanzhaushalts vermeiden. Auch andere Anliegen der Initiative wie die Qualität der Betreuung oder ein ausreichendes Angebot sind bereits in dieser parlamentarischen Initiative enthalten und werden zurzeit beraten. Im Unterschied zur Kita-Initiative wäre insbesondere die finanzielle Belastung des Bundeshaushalts deutlich niedriger. Aus diesem Grund verzichtet der Bundesrat auf einen direkten Gegenentwurf oder indirekten Gegenvorschlag und beauftragte das Eidgenössische Departement des Innern, ihm bis am 5. Juli 2024 einen Botschaftsentwurf zur Ablehnung der Volksinitiative zu unterbreiten."

4 Der Nationalrat agiert und entscheidet als Erstrat

Im Jahr 2021 hatte die WBK-N eine parlamentarische Initiative zum Thema eingereicht. Die WBS-S unterstützt diese.

Zuerst hatte der Nationalrat das Geschäft behandelt und das Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) in der Frühlingsession 2023 verabschiedet.

Die WBK-S hatte es an die Hand genommen, diese Entscheide des Nationalrates nochmals zu prüfen und schlägt eine Alternative vor. Im März 2024 macht die WBK-S dazu eine Vernehmlassung.

5 Position der kantonalen Familienausgleichskassen

Die Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen wurde von der WBK-S am 19. Oktober 2023 zu einem Hearing eingeladen.

Die Unterstützung von Familien für die externe Kinderbetreuung ist ein Anliegen, das im gemeinsamen Interesse der Gesellschaft, der Wirtschaft und des Staates ist. Das Instrument der Familienzulagen ist als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen ein geeignetes sozialpolitisches Instrument, das auch im Bereich der Kinderbetreuung wirksam und effizient eingesetzt werden kann. Zudem haben auch die Gemeinden einen Einfluss auf die Ausgestaltung der Kitas in ihren Gemeinden.

Wie so oft in der schweizerischen Sozialpolitik kann auf Stufe Bund eine **generelle Lösung** verankert werden; dies vor allem, wenn es um die Mitfinanzierung durch Lohnbeiträge geht. Ergänzend können die Kantone grosszügigere Lösungen festlegen. Die Kantone und/oder Gemeinden können gestützt auf kantonales und/oder kommunales Recht **ergänzend auch steuerfinanzierte Lösungen für Sondersituationen** (z.B. Subventionen für Kita-Beiträge an Personen mit tiefem Einkommen) anbieten.

Dieses Modell einer eidgenössisch definierten Grundleistung und ergänzenden Sozialleistungen der Kantone und/oder Gemeinden hat sich auch bei den Familienzulagen und bei den Ergänzungsleistungen bewährt.

51 Version Nationalrat

Wir betrachten die Version des Nationalrates als eine durchführungstechnisch sehr **risikobehaftete**, sehr **langwierige** und voraussichtlich durchführungstechnisch sehr komplizierte und **teure Sonderlösung in einem Massengeschäft**. Vereinfacht gesagt: Es wird eine **neue Bürokratie mit 26 Köpfen geschaffen**.

Ein Beispiel dafür ist die Regelung in Art. 11 UKibeG: Abs. 3 "Die Kantone legen das Verfahren für die Gewährung der Bundesbeiträge fest und bestimmen die zuständige Stelle".

Dies führt dazu, dass in jedem Kanton eine vollumfängliche Einführungsgesetzgebung erarbeitet werden muss, welche durch die Kantonsparlamente muss und das Risiko von Referenden hat. Parallel dazu kann gemäss Art. 11 Abs. 5 UKibeG der Bundesrat jedoch wieder Vorgaben zum Verfahren machen.

Wir betrachten die Lösung des Nationalrates als insgesamt sehr risikobehaftet, als bürokratisch und als eine bloss dezentrale und eben nicht föderalistische Ausgestaltung der Angebote. Die Kinderbetreuung im Tessin ist eben anders aufgegleist als die Betreuung in Appenzell-Innerrhoden oder in Basel-Stadt.

52 Version WBK-S

Über das **Instrument der Familienzulagen** kann eine grundlegende, umfassende und schweizweit schnelle Umsetzung einer Betreuungszulage erreicht werden. Dies aus folgenden Gründen:

1. Es können enorm **flexible Finanzierungsformen** festgelegt werden, die dennoch sehr transparent, kostengünstig und versichertengenau (!) erfolgen können.

Wer welche Finanzierungsverantwortung hat, ist Sache der Gesetzgeber auf Stufe Bund und Kantone. Wichtig ist aber, dass im Rahmen des Bundesgesetzes über die Familienzulagen und die Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz; FamZG, SR 836.2) folgende Finanzierungsmechanismen (nicht Finanzierungsverantwortungen) ohne technische Probleme und mit frankengenauer Transparenz möglich sind. Der Gesetzgeber kann sich somit einfach und schnell umsetzbar für folgende Kombinationen entscheiden:

Die Betreuungszulagen werden finanziert durch:

- Mitfinanzierung durch Arbeitgebende und Selbständigerwerbende
- Mitfinanzierung durch die Arbeitnehmenden auf Stufe Bund oder dann subsidiär auf Stufe Kanton
- Mitfinanzierung durch den Bund
- Mitfinanzierung durch die Kantone (z.B. bei den Nichterwerbstätigen)
- Mischformen aller dieser Formen

2. Ein grosser Vorteil ist auch das **massentaugliche und bewährte Verfahrensrecht** gemäss dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1). Es bietet hohe Rechtssicherheit und ist bestens eingespielt. Sinnvoll wäre jedoch, wenn auch das ATSG erlauben würde, dass eine vollumfängliche digitale Kommunikation zwischen der Durchführungsstelle und den Versicherten und den Arbeitgebenden möglich wäre. Dies wird mit den zurzeit im Parlament hängigen Motionen 23.4053 und 23.4041 bezweckt, die wir vollumfänglich unterstützen.

   Mit dem ATSG ist das Administrativverfahren in jedem KMU gut eingespielt. Die Familienausgleichskassen bieten den Arbeitgebenden digitale und für die Arbeitgebenden kostenlose Plattformen (z.B. Connect oder AHVeasy) an, mit denen eine transparente digitale Kommunikation zwischen den Arbeitgebenden und den Familienausgleichskassen erfolgen kann.

3. Ebenso ist das **Rechtsmittelverfahren** schweizweit sauber geregelt.

4. Es ist auch ein **nationales Register** aller Familienzulageformen (Adoptionszulagen, Geburtszulagen, Kinderzulagen, Ausbildungszulagen und eben neu auch Betreuungszulagen) vorhanden, das dem Monitoring, der Statistik und der Evaluation dienen kann.

5. Der fünfte Vorteil ist das **schlanke kantonale Gesetzgebungsverfahren**: Es braucht in aller Regel kein eigentliches kantonales Gesetzgebungsverfahren, sofern der Kanton keine Ausweitung des Anspruchs auf Betreuungszulagen will oder keine kantonale Mitfinanzierung durch die Arbeitnehmenden will. Hier muss jedoch angemerkt werden, dass es dann nach der Schlussabstimmung in den eidgenössischen Räten so oder so eine minutiöse Sichtung der kantonalen Gesetzgebung braucht.

Alle diese Vorteile sind bei der nationalrätlichen Version nicht vorhanden.

6 Auswirkungen auf die Kantone

Wir wiederholen: Familienpolitik ist in der Schweiz eine Verbundaufgabe. Zum einen legiferiert der Bund bei den Familienzulagen bis zu einem Mindeststandard. Zum anderen bestehen auf Stufe Bund und Kanton differenzierte Steuerabzüge für Familien.

Parallel dazu bestehen kantonale und z.T. kommunale Programme, welche die Fremdbetreuung von Kindern mitfinanzieren.

Durch die Einführung einer Betreuungszulage, die wie alle Familienzulagen grundsätzlich unabhängig vom Einkommen und Vermögen der Erwerbstätigen ist, schafft der Bund einen bundesrechtlich definierten Grundanspruch.

In der Folge können die Kantone und Gemeinden ihre Programme anpassen und sich beispielweise primär auf die Mitfinanzierung von Kosten bei den Familien mit geringen Einkommen fokussieren, objektfinanzierte Angebote (z.B. direkte Finanzierung von Kitas oder Kleinkinderschulen etc.) unterstützen oder weitere spezifische Leistungen anbieten.

Um zu solchen weiteren Leistungen zu kommen, können die Anspruchsberechtigten ja dann den zuständigen kantonale und/oder kommunalen Stellen den Entscheid der Familienausgleichskasse vorweisen, den sie kostenlos erhalten.

7 Auswirkungen auf die Arbeitgebenden

Je nach Ausgestaltung des neuen Bundesgesetzes (z.B. Mitfinanzierung durch die Arbeitnehmenden und/oder Mitfinanzierung durch den Bund) ergeben sich zusätzliche finanzielle Belastungen für die Wirtschaft.

In Bezug auf den administrativen Zusatzaufwand auf Seiten Arbeitgeber kann auf das heute schon bestens bekannte System der Ausbildungszulagen verwiesen werden. Im Jahr 2022 wurden über 600'000 Ausbildungszulagen im Umfang von 1.8 Milliarden Franken ausgerichtet. Entsprechend können die Arbeitgebenden gestützt auf die Entscheide der Familienausgleichskassen rechtssicher und frankengenau Betreuungszulagen ausrichten.

Da ein Arbeitgeber jeweils nur mit einer Familienausgleichskasse zusammenarbeitet, hat jeder Arbeitgeber mit seiner Familienausgleichskasse auch eine sachlich und rechtlich zuständige Partnerin zur Verfügung. Die **Vielzahl an Kitas** – eventuell auch in unterschiedlichen Kantonen - **braucht den Arbeitgeber nicht zu kümmern**.

Der Entscheid über die Höhe der Betreuungszulage geht wie heute schon alle Entscheide über Familienzulagen sowohl an den Arbeitgeber als in der Regel auch an den anspruchsberechtigen Elternteil.

8 Auswirkungen auf die Kitas

Es ist im **Gesetz** zu **verankern**, dass die **Kitas** den **Familienausgleichskassen Meldung machen müssen**. Die Familienausgleichskassen müssen bundesgesetzlich die Kompetenz erhalten, das Meldeverfahren einheitlich zu regeln. Über den Verein eAHV/IV werden die Familienausgleichskassen ein national einheitliches digitales Meldeverfahren einrichten können. So kann jede Kita die standardisierte Meldung absetzen und die Familienausgleichskasse diese empfangen. Eine Kita wird mit unterschiedlichen Familienausgleichskassen zu tun haben und eine Familienausgleichskasse eben auch mit unterschiedlichen Kitas. Ein **national einheitlicher Meldeprozess** eliminiert diese Vielfalt und sorgt für ein **sicheres** und **digitales Verfahren**.

Für die Familienausgleichskassen ist klar: Jede Kita muss ja regelmässig Rechnung stellen. Quasi als Abfallprodukt können die Angaben, die für die Bemessung der Betreuungszulage notwendig sind, geliefert werden. Wir meinen, dass die Meldung quasi als Abfallprodukt der Abrechnung ausgestaltet werden kann. Die Aufwände für das Meldeverfahren werden die Kitas zu tragen haben.

Das Geld, das heisst die Betreuungszulage, geht ja so oder so an den anspruchsberechtigten Elternteil gemäss FamZG. Auch dies analog zur Ausbildungszulage, wo die Ausbildungsstätte (z.B. Gymnasium) auch nicht weiss und nicht wissen muss, wer die Ausbildungszulage erhält.

9 Detailbestimmungen

Aus der Durchführungssicht der Familienzulagen möchten wir folgende Anmerkungen machen und konkrete Vorschläge einbringen. Wir beschränken uns dabei auf die Ebene des Familienzulagengesetzes.

Familienzulagengesetz (Fahne Seite 20ff.)

Art. 2 Abs. 3 (Fahne Seite 20 unten)
Variante der Minderheit (Stark, …): „durch Drittpersonen“

Diese Variante hat den grossen Nachteil, dass die Betreuung durch eine Drittperson faktisch zu einer blossen Geltendmachung verkommt. Es ist in einem liberalen Staat nicht überprüfbar, ob die Grosseltern, Geschwister, Nachbarn, usw. wirklich als Drittpersonen tätig sind. Faktisch sind damit alle Formen der familienergänzenden Betreuung inkludiert. Eine nachprüfbare tatsächliche Entschädigung der Betreuungspersonen und damit eine AHV-Beitragspflicht ist ebenfalls nicht vorausgesetzt.

Art. 3 Abs. 1bis (Fahne Seite 22 unten)
Wir stimmen dem Ansatz zu, dass der Bundesrat die Kriterien für die Anerkennung der Institutionen festlegt. Wir fordern aber eine zusätzliche und ausdrückliche bundesgesetzliche Grundlage, welche die Kantone verpflichtet, gestützt auf diese bundesrätlichen Kriterien eine abschliessende Liste der anerkannten Institutionen in ihrem Kantonsgebiet festzulegen.

Solche Listen sind relativ stabil und erhöhen für die Kitas, die Eltern und die Familienausgleichskassen die Rechtssicherheit.

Art. 3a lit. c "Behinderungen" (Fahne Seite 24 unten)
Wir regen an, diese Bestimmung zu streichen.

Kinder, bei denen ein Betreuungsmehraufwand aufgrund einer Behinderung besteht, erhalten heute schon Leistungen der IV. Dies können eine Hilfslosenentschädigung sein, ein Intensivpflegezuschlag oder ein Assistenzbeitrag. Der Betreuungsmehraufwand in der Kita wird dabei grundsätzlich berücksichtigt.

Art. 5 Abs. 2bis (Fahne Seite 26 oben)
Familienzulagen sind monatliche Leistungen. Aufgrund der Bestätigung der Kita für einen zurückgelegten Monat kann die tatsächliche Betreuung nachträglich festgestellt werden. Gestützt darauf kann die Familienausgleichskasse den konkreten Monatsbetrag festlegen und der Arbeitgeberin melden. Falls sich Änderungen ergeben, wird der Betrag angepasst.

Deshalb müssen die Kitas bundesgesetzlich zur Meldung an die Familienausgleichskasse verpflichtet werden. Wir wissen, dass die Kitas heute schon relativ genaue Abrechnungen für den Kita-Aufenthalt erstellen müssen und dass die Meldung über die Betreuungsdauer deshalb als relativ einfaches und damit kostengünstiges 'Abfallprodukt' erfolgen kann. Dafür werden die Familienausgleichskassen auch elektronische Kommunikationskanäle zur Verfügung stellen. Solche Kommunikationskanäle der Familienausgleichskasse bestehen heute schon und müssen nur noch angepasst, nicht aber neu aufgebaut werden.

Die Familienausgleichskassen der Kantone und der Berufsverbände haben für die technische Koordination und die Standardisierung der Schnittstellen vor über zwanzig Jahren den nicht gewinnorientierten Verein eAHV/IV (www.eahv-iv.ch) gegründet. Dieser Verein kann von den Familienausgleichskassen mandatiert werden, für schlanke technische Schnittstellen zwischen den ICT-Anwendungen der Kita und den Familienausgleichskassen zu sorgen. Die Meldungen der Kitas können dann in die heute schon bestehenden und für die Arbeitgeber kostenlosen Portale ihrer Familienausgleichskasse gespielt werden.

Die zusätzlichen Durchführungskosten gehen gemäss geltendem FamZG zulasten der Familienausgleichskassen, welche primär durch die Arbeitgeber finanziert werden.

Datenschutz
Weiter regen wir an, die Aspekte des Datenschutzes nochmals zu sichten. Dies deshalb, weil ja die Kita Angaben machen müssen, die dann sowohl die Arbeitgebenden, allenfalls beide Elternteile und die Familienausgleichskassen erfahren. Die Bundesverwaltung ist gebeten, diese Erfordernisse prüfen und ein datenschutzrechtlich wasserdichtes Meldeverfahren einzupflegen.

10 Schlussbemerkung

Wir danken Ihnen für die Aufnahme unserer Anregungen und stehen Ihnen jederzeit für weitere Informationen und Unterstützung zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen

Andreas Dummermuth, Präsident

Kopie an:
- SODK, Frau Gaby Szöllösy
- BSV Geschäftsfeld Familie Gesellschaft Generation, Frau Astrid Wüthrich

Stadt St.Gallen
Tagesbetreuung

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme Tagesbetreuung der Stadt St.Gallen

St.Gallen, 12. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Die Tagesbetreuung der Stadt St.Gallen bedankt sich für die Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern und nimmt gerne wie folgt Stellung:

1 Fokus: Qualitätsentwicklung der Betreuungsangebote

Die Tagesbetreuung der Stadt St.Gallen erachtet es als bedeutend, dass der Aspekt der Qualität im Gesetz beibehalten wird. Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Qualität dient primär dem Wohl, der Förderung und Bildung der Kinder. Um diese Qualität sicherzustellen, benötigt es geeignete Rahmenbedingungen sowie entsprechend ausgebildete Fachpersonen, welche über die nötigen Kompetenzen und das Wissen verfügen, um alle Kinder ihrem individuellen Entwicklungsstand entsprechend zu begleiten und zu fördern. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familien- und schulergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung dafür, dass Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Arbeitspensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken.

2 Fokus: Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls

Die Tagesbetreuung der Stadt St.Gallen empfiehlt, die Perspektive des Kindes aufzunehmen und die bisher primär wirtschaftlich ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen. Wenn das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich besser entfalten und als Erwachsene aktiv zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen.

Als kritisch erachtet es die Tagesbetreuung St.Gallen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit geht. Die Tagesbetreuung der Stadt St.Gallen erachtet es als zentral, nebst der Vereinbarkeit auch

den Bildungsaspekt und die Chancengerechtigkeit als gleichwertige Aspekte zu berücksichtigen. Von der familien- und schulergänzenden Betreuung sollten alle Kinder profitieren dürfen, unabhängig davon, ob ihre Eltern in Ausbildung sind, einer Erwerbstätigkeit nachgehen, auf Arbeitssuche sind oder aus anderen Gründen (Erkrankung, Asylverfahren, etc.) keiner Berufstätigkeit nachgehen können.

3 Fokus: Altersspanne für den Anspruchs- und Geltungsbereich

Die Tagesbetreuung der Stadt St.Gallen regt an, den Geltungsbereich der Vorlage bis zur Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schulzeit (Ende Primarschule) festzulegen. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Primarschulkinder ab der Vollendung des 7. Altersjahres während der unterrichtsfreien Zeit unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familien- und schulergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, hätte dies ausserdem negative Auswirkungen auf die Arbeitsmarktfähigkeit der Eltern, da diese nicht durchgängig erwerbstätig sein könnten.

Die Tagesbetreuung der Stadt St.Gallen bedankt sich für die Berücksichtigung ihrer Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne stehen wir Ihnen für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Tagesbetreuung Stadt St. Gallen

Regula Sonderegger
Fachstelle Pädagogik und Projekt

Christiane Peelen
Bereichsleiterin

ADIPE
ASSOCIATION DES DIRECTIONS D'INSTITUTIONS POUR L'ENFANCE
BERNE I FRANCOPHONE

Propositions de la CSEC-E pour la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403 de la CSEC-N « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles » : prise de position de l'ADIPE (Association des institutions pour l'enfance, Berne francophone)

Tavannes, le 11 juin 2024

Madame la présidente de la Commission,
Chères et chers membres de la CSEC-E,
Mesdames et Messieurs,

Par votre courrier du 1er mars 2024, vous avez invité à prendre position sur les propositions de votre commission concernant la loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc) et sur l'arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance. L'ADIPE vous remercie de l'opportunité qui lui est ainsi offerte pour s'exprimer sur ces propositions.

Bilan : position de l'ADIPE

L'ADIPE demande de compléter ou d'adapter le projet de la CSEC-E avec l'allocation de garde proposée sur les points suivants, indispensables pour obtenir l'effet escompté :

- **Maintien des domaines d'encouragement de la qualité des offres et d'une meilleure coordination de l'accueil de l'enfance** : le développement des places d'accueil et de la qualité sont des piliers qui reposent l'un sur l'autre ; les deux doivent donc être renforcés simultanément. En plus de soulager financièrement les parents, la nouvelle loi doit donc soutenir également le développement de la qualité de l'accueil de l'enfance ET son financement.
- **Intégration de la perspective de l'enfant et prise en compte du bien-être de l'enfant** : en renforçant aujourd'hui le bien-être des enfants, ces derniers pourront mieux s'épanouir à l'avenir et contribuer à façonner la société. L'ADIPE demande donc d'intégrer la perspective de l'enfant dans le dossier pour qu'elle vienne compléter l'argumentation économique jusqu'ici unilatérale.
- **Complément du financement par des fonds fédéraux (financement mixte)** : tout le monde profite de l'utilité de l'accueil de l'enfance : la Confédération, les cantons, les communes, les parents et les employeurs. Il est donc juste que tout le monde participe de manière proportionnelle au financement. L'ADIPE demande ainsi à ce que le projet de loi soit complété par un financement des dépenses de l'allocation de garde par des fonds fédéraux.
- **Augmentation de l'effet incitatif pour les cantons** : sans effet incitatif, il existe un risque pour que certains cantons réduisent leur soutien. L'ADIPE demande donc d'appliquer le modèle de bonus-malus pour les cantons prévu dans le projet initial de la CSEC-N à l'allocation de garde.
- **Extension de la limite d'âge pour la portée et le champ d'application** : d'un point de vue pédagogique, on ne peut plus renoncer systématiquement à l'accueil des enfants du niveau primaire. L'ADIPE demande donc de soutenir la minorité II (Eva Herzog) et de fixer le champ d'application jusqu'à l'âge de 12 ans révolus.

- **Mis en œuvre cohérente du modèle linéaire** : du point de vue de l'ADIPE, il est essentiel de garantir que l'allocation de garde soit augmentée du même facteur pour les tarifs qui s'élèvent à une fois et demie à trois fois le tarif normal.

Remarques de fond

Les nombreux retards ont perturbé et différé le calendrier de traitement de la LSAcc. La situation de l'accueil de l'enfance est tout simplement trop grave pour attendre plus longtemps une solution législative définitive. Comme l'a révélé une enquête de kibesuisse, une crèche sur trois est déficitaire. De plus, le taux de départ du personnel de l'accueil de l'enfance s'élève à 30 pour cent par an, soit trois fois plus que la normale (cf. communiqué de presse du 7 décembre 2023). Il est fréquent que les parents ne puissent plus se permettre de financer l'accueil de leurs enfants. La part des familles qui n'ont pas recours à l'accueil institutionnel des enfants est passée de 37 pour cent à 50 pour cent (cf. communiqué de presse du 14 mars 2024 sur le Baromètre suisse des familles). L'ADIPE est donc soulagée que la CSEC-E ait enfin lancé la consultation sur le modèle alternatif de l'allocation de garde.

Moins de bureaucratie pour tou·t·e·s

Selon l'ADIPE, l'orientation et l'exécution du présent projet de la CSEC-E font partie de ses avantages. L'ADIPE salue donc le fait que l'allocation de garde soit liée au système éprouvé des allocations familiales. Cette solution simplifie les démarches pour les parents, puisque la plupart d'entre eux·elles sont déjà familiarisé·e·s avec une forme d'allocation ou une autre et au système de demande correspondant. Par ailleurs, ils·elles reçoivent l'allocation de garde directement, ce qui soulage les organisations d'accueil de l'enfance, un point explicitement approuvé par l'ADIPE.

En revanche, il paraît plus critique d'ancrer l'activité lucrative directement dans la loi, puisque cela laisse entendre qu'il est uniquement question de conciliation famille/travail. En effet, si on prend aussi en compte l'aspect éducatif, le soutien des parents doit être assuré indépendamment d'une éventuelle activité lucrative. L'accueil de l'enfance s'adresse à tous les enfants, et pas uniquement à ceux dont les familles en dépendent pour raisons professionnelles. Le « travail » ne se limite pas à l'activité lucrative mais peut aussi englober le travail d'aidant·e, de bénévole, etc., ce qu'on ne perçoit pas avec une définition si restreinte.

La charge administrative des autorités devrait aussi être plus faible avec l'allocation de garde, notamment parce que le projet de la CSEC-E renonce à la condition d'un taux d'occupation minimal. Du point de vue de l'ADIPE, il est juste que les parents qui travaillent ne soient pas les seuls à profiter des subventions, car il est tout aussi important pour ceux en formation initiale et continue de pouvoir bénéficier d'un accueil institutionnel pour leurs enfants. L'ADIPE est d'accord avec l'estimation selon laquelle le potentiel d'abus devrait être faible, puisque le calcul de l'allocation de garde requiert la présentation de l'ampleur des prestations d'accueil institutionnelles pour enfants effectivement obtenues (cf. page 7 du rapport complémentaire).

Plus grande importance accordée aux enfants en situation de handicap

L'ADIPE salue la place accordée aux enfants en situation de handicap dans le projet de la CSEC-E et de sa volonté d'intégration d'un domaine d'encouragement correspondant dans la loi. Il est correct de s'appuyer sur les coûts supplémentaires réels occasionnés par le handicap car il s'avère trop souvent, dans notre expérience et dans la pratique, que tous les coûts supplémentaires sont répercutés sur les parents.

Le maintien du domaine d'encouragement pour développer la politique d'encouragement de la petite enfance est par ailleurs positif. De nombreuses études attestent de l'effet positif sur le développement des enfants. Le domaine d'encouragement pour la création d'encore plus de places d'accueil institutionnelles doit également être maintenu. Le besoin d'action évident a été démontré à l'aide d'une étude mandatée par le Conseil fédéral au bureau de recherche et conseil Ecoplan. Ainsi, un tiers des femmes qui exercent une activité lucrative pourraient s'imaginer augmenter leur temps de travail et un tiers des femmes qui n'exercent pas d'activité lucrative pourraient envisager d'être (à nouveau) actives professionnellement si l'accueil institutionnel des enfants était plus abordable (cf. p. 46). L'ADIPE rejoint la CSEC-E sur le fait qu'il faut des places d'accueil correspondantes si on veut intégrer les parents au marché du travail et les soulager financièrement (cf. p. 3 du rapport complémentaire).

La qualité doit être maintenue dans la loi
En revanche, l'ADIPE ne comprend absolument pas pourquoi il faut renoncer au domaine d'encouragement de la qualité. **En effet, le développement des places d'accueil et de la qualité sont des piliers qui reposent l'un sur l'autre ; les deux doivent donc être renforcés simultanément.** La qualité sert principalement à promouvoir le bien-être des enfants et à renforcer leur éducation, mais elle dépend de la formation des accueillant·e·s et des conditions-cadres existantes. En plus de soulager financièrement les parents, la nouvelle LSAcc doit donc soutenir en plus le développement de la qualité de l'accueil de l'enfance ET son financement. Les deux aspects constituent la condition requise pour que les parents soient prêts à bénéficier plus souvent qu'avant d'un accueil institutionnelle pour leurs enfants et à reprendre le travail ou à augmenter leur taux d'occupation (cf. étude d'INFRAS sur mandat de la Jacobs Foundation [en allemand]).

Pour garantir l'efficacité du projet, l'ADIPE **demande que l'amélioration de la qualité des offres d'accueil de l'enfance soit maintenue comme élément des conventions-programmes.** Cette exigence doit avant tout être envisagée en tenant compte de l'importance de la qualité dans l'accueil de l'enfance. Cette dernière comporte différentes dimensions : qualité en matière d'orientation (attitudes et valeurs pédagogiques fondamentales), qualité structurelle (conditions et personnel) et qualité de processus (interaction entre différentes personnes, en particulier les collaborateur·rice·s et les enfants). La qualité de l'interaction, c'est-à-dire la relation entre l'accueillant·e et l'enfant, est primordiale pour assurer le bien-être de l'enfant. Des enfants d'âge différent et avec des conditions très diverses se retrouvent dans un groupe. Pour cela, il faut des professionnel·le·s qui disposent des connaissances et compétences nécessaires pour assurer un accompagnement pédagogique de qualité ainsi que l'encouragement de tous les enfants dans l'accueil de l'enfance.

Responsabilité de la Confédération
La qualité implique notamment un nombre suffisant de personnels bien qualifiés dans l'accueil de l'enfance. C'est pourquoi l'ADIPE demande une fois de plus que les réglementations relatives au subventionnement de la formation et du perfectionnement des personnes chargées de l'accueil des enfants optent pour des formulations « obligatoires » et non plus « facultatives » (cf. communiqué de presse du 7 décembre 2023). Cela permet non seulement d'améliorer les perspectives professionnelles des accueillant·e·s, mais aussi de les encourager à rester dans la branche. Les deux sont nécessaires pour mettre à disposition une offre de place d'accueil adaptée aux besoins.

La Confédération justifie la suppression des domaines d'encouragement relatifs aux mesures de promotion de la qualité et de la meilleure adéquation de l'accueil extrafamilial pour enfants aux besoins des parents, par le fait qu'ils·elles ne sont pas compatibles avec la répartition des compétences (cf. p. 10 du rapport complémentaire). Cela contredit d'une part le paragraphe suivant du rapport qui justifie l'engagement de la Confédération pour les autres domaines d'encouragement. D'autre part, l'ADIPE rappelle que le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a explicitement recommandé, dans ses observations finales sur les cinquième et sixième rapports étatiques de la Suisse en 2021, d'élaborer des normes fédérales relatives à la qualité pour les crèches et d'assurer le suivi de la mise en œuvre (cf. Section E « Milieu familial et protection de remplacement », chiffre 30). Aujourd'hui, ces normes de qualité n'ont toujours pas été élaborées. Une option possible pourrait être le label de qualité kibesuisse « QualiIPE » qui fixe une norme de qualité pour les crèches suisses reposant sur des bases scientifiques et éprouvée dans la pratique.

Enfin, selon la Constitution fédérale, la Confédération a une coresponsabilité dont elle n'a pas suffisamment tenu compte jusqu'à présent, comme le montre le professeur de droit constitutionnel Pascal Mahon dans un avis de droit. L'art. 116, al. 1 de la Constitution fédérale donne à la Confédération la compétence pour soutenir les mesures destinées à protéger la famille, tandis que l'art. 67 al. 2 lui donne la compétence de favoriser les activités extra-scolaires des enfants et des jeunes en complément des mesures cantonales. Le principe de subsidiarité en vertu de l'art. 5a et de l'art. 43a de la Constitution fédérale est ainsi respecté : la Confédération assume ici une tâche qui dépasse les compétences des cantons.

La perspective des enfants totalement ignorée
C'est une chose que la qualité soit ignorée comme élément fondamental. Mais pour l'ADIPE, la focalisation unilatérale du projet de loi sur les adultes et leurs problèmes est bien plus grave. **Il est à la fois édifiant et honteux que les enfants soient totalement ignorés dans les objectifs de la CSEC-E pour le projet** (cf. p. 3 du rapport complémentaire), bien que le titre même de la LSAcc les mentionne deux fois. Au lieu de se concentrer sur le bien-être de l'enfant, le rapport complémentaire évoque la lutte contre la pénurie de personnel qualifié à l'aide de l'intégration des parents dans le monde du travail. Il s'agit d'une vision à court terme de l'avenir, puisqu'il n'est pas uniquement question des mères et pères d'aujourd'hui, mais aussi de leurs enfants qui formeront la main-d'œuvre de demain. En renforçant aujourd'hui le bien-être des enfants, ils pourront mieux s'épanouir à l'avenir et contribuer à façonner la société. L'ADIPE demande donc d'intégrer la perspective de l'enfant dans le dossier pour qu'elle vienne compléter l'argumentation économique jusqu'ici unilatérale.

C'est aussi une perspective court-termiste en ce qui concerne le présent immédiat. **Au lieu de se creuser la tête sur d'hypothétiques effets d'aubaine, comme le fait la CSEC-E (cf. p. 7 du rapport complémentaire), il faudrait tenir compte des effets dissuasifs bien réels et très actuels.** D'après le baromètre suisse des familles 2024, les coûts sont pour près de la moitié des familles en Suisse une raison de renoncer à avoir d'autres enfants ou à l'accueil de l'enfance (cf. communiqué de presse du 14 mars 2024).

Nous devrions attacher plus de valeur à nos enfants
Le rapport « Financement de l'accueil institutionnel des enfants et tarifs parentaux » de la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF) de 2021 montre que les pouvoirs publics suisses dépensent moins d'argent pour les crèches et l'accueil familial de jour que tous les

autres pays de l'OCDE, à savoir 0,4 pour cent du produit intérieur brut (PIB). La moyenne de l'OCDE s'établit actuellement à 0,8 pour cent. En comparaison, la Suisse prend en charge la part la plus faible de frais d'accueil : 40 pour cent en moyenne, contre 65 à 98 pour cent pour les autres pays de l'OCDE. Il apparaît donc ironique que la CSEC-E se fixe pour objectif de ne pas grever de manière excessive les caisses fédérales avec une nouvelle dépense. Cela revient à dire que les enfants ne sont qu'un facteur de coûts et qu'ils ne représentent pas l'avenir de ce pays, comme le soulignent pourtant à chaque occasion les femmes et hommes politiques suisses, pays de l'éducation.

L'argument selon lequel la lutte contre la pénurie de personnel qualifié relève également de la responsabilité des employeurs, qui devraient apporter une contribution de solidarité, est tout aussi cynique (cf. p. 11 du rapport complémentaire). Avec l'allocation de garde, ce sont justement les employeurs qui assument la charge financière principale et non plus la Confédération comme dans le modèle initial de la CSEC-N. **Du point de vue de l'ADIPE, il est incompréhensible que la Confédération souhaite faire des économies justement là où ce sont d'autres qui assument la plus grande charge.** La CSEC-E a également évoqué un financement paritaire par les employeurs et les employé·e·s (cf. p. 11 du rapport complémentaire). L'ADIPE espère vivement que cette mesure n'est qu'un leurre et demande d'y renoncer. Au vu des coûts de garde élevés déjà mentionnés, il serait absolument scandaleux que les parents soient mis deux fois à contribution en tant que salariés, d'une part avec les tarifs de garde et d'autre part avec les déductions salariales. En d'autres termes, **les parents paieraient deux fois la même prestation.**

La clé réside dans le financement mixte
L'ADIPE appelle ainsi instamment à respecter le principe d'équivalence fiscale en vertu de l'art. 43a al. 2 de la Constitution fédérale : toute collectivité au bénéfice d'une prestation de l'État prend en charge les coûts de cette prestation. **Tout le monde profite de l'utilité de l'accueil de l'enfance : la Confédération, les cantons, les communes, les parents et les employeurs. Il est donc juste que tout le monde participe de manière proportionnelle au financement. L'ADIPE demande ainsi à ce que le projet de loi soit complété par un financement des dépenses de l'allocation de garde par des fonds fédéraux.**

Enfin, la Confédération, tout comme les cantons et les communes, profite des effets positifs de ce projet, comme la meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. L'encouragement et le soutien des enfants renforcent leur développement. Cela augmente ainsi le rendement éducatif sous forme de meilleurs diplômes, de salaires plus élevés et de coûts réduits en matière de santé et de coûts sociaux. L'impact est également positif sur la lutte contre la pénurie de personnel qualifié et d'effectifs, dont les conséquences se font sentir dans toute la Suisse et pas uniquement au niveau local ou régional. Avec la mobilité d'aujourd'hui, les avantages liés aux changements de domicile fréquents ne se limitent pas aux cantons qui supportent les coûts. Si la CSEC-E veut éviter les effets d'aubaine ou de parasitisme, à savoir que les cantons inactifs profitent des cantons plus actifs, cela signifie qu'un financement mixte est une mesure considérablement plus efficace sur le plan économique puisqu'elle pèse moins sur les revenus liés à l'activité lucrative.

Maintenir la motivation des cantons
Une autre mesure efficace consiste à augmenter l'effet incitatif pour les cantons. L'ADIPE demande donc à appliquer le modèle de bonus-malus pour les cantons prévu dans le projet initial de la CSEC-N à l'allocation de garde (art. 8. Réduction de la contribution de la Confédération et

art. 9 Fixation de la valeur-seuil). L'allocation de garde prévue dans le projet de la CSEC-E n'est pas suffisamment élevée pour produire à elle seule l'effet escompté par la commission pour ce qui est de la lutte contre la pénurie de personnel qualifié, l'équité des chances et l'encouragement de la petite enfance. Le soutien supplémentaire plus élevé des cantons est aussi pertinent au sens de la subsidiarité : la LSAcc veut responsabiliser les cantons pour qu'ils augmentent leurs investissements. **Sans modèle incitatif, le risque existe que certains cantons diminuent leur soutien comme ils l'ont laissé entendre dans les processus de consultation en cours.**

Une limite d'âge plus élevée garantit l'effet escompté
Il existe aussi un besoin de correction en ce qui concerne la limite d'âge pour la portée et le champ d'application de l'allocation de garde. Par rapport à la proposition initiale de la CSEC-N, celle-ci a déjà été abaissée à deux reprises, tout d'abord par le Conseil national à la fin du niveau primaire et maintenant par la CSEC-E à l'âge de 7 ans révolus. D'un point de vue pédagogique, il n'est toutefois pas possible de renoncer systématiquement à l'accueil d'enfants de niveau primaire puisque la majorité d'entre eux en dépendent jusqu'à la fin du cycle II. L'ADIPE demande donc de revenir à la décision du Conseil national et de soutenir la minorité II (Eva Herzog) pour fixer le champ d'application jusqu'à l'âge de 12 ans révolus. Cela permettrait non seulement de favoriser l'activité lucrative des parents mais aussi d'obtenir l'effet escompté avec le projet. Ce serait également cohérent avec les bases légales existantes, notamment l'Ordonnance sur le placement d'enfants (OPE), dont le champ d'application concerne aussi les enfants jusqu'à l'âge de douze ans.

Rémunérer de manière adéquate les dépenses supplémentaires liées à l'accueil
Enfin, l'accueil de l'enfance institutionnel coûte nettement plus cher en raison des dépenses plus élevées pour les enfants de moins de 18 mois (nourrissons et enfants en bas âge) et pour les enfants en situation de handicap. Toutefois, le projet de la CSEC-E ne prévoit pas de suppléments correspondant de manière linéaire aux coûts effectifs généralement beaucoup plus élevés. L'ADIPE demande de mettre en œuvre ce modèle linéaire de manière conséquente et de garantir que l'allocation de garde soit augmentée du même facteur pour les tarifs qui s'élèvent à une fois et demie à trois fois le tarif normal.

Explications relatives aux différents articles et dispositions

Loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc)

Titre
Les explications données sous « Remarques de fond » montrent clairement en quoi consiste l'utilité de la LSAcc et pourquoi l'ADIPE considère qu'il est indispensable de remplacer l'actuel financement de départ provisoire. De plus, la consultation sur le projet initial de la CSEC-N a montré très clairement que le projet bénéficie d'un très large soutien politique (cf. rapport sur les résultats de la procédure de consultation). 23 cantons sur 26, 8 partis nationaux sur 10, 8 associations de l'économie sur 10 et près de 200 organisations soutiennent le projet.

L'ADIPE demande donc de suivre la proposition de la majorité de la CSEC-E et d'entrer en matière sur le projet, tout en rejetant la proposition de la minorité (Stark).

Section 1 : Dispositions générales

Art. 1 Buts

Al. 2 let. a
L'ADIPE accepte de biffer l'art. 1 al. 2 let. a, parce que la CSEC-E prévoit un autre système de financement et que l'objectif formulé dans cette disposition est désormais repris dans l'art. 2 al. 3 de la loi sur les allocations familiales (LAFam).

Art. 2 al. b (s'applique aussi à l'art. 2 al. a de la LSAcc ainsi qu'à l'art. 2 al. 3, l'art. 3 al. 1 let. c, l'art. 3a let. c et l'art. 5 al. 2bis de la LAFam)
Avec ses propositions pour ces dispositions, la minorité de la CSEC-E souhaite obtenir le principe d'une allocation de garde pour toutes les formes d'accueil de l'enfance. Il est toutefois important de se concentrer sur la garde institutionnelle, ce qui garantit que le groupe cible de l'allocation de garde est choisi en fonction de son efficacité.

L'ADIPE soutient la restriction à la garde institutionnelle et la proposition de la majorité de la CSEC-E.

Al. 2 let. c
En plus des arguments déjà cités (cf. chapitre « La qualité doit être maintenue dans la loi » des « Remarques de fond »), l'ADIPE rappelle qu'il est scientifiquement prouvé que l'accueil de l'enfance favorise le développement des enfants. Le rendement de formation augmente ainsi sous la forme de meilleurs diplômes de formation initiale, de meilleurs salaires, et de moins de frais de santé et coûts sociaux. Toutefois, ces effets positifs n'entrent en compte que si la qualité pédagogique des offres est élevée. Par exemple, les enfants doivent être encadrés par des professionnel·le·s en nombre suffisant, bien formé·e·s et qualifié·e·s. En l'absence de qualité, les effets deviennent négatifs.

L'importance du développement de la qualité pour faire face à la pénurie de personnel qualifié et d'effectifs dans l'accueil de l'enfance est également bien connue. Enfin, le facteur qualité est

également significatif pour les enfants atteints de handicap qui nécessitent par exemple un soutien médical ou une offre d'éducation spécialisée à la crèche. Les parents doivent pouvoir compter sur le fait que les accueillant·e·s savent comment agir en situation d'urgence et que suffisamment de collaborateur·rice·s sont présent·e·s sur place. Ce n'est qu'ainsi qu'ils·elles pourront opter pour l'accueil de l'enfance et continuer à exercer une activité lucrative. Il est donc dans l'esprit de l'objectif de ce projet de maintenir l'amélioration de la qualité des offres.

L'ADIPE demande ainsi de suivre la proposition de la minorité de la CSEC-E (Graf Maya) et de conserver la disposition selon la décision du Conseil national.

Al. 2 let. c^{bis}
Afin de diminuer les coûts supplémentaires occasionnés par le handicap chez les enfants concernés, il est particulièrement important que l'art. 5 al. 2ter LAFam, accorde une allocation plus élevée, correspondant proportionnellement à ces coûts supplémentaires. Il est également nécessaire de combler les lacunes d'offre pour les enfants en situation de handicap dans les conventions-programmes. C'est la raison pour laquelle il est essentiel de maintenir au moins cette partie de l'objectif.

La partie relative à la réduction des frais des parents ne peut être biffée que si l'adaptation demandée de l'art. 5 al. 2ter est pris en compte (cf. aussi les détails sur l'art. 13 dans les conventions-programmes). Il n'est tout simplement pas possible de combler les offres sans diminuer les coûts des parents, car toute place d'accueil pour un enfant en situation de handicap, aussi spécialisée et qualitative soit-elle, ne sera demandée que si le financement des coûts supplémentaires est réglé.

L'ADIPE demande donc de suivre la proposition de la majorité de la CSEC-E et d'intégrer la nouvelle disposition.

Al. 2 let. d
Les effets positifs déjà mentionnés de l'accueil de l'enfance en particulier et de l'encouragement de la petite enfance de manière générale ont été prouvés scientifiquement à de maintes reprises. Ces effets sociaux et économiques ne se manifestent toutefois que de nombreuses années après la période durant laquelle les enfants ont bénéficié des offres d'encouragement de la petite enfance. Les mêmes considérations s'appliquent aux enfants en situation de handicap, pour qui l'importance de l'encouragement de la petite enfance est encore plus marquée. L'accueil de l'enfance inclusif et préscolaire renforce le potentiel d'inclusion ultérieur des enfants, tant à l'école que dans la vie professionnelle. Dans un souci de précision, l'ADIPE indique en conclusion que le terme d'encouragement de la petite enfance se rapporte à la période de la naissance à six ans maximum chez les enfants.

L'ADIPE demande donc de suivre la proposition de la majorité de la CSEC-E et de conserver la disposition.

Art. 2 Champ d'application

Let. a
Pour l'argumentation précise, l'ADIPE renvoie à l'art. 1 al. 2 let. b LSAcc.

L'ADIPE soutient la restriction à la garde institutionnelle et la proposition de la majorité de la CSEC-E.

Art. 3 Définitions

Let. a
L'ADIPE fait remarquer que « l'accueil extrafamilial pour enfants » est l'un des deux éléments du titre de la LSAcc. Il ne paraît donc pas logique que la définition de ce terme soit biffée à l'art. 3 let. a ou soit reprise dans le nouvel art. 3a let. a de la LAFam alors que la définition de la « politique d'encouragement de la petite enfance » est maintenue à l'art. 3 let. c. Les deux termes sont finalement employés dans tout le texte de la LSAcc.

En revanche, dans le présent projet de la CSEC-E pour la LAFam, l'expression « accueil extrafamilial pour enfants » est utilisée – à l'exception de la définition de l'art. 3a let. a – uniquement pour la disposition relative à la statistique de l'art. 23a al. 1. La définition du terme doit figurer dans la loi où il est employé et où il est pertinent du point de vue du contenu.

Dans un souci de cohérence et au vu des propositions de l'ADIPE pour l'art. 1 al. 2 et d'autres dispositions, l'ADIPE propose donc de biffer l'art. 3a let. a LAFam et de conserver l'art. 3 let. a LSAcc.

Let. b
Pour la définition de la « garde institutionnelle », il en va de même que pour la disposition précédente : avec la LAFam, le terme est défini dans une loi dans laquelle il apparaît nettement moins (à l'exception de la définition à l'art. 3a al. b, seulement à l'art. 2 al. 3 et à l'art. 5 al. 2ter) et où il est moins déterminant pour ce qui est du contenu que dans la LSAcc.

Pour mieux faire la distinction entre le terme « garde institutionnelle » et le terme générique « accueil extrafamilial », l'ADIPE accepte d'ajouter le terme « rétribuée », comme la CSEC-E le propose pour l'art. 3a let. b LAFam.

Dans un souci de cohérence, l'ADIPE propose donc de biffer l'art. 3a let. b LAFam et de conserver l'art. 3 let. b LSAcc. La disposition doit être complétée comme suit :

garde institutionnelle d'enfants : prise en charge <u>rétribuée</u> régulière d'enfants en âge préscolaire ou scolaire dans des structures privées ou publiques (crèches, structures d'accueil parascolaires, unités d'accueil pour écolier·ère·s) ou dans des familles d'accueil de jour dès lors qu'elles sont organisées sous la forme d'un organisme doté de la personnalité juridique ;

Let. d
La définition de « handicaps » est également plus fréquente dans la loi, où elle n'est pas définie. En outre, la définition est déjà mentionnée de manière quasiment identique à l'art. 3a let. c LAFam, ce qui signifie qu'elle apparaît deux fois, contrairement aux autres définitions.

Dans un souci de cohérence, l'ADIPE propose donc de biffer l'art. 3a let. c LAFam et de conserver l'art. 3 let. d LSAcc. La disposition doit être adaptée de la manière suivante, en accord avec l'art. 2 al. 1 de la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) :

Handicap : toute déficience corporelle, mentale ou psychique, qui entraîne un surcroît de travail pour la prise en charge de l'enfant dans un cadre institutionnel.

Let. e
Compte tenu de ce qui précède, cette disposition est devenue caduque dans la LSAcc ou doit être reprise dans la LAFam avec une formulation comparable qui renvoie à la LSAcc.

Dans un souci de cohérence, l'ADIPE demande donc de biffer l'art. 3 al. e LSAcc sans le remplacer. L'ADIPE renvoie par ailleurs à ses explications à l'art. 3a LAFam.

Section 2 : Contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants (art. 4 à 12)

Les modifications apportées à cette section sont une conséquence du changement de système du modèle initial de la CSEC-N au présent modèle de la CSEC-E.

Pour les raisons citées dans les « Remarques de fond », l'ADIPE est d'accord avec la suppression de tous les articles de cette section, à l'exception de l'art. 10 (voir ci-après).

Art. 10 Surindemnisation (nouveau : art. 4)

Les réflexions sur la surindemnisation du modèle initial de la CSEC-N étaient compréhensibles du point de vue de l'ADIPE. Elles doivent donc être conservées pour le présent modèle de la CSEC-E. Même si l'octroi de l'allocation de garde incombe désormais aux cantons et aux communes, il doit être exclu que les parents reçoivent plus de contributions de soutien que les frais de garde qu'ils doivent effectivement assumer. Si de tels cas sont extrêmement rares, ils sont dommageables pour la réputation de tout le système et doivent donc être évités.

L'ADIPE demande de conserver l'art. 10 et de l'intégrer dans la section 1 en tant qu'art. 4 pour l'adapter de la manière suivante :

Art. 4 Surindemnisation
1 L'allocation de garde ne doit pas conduire à une surindemnisation des parents.
2 Il y a surindemnisation dans la mesure où l'allocation de garde dépasse les frais effectivement engagés par les parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants.
3 Les cantons et les communes adaptent leurs systèmes de contribution de manière à éviter les cas de surindemnisation.

Section 3 : Conventions-programmes

Pour les raisons citées dans les « Remarques de fond », l'ADIPE estime qu'il est indispensable de conserver cette section.

L'ADIPE demande donc de suivre la proposition de la majorité de la CSEC-E et de rejeter la proposition de la minorité (Stark).

Art. 13 Domaines d'encouragement

Al. 1 let. b
La LSAcc doit notamment améliorer l'emploi des parents qui travaillent, en particulier des mères. Cela n'est pas possible si les conditions-cadres, telles que les horaires d'ouverture des organisations d'accueil de l'enfance ne correspondent pas aux horaires de travail. Dans les branches telles que la santé, où de nombreuses femmes sont employées, les employé·e·s dépendent souvent de formes d'accueil flexibles, comme l'accueil familial de jour, en raison de travail en équipe ou d'horaires de travail irréguliers. Les offres de garde d'enfant institutionnelle doivent donc être mieux adaptées à ces horaires de travail irréguliers. Ce n'est qu'ainsi qu'elles permettront l'activité lucrative dans toutes les branches et pourront produire un effet afin de garantir la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et de lutter contre la pénurie de personnel qualifié.

L'ADIPE demande ainsi de suivre la proposition de la minorité de la CSEC-E (Graf Maya) et de conserver la disposition selon la décision du Conseil national.

Al. 1 let. c
Les mesures visant l'amélioration de la qualité des offres sous ses aspects pédagogiques et structurels sont déterminantes pour que les parents envisagent l'accueil de l'enfance (voir chapitre « La qualité doit être maintenue dans la loi » des « Remarques de fond » et la justification de l'art. 1 al. 2 let. c LSAcc). La référence aux Recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) sur la qualité et le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants, actuellement en vigueur et bénéficiant d'un large soutien, est également pertinente. De nombreux cantons s'appuient sur ces recommandations, à envisager comme le plus petit dénominateur commun.

L'ADIPE demande ainsi de suivre la proposition de la minorité de la CSEC-E (Graf Maya) et de conserver la disposition selon la décision du Conseil national.

Al. 1 let. d
La création de places de garde institutionnelle et le comblement des lacunes dans l'offre de garde doivent impérativement être résolus dans le cadre des conventions-programmes. Il est donc judicieux de créer avec cette disposition un axe spécifique pour les enfants en situation de handicap.

L'ADIPE fait remarquer que la formulation « réduction des frais à la charge des parents » est employée à deux reprises : une fois ici dans les conventions-programmes, en lien avec l'art. 1 al. 2 let. c^{bis} LSAcc, et une fois au chapitre 2 de la LAFam, à l'art. 5 al. 2ter. Les contributions prévues dans la disposition de la LAFam ne permettent toutefois pas à tous les enfants de fréquenter une crèche, par exemple. En conséquence, il n'est pas possible de combler les lacunes dans l'offre de garde, qui existent encore en de nombreux endroits, ce qui est pourtant clairement visé par la CSEC-E (cf. p. 10 du rapport complémentaire). Le facteur maximal de l'art. 5 al. 2ter LAFam doit donc être porté à 3. Tant que ce n'est pas le cas, cette disposition est nécessaire dans la LSAcc.

Al. 4
Cette disposition peut être maintenue malgré le changement de système. Elle est pertinente pour les cas où des programmes ou projets sont menés au-delà des limites du canton. C'est notamment

le cas lorsqu'il s'agit d'exemples de bonnes pratiques, de développement de la qualité ou d'efforts d'harmonisation de la part des conférences cantonales.

L'ADIPE demande ainsi de suivre la proposition de la minorité de la CSEC-E (Graf Maya) et de conserver la disposition selon la décision du Conseil national.

Section 4 : Statistiques, relation avec le droit européen, évaluation

Art. 17 Statistiques

Comme l'a exposé l'ADIPE, les deux termes clés de cet article, à savoir « accueil extrafamilial pour enfants » et « politique d'encouragement de la petite enfance » doivent être définis dans la LSAcc (cf. art. 3 LSAcc). Il ne paraît donc pas logique que cette disposition soit déplacée à l'art. 23a LAFam, dans laquelle d'autres termes sont mis en avant. Par rapport au modèle initial de la CSEC-N, la CSEC-E a complété le passage sur les statistiques d'un alinéa décrivant mieux les tâches incombant aux cantons et aux communes. L'ADIPE est d'accord avec ce point.

On manque actuellement de statistiques tant sur la garde des enfants en situation de handicap que sur celle des nourrissons et des enfants en bas âge, depuis le nombre d'enfants gardés et de places d'accueil aux frais de garde effectifs, en passant par le type d'offres existantes et les taux d'occupation des parents. Or c'est bien des frais de garde effectifs que dépend en grande partie la décision – notamment des mères – de reprendre une activité lucrative. Ces frais sont nettement plus élevés pour les enfants en bas âge (cf. aussi art. 5 al. 3^{quinquies}). Le taux d'occupation des parents d'enfants en situation de handicap est actuellement de toute façon plus faible. La seule base disponible à ce jour est le rapport de Procap « Accueil extra-familial des enfants en situations de handicap ».

L'ADIPE propose ainsi de conserver cet article dans la LSAcc et de l'adapter de la manière suivante :

Art. 17
[1] Les organes de la statistique fédérale établissent selon la loi fédérale sur la statistique du 9 octobre 1992 (LSF RS 431.01) et en collaboration avec les cantons des statistiques harmonisées dans les domaines de la politique d'encouragement de la petite enfance et de l'accueil extrafamilial pour enfants, en tenant compte de la situation spécifique des enfants en situation de handicap et des enfants en bas âge de moins de 18 mois.
[2] Les cantons et les communes fournissent à intervalles réguliers à la Confédération des informations sur la nature et le montant des subventions ainsi que d'autres données statistiques sur le territoire cantonal. Le Conseil fédéral règle les détails.
[3] Les cantons mettent à disposition les données standardisées nécessaires.

Loi fédérale sur les allocations familiales et les aides financières allouées aux organisations familiales (Loi sur les allocations familiales, LAFam)

Chapitre 2 : Dispositions générales

Art. 2 Définition et but des allocations familiales

Al. 3
Pour l'argumentation précise, l'ADIPE renvoie à l'art. 1 al. 2 let. b LSAcc.

L'ADIPE soutient la restriction à la garde institutionnelle et la proposition de la majorité de la CSEC-E.

Art. 3 Genres d'allocations et compétences des cantons

Al. 1 let. c
Le projet initial de la CSEC-N englobait la tranche d'âge correspondant à toute la scolarité obligatoire. Pour des raisons d'ordre financier, le Conseil national a proposé comme le Conseil fédéral de limiter le champ d'application du projet à la fin de la scolarité obligatoire de niveau primaire, soit un âge de onze à douze ans.

Du point de vue de l'ADIPE, une nouvelle diminution du champ d'application et la limitation des groupes concernés ne sont pas conciliables avec les objectifs déclarés de ce projet. D'un point de vue pédagogique, il n'est pas justifié de laisser systématiquement les enfants d'école primaire sans encadrement pendant la période sans classe. À cet âge, les enfants ne vont pas encore à l'école en continu et le besoin d'accueil de l'enfance reste très important. Si la limite d'âge était abaissée à sept ans, comme le propose la majorité de la CSEC-E, les parents ne pourraient pas exercer une activité lucrative continue. En d'autres termes, leur employabilité en pâtirait. Pour que le projet puisse produire l'effet escompté, il est nécessaire de revenir à la décision du Conseil national et à la minorité II (jusqu'à 12 ans révolus).

Dans ce contexte, l'ADIPE déconseille une formulation en termes d'âge révolu, qui ne prend pas en compte les enfants qui ont par exemple redoublé une année scolaire ou effectué une troisième année d'école enfantine et qui peuvent avoir 13 ans à la fin de l'école primaire. À la place, la formulation devrait se référer aux années d'école obligatoire selon la méthode de comptage HarmoS, également utilisée par l'Office fédéral de la statistique pour les statistiques nationales de l'éducation (cf. Brève information sur la numérotation). Dans le cas présent, il s'agirait de la « 8e année révolue de scolarité obligatoire ».

Par ailleurs, l'ADIPE se demande pourquoi l'ajout « destinée aux personnes exerçant une activité lucrative » restreint le cercle des bénéficiaires et se distingue ainsi de l'allocation pour enfants et de l'allocation de formation. En vertu de la LAFAm, ont droit aux allocations familiales tous les salariés (art. 13 al. 1 et 2), toutes les personnes exerçant une activité lucrative indépendante (art. 13 al. 2bis), les personnes sans activité lucrative (art. 19 al. 1), y compris celles qui n'atteignent pas le revenu minimal (art. 19 al. 1bis), ainsi que les mères au chômage (art. 19 al. 1ter). La limitation proposée par la CSEC-E (art. 19 al. 1^{quater}) formule clairement que les personnes sans activité lucrative qui sont en formation ou en formation continue ont droit à l'allocation de garde. Elle est donc tout à fait suffisante, et l'ajout « destinée aux personnes exerçant une activité lucrative » est non seulement inutile, mais aussi contradictoire et trompeur. Elle fait douter inutilement de la sincérité de la demande de la commission d'autoriser aussi la formation et la formation continue comme critère d'éligibilité à l'allocation de formation en plus de l'activité lucrative.

De plus, l'ADIPE soutient la limitation à la garde institutionnelle et la proposition de la majorité de la CSEC-E. Pour l'argumentation précise, voir l'art. 1 al. 2 let. b LSAcc.

L'ADIPE demande de suivre la proposition de la minorité II de la CSEC-E (Eva Herzog) et de l'adapter de la manière suivante :

c. l'allocation de garde ~~destinée aux personnes exerçant une activité lucrative~~ : elle est octroyée à partir du début du mois de la naissance de l'enfant et jusqu'à la fin du mois au cours duquel l'enfant termine sa 8e année de scolarité obligatoire, pour autant que l'enfant soit pris en charge dans un cadre institutionnel.

Al. 1bis
Comme déjà évoqué, l'ADIPE soutient la limitation à la garde institutionnelle. Au vu de cette formulation, l'ADIPE se demande toutefois sur quelle base le Conseil fédéral entend fixer les les critères de reconnaissance des institutions éligibles à l'allocation de garde. S'appuie-t-il sur les explications du rapport complémentaire ou cela doit-il être précisé dans une ordonnance ?

Al. 3a
L'ADIPE plaide pour que les dispositions relatives aux définitions de termes figurent là où les termes sont le plus employés. Ce n'est pas le cas dans la LAFam mais plutôt dans la LSAcc (cf. aussi l'argumentation dans les dispositions de l'art. 3 LSAcc). La LAFam doit plutôt inclure le renvoi proposé par la CSEC-E à l'art. 3 let. e LSAcc.

L'ADIPE demande donc de biffer les trois dispositions proposées par la CSEC-E et de les remplacer par la disposition suivante :

Al. 3a
Les termes relatifs à l'accueil extrafamilial pour enfants se basent sur l'art. 3 LSAcc.

Art. 5 Montant des allocations familiales, adaptation des taux

al. 2bis (nouveau : art. 3)
Comme évoqué dans les « Remarques de fond », le projet de la CSEC-E crée de mauvaises incitations pour les cantons, qui pourraient retirer leurs propres contributions en raison de la nouvelle allocation de garde (cf. chapitre « Maintenir la motivation des cantons »). Ce manquement central est non seulement contre-productif en ce qui concerne l'effet sur l'emploi, mais il rappelle aussi des expériences du passé, comme les réductions de primes.

Pour son modèle initial, la CSEC-N avait élaboré un mécanisme afin de maximiser les effets incitatifs pour les cantons et donc l'effet sur l'emploi. Dans un premier temps, la Confédération montrerait l'exemple et financerait une partie plus importante des coûts. Si les cantons n'augmentent pas leur part à un niveau défini (valeur seuil), la Confédération diminuerait alors sa part. Le principe peut être transposé au modèle de la CSEC-E, dans lequel les employeurs reprennent le rôle de la Confédération. Par analogie, une réduction de l'allocation de garde serait prévue après quatre ans si la somme des contributions à la garde institutionnelle des enfants versées dans le canton de domicile de ces derniers devient inférieure à la valeur seuil définie de manière uniforme au niveau national.

Ce mécanisme incitatif est important pour deux raisons. Tout d'abord, l'allocation de garde ne suffit pas à elle seule pour obtenir l'effet escompté sur l'emploi et mettre en œuvre l'encouragement de la petite enfance. Pour cela, les contributions cantonales doivent impérativement être augmentées. Ensuite, il existe un risque réel que les cantons réduisent leurs contributions et laissent le financement aux employeurs.

En raison du système de réduction, il serait pertinent sur le plan économique de partir d'une contribution initiale plus élevée. L'ADIPE propose d'augmenter l'allocation de garde au début à 150 francs par mois pour les enfants qui bénéficient d'une garde institutionnelle un jour par semaine. Par ailleurs, l'ADIPE fait remarquer que les enfants ne sont pas seulement pris en charge en journées complètes ou en demi-journées, mais aussi de manière modulaire, comme en accueil familial de jour ou en accueil de midi dans les structures d'accueil parascolaire, avec une facturation à l'heure. Dans de tels cas, l'allocation de garde doit être adaptée et versée au prorata.

Enfin, l'ADIPE ne comprend pas pourquoi les dispositions sur l'allocation de garde, tout comme l'allocation pour enfant et l'allocation de formation, ne sont pas formulées dans un alinéa distinct. Pour plus de clarté, les dispositions sur la garde des enfants doivent être reprises séparément.

L'ADIPE propose ainsi d'adapter l'al. 2bis en créant un alinéa 3 distinct et d'élargir les art. 8 et 9 du modèle initial de la CSEC-N :

Al. 3
L'allocation de garde s'élève à 150 francs par mois au minimum pour les enfants pris en charge dans le cadre d'une garde institutionnelle un jour par semaine. Pour chaque unité de prise en charge supplémentaire de moins d'une journée complète, l'allocation de garde est adaptée au prorata.

Al. 3bis
a. L'allocation de garde est réduite de manière linéaire tous les quatre ans si la somme des contributions pour la garde ~~extrafamiliale~~ institutionnelle versées dans le canton de domicile de l'enfant tombe sous une certaine valeur seuil définie de manière uniforme au niveau national. L'allocation de garde ne peut toutefois pas être inférieure à 50 pour cent de l'allocation de garde prescrite par la loi selon l'art. 5 al. 3.
b. La somme des contributions versées dans un canton se base sur le montant annuel moyen des contributions versées au sein de ce canton par enfant, jusqu'à ce qu'il ait terminé la 8e année de scolarité obligatoire.
c. Ce montant annuel comprend l'ensemble des contributions versées par le canton et ses communes ainsi que les contributions des employeurs prescrites par la loi qui visent à réduire les frais à la charge des parents pour l'accueil ~~extrafamilial~~ des enfants dans un cadre institutionnel.

Al. 3ter
a. Le Conseil fédéral fixe la valeur seuil de manière à ce que les cantons soient incités à augmenter les contributions cantonales.
b. Il détermine les données que les cantons doivent mettre à disposition de la Confédération de manière standardisée afin de fixer la valeur seuil et de réduire éventuellement l'allocation de garde.
c. Il adapte la valeur seuil tous les quatre ans.

d. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) calcule, sur la base de la valeur seuil, l'éventuelle réduction de l'allocation de garde par canton.

Al. 2ter (nouveau : al. 3quater)
Sur le plan de l'économie incitative, un système de soutien est pertinent lorsque la même part des coûts est toujours financée de manière linéaire, comme l'a proposé la CSEC-E elle-même pour l'art. 5 al. 2bis initial pour les enfants sans handicap. Les frais de garde d'un enfant atteint d'un handicap lourd augmentent au maximum d'un facteur de prise en charge 3 par rapport à un enfant sans handicap (cf. rapport Procap « Accueil extra-familial des enfants en situations de handicap », p. 30). Sans financement de ces coûts supplémentaires, les parents ne peuvent pas assumer de telles contributions : ils doivent renoncer à l'accueil de leur enfant et abandonner leur activité lucrative – la plupart du temps, une situation qui concerne les mères.

Par ailleurs, l'ADIPE ne comprend pas les réflexions de la CSEC-E. En plus de l'allocation de garde, pour laquelle le montant versé est au maximum deux fois plus élevé, des contributions des conventions-programmes peuvent être accordées pour diminuer les frais de garde. Pour les enfants atteints de handicaps lourds, cela signifie que deux systèmes de soutien doivent être combinés, une approche non seulement complexe sur le plan administratif, mais qui ne peut par ailleurs fonctionner que si un canton a conclu une convention dans ce domaine avec la Confédération. Il serait donc beaucoup plus simple et judicieux sur le plan économique de prévoir une réglementation harmonisée de la diminution des coûts pour les allocations de garde, avec un montant au maximum trois fois plus élevé.

L'ADIPE propose ainsi d'adapter l'al. 2ter comme suit :

Al. 3quater
L'allocation de garde pour les enfants en situation de handicap est d'une fois et demie à trois fois plus élevée au maximum lorsque les coûts effectifs de la garde institutionnelle sont majorés d'autant en raison du surcroît de travail que représente la prise en charge. Le Conseil fédéral règle les détails.

Al. 2quater (nouveau : al. 3quinquies)
L'idée de base du modèle linéaire est de compenser les coûts plus élevés par des contributions augmentées de manière linéaire afin de maintenir de manière uniforme l'effet incitatif obtenu. Pour les enfants en situation de handicap, un montant plus élevé est donc logiquement et à juste titre accordé (cf. al. 3quater). Toutefois, l'accueil des enfants de moins de 18 mois coûte également plus cher, souvent une fois et demie plus que le tarif « habituel ». La plupart des lois et ordonnances cantonales appliquent un taux d'encadrement inférieur sur la base de réflexions liées à la psychologie du développement.

L'ADIPE ne comprend pas pourquoi la majorité de la CSEC-E ne prévoit pas d'allocation de garde linéaire pour les nourrissons et les enfants en bas âge. Ce sont justement ces frais de garde plus élevés qui amènent les mères en particulier à quitter le marché du travail plus longtemps, souvent avec un impact sur leur parcours professionnel. Pour obtenir l'effet incitatif souhaité, il s'agit ici de mettre en œuvre de manière cohérente le modèle linéaire (cf. aussi les recommandations de l'expertise de Rafael Lalive « Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland » sur mandat de l'Union patronale suisse).

L'ADIPE demande de suivre la proposition de la minorité II de la CSEC-E (Eva Herzog) et de l'adapter de la manière suivante conformément à la formation des autres dispositions de cet alinéa :

Al. 3quinquies
L'allocation de garde des enfants en bas âge de moins de 18 mois correspond à une fois et demie ce montant lorsque les frais pour l'accueil dans un cadre institutionnel sont plus élevés en raison de leur âge.

Al. 3 (nouveau : al. 4)
Indépendamment du montant légalement appliqué après l'adoption de ce projet, il est essentiel de le concevoir de manière dynamique. Concrètement, les futures évolutions des prix, comme la compensation du renchérissement, doivent être autorisées. Si l'ADIPE se trompe avec cette interprétation, alors la disposition doit être adaptée de manière à permettre une indexation de l'allocation de garde. Ainsi, les futures augmentations des coûts attendues ne seraient pas assumées uniquement par les systèmes de subventions cantonaux et communaux.

Art. 16 Financement

Al. 5
Cette disposition n'est pas nécessaire puisqu'il est défini dans les quatre alinéas précédents que la procédure de prise en charge des coûts est réglée au niveau cantonal. Elle sape en outre les efforts visant à soulager financièrement les familles avec l'allocation de prise en charge. Avec cette obligation, qui n'existe sous forme comparable au niveau cantonal qu'en Valais, les parents seraient mis doublement à contribution : d'une part avec les tarifs de garde et d'autre part avec les déductions salariales proposées ici.

L'ADIPE demande de suivre la proposition de la majorité de la CSEC-E et de ne pas reprendre la disposition proposée par la minorité (Eva Herzog).

Al. 6 (nouveau : al. 5)
Comme détaillé dans les « Remarques de fond » (cf. chapitre « La clé : le financement mixte »), une contribution de la Confédération est justifiée puisque le bénéfice de l'accueil de l'enfance va au-delà des cantons et des communes. La Confédération profite aussi de l'encouragement de la petite enfance sous la forme d'un taux d'emploi plus élevé, d'une meilleure conciliation vie privée/vie professionnelle et de recettes supplémentaires pour l'impôt fédéral. Une soustraction à cette responsabilité contredirait le principe de l'équivalence fiscale. Le projet de la CSEC-E doit donc être complété par ce financement dit mixte.

L'ADIPE demande donc de suivre la proposition de la minorité de la CSEC-E (Eva Herzog) et d'intégrer la nouvelle disposition :

Al. 5
La Confédération contribue à hauteur d'un tiers des dépenses aux allocations de garde prescrites par la loi (art. 5 al. 3, 3bis, 3ter, 3quater et 3quinquies LAFam). Le Conseil fédéral règle la procédure de décompte.

Art. 23a Statistiques

L'ADIPE plaide pour que les dispositions relatives aux statistiques figurent là où les termes sont le plus employés. Ce n'est pas le cas dans la LAFam mais plutôt dans la LSAcc (cf. aussi l'argumentation dans les dispositions de l'art. 17 LSAcc). La LAFam doit plutôt inclure le renvoi proposé par la CSEC-E à l'art. 17 LSAcc.

L'ADIPE demande donc de biffer les trois dispositions proposées par la CSEC-E et de les remplacer par la disposition suivante :

Art. 23a
La statistique est réglée dans l'article 17 de la loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc).

Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)

Art. 7 Genres d'allocations et montants

Al. 2
Sur la base des propositions de modification de l'art. 5 LAFam, il faudrait adapter ici le renvoi.

L'ADIPE propose ainsi d'adapter le renvoi comme suit :

Al. 2
Les montants de ces allocations correspondent à ceux fixés à l'art. 5 al. 1 à 3 LAFam.

Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, LACI)

Art. 22 Montant de l'indemnité journalière

Al. 4
La proposition de la majorité de la CSEC-E profite en particulier aux familles monoparentales. Ces dernières dépendent justement de l'accueil de l'enfance pour exercer ou reprendre une activité lucrative. Sur le plan économique, il serait inefficace de limiter l'employabilité des personnes au chômage, car cela rendrait leur retour à l'emploi plus difficile en cas d'offre d'emploi, étant donné qu'elles devraient d'abord trouver une place d'accueil. Du point de vue de l'assurance-chômage, elles doivent immédiatement pouvoir trouver une place d'accueil. De leur côté, les organisations d'accueil de l'enfance sont tributaires d'une planification à long terme pour des raisons de coût et d'efficacité. En règle générale, les places d'accueil ne peuvent être résiliées ou demandées en l'espace de quelques semaines voire jours.

L'ADIPE demande donc de suivre la proposition de la majorité de la CSEC-E et de rejeter la proposition de la minorité (Würth).

Arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance

Les explications données sous « Remarques de fond » montrent clairement en quoi consiste l'utilité de la LSAcc et pourquoi l'ADIPE considère qu'il est indispensable de remplacer l'actuel financement de départ provisoire.

L'ADIPE demande donc de suivre la proposition de la majorité de la CSEC-E et d'entrer en matière sur le projet, tout en rejetant la proposition de la minorité (Stark).

Art. 1
Il existe un besoin d'action considérable dans tous les domaines d'encouragement des conventions-programmes. Au moins un milliard de francs serait nécessaire rien qu'en Suisse alémanique pour permettre une bonne qualité pédagogique, décrite scientifiquement comme norme minimale, pour l'accueil de l'enfance dans les crèches (cf. « Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten » [en allemand], p. 6). Des investissements importants, dont l'effet sera aussi important, sont nécessaires, comme l'a calculé l'étude complète de BAK Economics. Le modèle part du principe que 21 000 nouvelles places d'accueil seront créées et que les contributions des parents seront abaissées. Avec 794 millions de francs par an, les coûts sont légèrement supérieurs au montant de 770 millions de francs prévu dans le projet initial de la CSEC-N. Résultat : le produit intérieur brut de la Suisse augmente d'environ 0,5 pour cent, soit près de 3,4 milliards de francs.

Cet investissement peut être considéré comme une création de valeur mais aussi comme une avance. Les communes et les cantons augmentent leur attractivité, perçoivent des impôts supplémentaires et diminuent les coûts des systèmes social, de la santé et pénal – le tout pour le prix de deux cafés crème par jour. On obtient ce montant de 7.60 francs par jour et par enfant en ramenant les 770 millions de francs par an au nombre d'enfants pris en charge dans l'accueil de l'enfance (cf. chiffres actuels de l'Office fédéral de la statistique « Accueil extrafamilial et parascolaire des enfants en 2022 »).

L'ADIPE insiste sur le fait qu'il n'est guère pertinent de réduire ou de maintenir à un bas niveau la contribution dans cet alinéa et dans les autres dispositions de l'allocation de garde en se référant aux conventions-programmes. Dans un tel cas, il serait tout simplement impossible d'obtenir l'effet escompté. Par exemple, les moyens financiers proposés par (la majorité de) la CSEC-E ne suffisent pas pour maintenir sur le marché du travail les parents d'enfants en situation de handicap ou d'enfants en bas âge de moins de 18 mois.

Le strict minimum serait donc uniquement le montant de 224 millions de francs décidé par le Conseil national. Si pour quelque raison que ce soit, cette solution n'était pas susceptible de réunir une majorité, l'ADIPE suggère de prévoir en alternative le montant le plus élevé possible, c'est-à-dire de soutenir la proposition de la minorité I (Wasserfallen Flavia).

L'ADIPE propose donc de revenir à la décision du Conseil national et de prévoir le montant de 224 millions de francs pour le crédit d'engagement. Si ce n'était pas possible, l'ADIPE demande alors à titre subsidiaire de suivre la proposition de la minorité I de la CSEC-E (Wasserfallen Flavia).

L’ADIPE vous remercie de la prise en compte de ses demandes et arguments ainsi que de votre précieux travail pour le bien des enfants en Suisse. L’ADIPE se tient à votre entière disposition pour d’éventuelles questions ou autres discussions.

Bien cordialement,

Ingrid Tolotti, présidente

L’ADIPE

Chinderhuis
Nidwalden

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme des Chinderhuis Nidwalden

Stans, 11. August 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Das CHINDERHUIS NIDWALDEN bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position des CHINDERHUIS NIDWALDEN

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Das CHINDERHUIS NIDWALDEN fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt das CHINDERHUIS NIDWALDEN, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt das CHINDERHUIS NIDWALDEN, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht des CHINDERHUIS NIDWALDEN soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist das CHINDERHUIS NIDWALDEN erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht des CHINDERHUIS NIDWALDEN die Ausrichtung und Durchführung. Das CHINDERHUIS NIDWALDEN erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was das CHINDERHUIS NIDWALDEN explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht des CHINDERHUIS NIDWALDEN ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Das CHINDERHUIS NIDWALDEN stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Das CHINDERHUIS NIDWALDEN würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Das CHINDERHUIS NIDWALDEN geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für das CHINDERHUIS NIDWALDEN ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt das CHINDERHUIS NIDWALDEN, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert das CHINDERHUIS NIDWALDEN einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert das CHINDERHUIS NIDWALDEN daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für das CHINDERHUIS NIDWALDEN jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Das CHINDERHUIS NIDWALDEN fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht des CHINDERHUIS NIDWALDEN ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Das CHINDERHUIS NIDWALDEN hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert das CHINDERHUIS NIDWALDEN eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen.** Das **CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte-

und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt das CHINDERHUIS NIDWALDEN, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt das CHINDERHUIS NIDWALDEN, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb das CHINDERHUIS NIDWALDEN es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Das CHINDERHUIS NIDWALDEN akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert das CHINDERHUIS NIDWALDEN an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder

von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist das CHINDERHUIS NIDWALDEN zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist das CHINDERHUIS NIDWALDEN auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Das CHINDERHUIS NIDWALDEN gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge des CHINDERHUIS NIDWALDEN bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt das CHINDERHUIS NIDWALDEN deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist das CHINDERHUIS NIDWALDEN einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt das CHINDERHUIS NIDWALDEN deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d

Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt das CHINDERHUIS NIDWALDEN deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt das CHINDERHUIS NIDWALDEN deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist das CHINDERHUIS NIDWALDEN auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist das CHINDERHUIS NIDWALDEN mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht des CHINDERHUIS NIDWALDEN nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.

2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es das CHINDERHUIS NIDWALDEN als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d

Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie das CHINDERHUIS NIDWALDEN dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist das CHINDERHUIS NIDWALDEN einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist das CHINDERHUIS NIDWALDEN auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht des CHINDERHUIS NIDWALDEN nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät das CHINDERHUIS NIDWALDEN von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule

womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für das CHINDERHUIS NIDWALDEN die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt das CHINDERHUIS NIDWALDEN die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Das CHINDERHUIS NIDWALDEN unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für das CHINDERHUIS NIDWALDEN gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Das CHINDERHUIS NIDWALDEN plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a

Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Das CHINDERHUIS NIDWALDEN schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt das CHINDERHUIS NIDWALDEN zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht des CHINDERHUIS NIDWALDEN nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3

Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für das CHINDERHUIS NIDWALDEN nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für das CHINDERHUIS NIDWALDEN nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Das CHINDERHUIS NIDWALDEN versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte das CHINDERHUIS NIDWALDEN mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5

Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb das CHINDERHUIS NIDWALDEN es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die

umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt das CHINDERHUIS NIDWALDEN an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt das CHINDERHUIS NIDWALDEN eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Das CHINDERHUIS NIDWALDEN dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen das CHINDERHUIS NIDWALDEN für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Claudia Flury, Präsidentin CHINDERHUIS NIDWALDEN
Manuela Sommer, Geschäftsleiterin CHINDERHUIS NIDWALDEN

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Chinderhuus Aarau

Aarau, 07. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Chinderhuus Aarau bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von Chinderhuus Aarau

Chinderhuus Aarau fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Das Chinderhuus Aarau fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Das Chinderhuus Aarau beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf, um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt das

Chinderhuus
Konradstrasse 3+5, 5000 Aarau, T: 062 822 39 41
info@chinderhuus-aarau.ch
www.chinderhuus-aarau.ch

Chinderhuus Aarau, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.

- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt das Chinderhuus Aarau, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.
- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von Chinderhuus Aarau soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist das Chinderhuus Aarau erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von Chinderhuus Aarau die Ausrichtung und Durchführung. Das Chinderhuus Aarau erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was das Chinderhuus Aarau explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von Chinderhuus Aarau ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend

betreuen zu lassen. Das Chinderhuus Aarau stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Chinderhuus Aarau würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Chinderhuus Aarau geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für das Chinderhuus Aarau ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt das Chinderhuus Aarau, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine

pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert das Chinderhuus Aarau einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert das Chinderhuus Aarau daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für das Chinderhuus Aarau jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Chinderhuus Aarau fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und

Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von Chinderhuus Aarau ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Chinderhuus Aarau hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert das Chinderhuus Aarau eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Chinderhuus Aarau beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte

Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt das Chinderhuus Aarau, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt Chinderhuus Aarau, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Chinderhuus Aarau beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Chinderhuus Aarau es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Chinderhuus Aarau beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Chinderhuus Aarau akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Chinderhuus Aarau unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert das Chinderhuus Aarau an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Chinderhuus Aarau beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Chinderhuus Aarau beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist das Chinderhuus Aarau zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Chinderhuus Aarau beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a

Für die genaue Argumentation verweist Chinderhuus Aarau auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Chinderhuus Aarau unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Chinderhuus Aarau gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von Chinderhuus Aarau bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt Chinderhuus Aarau deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist Chinderhuus Aarau einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Chinderhuus Aarau deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Chinderhuus Aarau deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Chinderhuus Aarau deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist das Chinderhuus Aarau auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist das Chinderhuus Aarau mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von Chinderhuus Aarau nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Chinderhuus Aarau beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage, die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es das Chinderhuus Aarau als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Chinderhuus Aarau beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Chinderhuus Aarau beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Chinderhuus Aarau beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Chinderhuus Aarau weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor

bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Chinderhuus Aarau beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie das Chinderhuus Aarau dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist das Chinderhuus Aarau einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Chinderhuus Aarau beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist Chinderhuus Aarau auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Chinderhuus Aarau unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von Chinderhuus Aarau nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät das Chinderhuus Aarau von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für das Chinderhuus Aarau die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art.

19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt das Chinderhuus Aarau die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Chinderhuus Aarau beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Chinderhuus Aarau unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für das Chinderhuus Aarau gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Chinderhuus Aarau plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Chinderhuus Aarau beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Chinderhuus Aarau schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt das Chinderhuus Aarau zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von Chinderhuus Aarau nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Chinderhuus Aarau beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.

c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für das Chinderhuus Aarau nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Chinderhuus Aarau beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen

Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für das Chinderhuus Aarau nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Chinderhuus Aarau beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Chinderhuus Aarau versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte Chinderhuus Aarau mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Chinderhuus Aarau beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren

Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Chinderhuus Aarau beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Chinderhuus Aarau plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Chinderhuus Aarau beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Chinderhuus Aarau beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4

Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Chinderhuus Aarau beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Chinderhuus Aarau es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Chinderhuus Aarau beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl.

aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Chinderhuus Aarau mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt das Chinderhuus Aarau an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Chinderhuus Aarau beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt Chinderhuus Aarau eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Chinderhuus Aarau dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen das Chinderhuus Aarau für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Chinderhuus Aarau

Gemeinde Kandersteg

Kommission für Wissenschaft, Bildung
und Kultur
per E-Mail:
familienfragen@bsv.admin.ch

Kandersteg, 11. Juni 2024 / aa

Akten-Nr.: 5.241; 3.111

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme der Einwohnergemeinde Kandersteg

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Die Einwohnergemeinde Kandersteg bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position Einwohnergemeinde Kandersteg

Die Einwohnergemeinde Kandersteg fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Einwohnergemeinde Kandersteg fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Einwohnergemeinde Kandersteg
Aeussere Dorfstrasse 26 • 3718 Kandersteg • Telefon 033 675 82 22 • info@gemeindekandersteg.ch

- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt die Einwohnergemeinde Kandersteg, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt die Einwohnergemeinde Kandersteg, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.
- **Konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht der Einwohnergemeinde Kandersteg soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist die Einwohnergemeinde Kandersteg erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht der Einwohnergemeinde Kandersteg die Ausrichtung und Durchführung. Die Einwohnergemeinde Kandersteg erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was die Einwohnergemeinde Kandersteg explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht der Einwohnergemeinde Kandersteg ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig,

ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Die Einwohnergemeinde Kandersteg stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Die Einwohnergemeinde Kandersteg würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Die Einwohnergemeinde Kandersteg geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für die Einwohnergemeinde Kandersteg ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt die Einwohnergemeinde Kandersteg**, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird.**
Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert die Ein-

wohnergemeinde Kandersteg, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert die Einwohnergemeinde Kandersteg daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen

Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für die Einwohnergemeinde Kandersteg jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Einwohnergemeinde Kandersteg fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht der Einwohnergemeinde Kandersteg ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Die Einwohnergemeinde Kandersteg hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert die Einwohnergemeinde Kandersteg eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt die Einwohnergemeinde Kandersteg, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend

Einwohnergemeinde Kandersteg
Aeussere Dorfstrasse 26 • 3718 Kandersteg • Telefon 033 675 82 22 • info@gemeindekandersteg.ch

hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt die Einwohnergemeinde Kandersteg, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die Einwohnergemeinde Kandersteg es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Die Einwohnergemeinde Kandersteg akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert die Einwohnergemeinde Kandersteg an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Einwohnergemeinde Kandersteg
Aeussere Dorfstrasse 26 • 3718 Kandersteg • Telefon 033 675 82 22 • info@gemeindekandersteg.ch

Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist die Einwohnergemeinde Kandersteg zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist die Einwohnergemeinde Kandersteg auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Die Einwohnergemeinde Kandersteg gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge der Einwohnergemeinde Kandersteg bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt die Einwohnergemeinde Kandersteg deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist die Einwohnergemeinde Kandersteg einverstanden, ihn

um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Einwohnergemeinde Kandersteg deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Einwohnergemeinde Kandersteg deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Einwohnergemeinde Kandersteg deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist die Einwohnergemeinde Kandersteg auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist die Einwohnergemeinde Kandersteg mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von die Einwohnergemeinde Kandersteg nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es die Einwohnergemeinde Kandersteg als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie die Einwohnergemeinde Kandersteg dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist die Einwohnergemeinde Kandersteg einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Einwohnergemeinde Kandersteg
Aeussere Dorfstrasse 26 • 3718 Kandersteg • Telefon 033 675 82 22 • info@gemeindekandersteg.ch

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist die Einwohnergemeinde Kandersteg auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von die Einwohnergemeinde Kandersteg nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät die Einwohnergemeinde Kandersteg von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für die Einwohnergemeinde Kandersteg die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt die Einwohnergemeinde Kandersteg die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Die Einwohnergemeinde Kandersteg unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für die Einwohnergemeinde Kandersteg gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Die Einwohnergemeinde Kandersteg plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge

erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Die Einwohnergemeinde Kandersteg schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt die Einwohnergemeinde Kandersteg zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von die Einwohnergemeinde Kandersteg nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten kön-

nen die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für die Einwohnergemeinde Kandersteg nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.
Es ist für die Einwohnergemeinde Kandersteg nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Die Einwohnergemeinde Kandersteg versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte die Einwohnergemeinde Kandersteg mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst wer-

den, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Die Einwohnergemeinde Kandersteg plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die Einwohnergemeinde Kandersteg es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über

dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Die Einwohnergemeinde Kandersteg mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt die Einwohnergemeinde Kandersteg an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt die Einwohnergemeinde Kandersteg eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Die Einwohnergemeinde Kandersteg dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz.

Freundliche Grüsse

Namens des Gemeinderates

V. Packmor
Gemeinderätin

A. Allenbach
Sekretärin

Einwohnergemeinde Kandersteg
Aeussere Dorfstrasse 26 • 3718 Kandersteg • Telefon 033 675 82 22 • info@gemeindekandersteg.ch

familea
Für Frauen, Kinder und Familien.
Seit 1901.

familea Geschäftsstelle
Freie Strasse 35, 4001 Basel

Kontakt: Monika Bitterli
Funktion: Geschäftsleiterin
Telefon: +41 61 260 82 89
E-Mail: monika.bitterli@familea.ch

Bundesamt für Sozialversicherungen
Ständerätliche Bildungskommission WBK-S
familienfragen@bsv.admin.ch)

Basel, 12.06.2024

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von familea

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

familea führt 35 Kitas ist damit die grösste Anbieterin von Kitas in der Region Basel. Zudem haben wir uns in den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft mit über 70% aller Kitas zu Kita-Allianzen zusammengeschlossen.

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie kibesuisse eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen.

Wir nehmen diese Möglichkeit als Mitglied von kibesuisse wahr und bedanken uns für diese Möglichkeit:

Fazit: Unsere Position

Wir fordern den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.

- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Wir fordern deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Wir beantragen deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragen wir, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragen wir, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.
- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus unserer Sicht soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Dieses Bild zeigt sich auch in der Region Basel, auch wenn die Kita Reform ab August 2024 zumindest für die Eltern in Basel-Stadt Erleichterung bringen wird. Deshalb ist es für uns zentral, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus unserer Sicht die Ausrichtung und Durchführung. Wir betrachten es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was zu begrüssen ist.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfäl-

ligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus unserer Sicht ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Wir stimmen mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Wir würdigen die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Wir gehen mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für uns ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangen wir, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und

Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordern wir einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln. Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnern wir daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für uns jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Wir fordern deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus unserer Sicht ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Wir hoffen sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appellieren wir eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Wir beantragen deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärken ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden.

Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragen wir, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragen wir, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Wir beantragen, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb wir es als unerlässlich erachten, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Wir beantragen deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Wir akzeptieren die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Wir unterstützen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnern wir an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Wir beantragen deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^bis
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Wir beantragen deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weisen wir zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Wir beantragen deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweisen wir auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Wir unterstützen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Wir geben zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die unsre Vorschläge bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragen wir deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, sind wir einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragen wir deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragen wir deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragen wir deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweisen wir auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen sind wir mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus unserer Sicht nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Wir beantragen, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachten wir es als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Wir beantragen deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Wir beantragen deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Wir beantragen deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Wir weisen darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Wir beantragen deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit sind wir einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Wir beantragen deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweisen wir auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Wir unterstützen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus unserer Sicht nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch.

Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang raten wir von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für uns die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt uns die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Wir beantragen, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Wir unterstützen wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für uns gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Wir plädieren dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Wir beantragen deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Wir schlagen vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt uns zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus unserer Sicht ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Wir beantragen deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für uns nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Wir beantragen deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für uns nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Wir beantragen, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Wir verstehen diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollten wir mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Wir beantragen, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Wir beantragen deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik
Wir plädieren dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Wir beantragen deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Wir beantragen deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Wir beantragen deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb wir es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Wir beantragen deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Wir meinen, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regen wir an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Wir beantragen deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragen wir eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne stehen wir Ihnen für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Freundliche Grüsse
familea

Monika Bitterli
Geschäftsleiterin

Aron Reichenbach
Leiter Tagesbetreuung

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Gemeinnützige Frauen Aarau

Aarau, 5. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Die Gemeinnützigen Frauen Aarau bedanken sich für die Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position der Gemeinnützigen Frauen Aarau als Trägerschaft der Kitas Känguru in Aarau

Wir fordern, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Gemeinnützigen Frauen fordern deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Wir beantragen deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragen wir, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragen die Gemeinnützigen

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

Frauen Aarau, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von der Kita Känguru soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb sind wir erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht der Gemeinnützigen Frauen Aarau die Ausrichtung und Durchführung. Wir erachten es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was wir explizit begrüssen.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht der Gemeinnützigen Frauen Aarau ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Wir stimmen mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen

Die Kita Känguru würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz

aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Wir gehen mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für die Gemeinnützigen Frauen Aarau ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangen die Gemeinnützigen Frauen Aarau und die Kita Känguru, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordern wir einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnern wir daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für die Gemeinnützigen Frauen Aarau jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Wir fordern deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil

bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht der Gemeinnützigen Frauen Aarau ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Wir hoffen sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel

Deshalb appellieren die Gemeinnützigen Frauen Aarau als Trägerschaft der Kita Känguru eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Wir beantragen deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten

Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragten die Gemeinnützigen Frauen Aarau, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die

Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragen die Gemeinnützigen Frauen Aarau, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Die Gemeinnützigen Frauen Aarau beantragen, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die Gemeinnützigen Frauen es als unerlässlich erachten, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau als Trägerschaft der Kita Känguru beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Die Gemeinnütigen Frauen Aarau akzeptieren die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau unterstützen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnern die Gemeinnützigen Frauen Aarau an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau verlangen deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau beantragen deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weisen die Gemeinnützigen Frauen Aarau zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau beantragen deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweisen wir auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau unterstützen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Die Gemeinnützigen Frauen Aarau geben zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge der Gemeinnützigen Frauen Aarau bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragen wir deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, sind die Gemeinnützigen Frauen einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragen die Gemeinnützigen Frauen Aarau deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragen die Gemeinnützigen Frauen Aarau deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragen die Gemeinnützigen Frauen Aarau deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweisen wir auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen sind die Gemeinnützigen Frauen Aarau als Trägerschaft der Kita Känguru mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht der Gemeinnützigen Frauen Aarau nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau beantragen, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachten es die Gemeinnützigen Frauen Aarau als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau beantragen deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau beantragen deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau beantragen deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau weisen darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4

Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau beantragen deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie die Gemeinnützigen Frauen Aarau dargelegt haben, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit sind die Gemeinnützigen Frauen Aarau als Trägerschaft der Kita Känguru einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau beantragen deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweisen die Gemeinnützigen Frauen Aarau auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau unterstützen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht der Gemeinnützigen Frauen Aarau nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang raten die Gemeinnützigen Frauen Aarau von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für uns die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützen die Gemeinnützigen Frauen Aarau die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau beantragen, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Die Gemeinnützigen Frauen Aarau unterstützen wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für uns gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Die Gemeinnützigen Frauen Aarau plädieren dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau beantragen deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Die Gemeinnützigen Frauen Aarau schlagen vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem geben wir zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht der Gemeinnützigen Frauen nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau beantragen deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für die Gemeinnützigen Frauen Aarau nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau beantragen deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für die Gemeinnützigen Frauen Aarau nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau beantragen, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies

Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Die Gemeinnützigen Frauen Aarau verstehen diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollten wir mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau beantragen, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau beantragen deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau als Trägerschaft der Kita Känguru plädieren dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau beantragen deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau beantragen deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau beantragen deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die Gemeinnützigen Frauen Aarau es als unerlässlich erachten, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau beantragen deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau mit den Kita Känguru-Betrieben mahnen, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regen die Gemeinnützigen Frauen Aarau an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau beantragen deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragen die Gemeinnützigen Frauen Aarau eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Die Gemeinnützigen Frauen Aarau als Trägerschaft der Kita Känguru Betriebe danken Ihnen für die Berücksichtigung ihrer Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen Frau Bea Bossard als Präsidentin der Trägerschaft oder Frau Morena Bonetta als Geschäftsführerin der Kita Känguru für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Gemeinnützige Frauen Aarau
Bea Bossard
Präsidentin und Mitglied der Kita-Kommission

KIBE Region Huttwil AG
Spitalstrasse 53
4950 Huttwil

Tel 062 530 07 77
Mail geschaeftsleitung@kiberegionhuttwil.ch
www.kiberegionhuttwil.ch

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von KIBE Region Huttwil AG

Huttwil, 12. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. KIBE Region Huttwil bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von KIBE Region Huttwil AG

KIBE Region Huttwil AG fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. KIBE Region Huttwil AG fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. KIBE Region Huttwil AG beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt KIBE Region Huttwil AG, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.

- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt KIBE Region Huttwil AG, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.
- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von KIBE Region Huttwil AG soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist KIBE Region Huttwil AG erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von KIBE Region Huttwil AG die Ausrichtung und Durchführung. KIBE Region Huttwil AG erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was KIBE Region Huttwil explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von KIBE Region Huttwil AG ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. KIBE Region Huttwil AG stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die

tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
KIBE Region Huttwil AG würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). KIBE Region Huttwil AG geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für KIBE Region Huttwil AG ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt KIBE Region Huttwil AG, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert KIBE Region Huttwil AG einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert KIBE Region Huttwil AG daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für KIBE Region Huttwil AG jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. KIBE Region Huttwil AG fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von KIBE Region Huttwil AG ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). KIBE Region Huttwil AG hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert KIBE Region Huttwil AG eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. KIBE Region Huttwil AG beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler

oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt KIBE Region Huttwil AG, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt KIBE Region Huttwil AG, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. KIBE Region Huttwil AG beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb KIBE Region Huttwil AG es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

KIBE Region Huttwil AG beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
KIBE Region Huttwil AG akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

KIBE Region Huttwil AG unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert KIBE Region Huttwil AG an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

KIBE Region Huttwil AG beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

KIBE Region Huttwil AG beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist KIBE Region Huttwil AG zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

KIBE Region Huttwil AG beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist KIBE Region Huttwil AG auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

KIBE Region Huttwil AG unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
KIBE Region Huttwil AG gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von KIBE Region Huttwil AG bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt KIBE Region Huttwil AG deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist KIBE Region Huttwil AG einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt KIBE Region Huttwil AG deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art.

3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt KIBE Region Huttwil AG deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt KIBE Region Huttwil AG deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist KIBE Region Huttwil AG auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist KIBE Region Huttwil AG mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von KIBE Region Huttwil AG nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

KIBE Region Huttwil beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.

3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es KIBE Region Huttwil AG als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

KIBE Region Huttwil AG beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

KIBE Region Huttwil AG beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

KIBE Region Huttwil AG beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

KIBE Region Huttwil AG weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

KIBE Region Huttwil AG beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie KIBE Region Huttwil AG dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist KIBE Region Huttwil einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

KIBE Region Huttwil AG beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden

Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist KIBE Region Huttwil AG auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

KIBE Region Huttwil AG unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von KIBE Region Huttwil AG nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät KIBE Region Huttwil AG von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für KIBE Region Huttwil AG die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt KIBE Region Huttwil AG die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

KIBE Region Huttwil AG beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
KIBE Region Huttwil AG unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für KIBE Region Huttwil gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
KIBE Region Huttwil AG plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

KIBE Region Huttwil AG beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)

Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. KIBE Region Huttwil AG schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt KIBE Region Huttwil AG zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von KIBE Region Huttwil AG nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

KIBE Region Huttwil AG beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen

landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für KIBE Region Huttwil AG nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

KIBE Region Huttwil AG beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für KIBE Region Huttwil AG nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

KIBE Region Huttwil AG beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. KIBE Region Huttwil AG versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte KIBE Region Huttwil AG mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

KIBE Region Huttwil AG beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

KIBE Region Huttwil AG beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

KIBE Region Huttwil AG plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

KIBE Region Huttwil AG beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

KIBE Region Huttwil AG beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

KIBE Region Huttwil AG beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb KIBE Region Huttwil AG es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

KIBE Region Huttwil AG beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei

Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

KIBE Region Huttwil AG mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt Region Huttwil AG an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

KIBE Region Huttwil AG beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt KIBE Region Huttwil AG eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

KIBE Region Huttwil AG dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen KIBE Region Huttwil AG für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

KIBE Region Huttwil AG

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Kim Rolli

Gümligen, 5 Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Kim Rolli bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von Kim Rolli

Kim Rolli fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. KIM ROLLI fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. KIM ROLLI beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt KIM ROLLI, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt KIM ROLLI, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von KIM ROLLI soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist KIM ROLLI erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von KIM ROLLI die Ausrichtung und Durchführung. KIM ROLLI erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was KIM ROLLI explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von KIM ROLLI ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. KIM ROLLI stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
KIM ROLLI würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). KIM ROLLI geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für KIM ROLLI ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt KIM ROLLI, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert KIM ROLLI

einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert KIM ROLLI daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für KIM ROLLI jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. KIM ROLLI fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die

Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von KIM ROLLI ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). KIM ROLLI hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert KIM ROLLI eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. KIM ROLLI beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine

volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt KIM ROLLI, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt KIM ROLLI, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. KIM ROLLI beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb KIM ROLLI es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

KIM ROLLI beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
KIM ROLLI akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

KIM ROLLI unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert KIM ROLLI an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

KIM ROLLI beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

KIM ROLLI beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist KIM ROLLI zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

KIM ROLLI beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a

Für die genaue Argumentation verweist KIM ROLLI auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

KIM ROLLI unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
KIM ROLLI gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von KIM ROLLI bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt KIM ROLLI deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist KIM ROLLI einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt KIM ROLLI deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt KIM ROLLI deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt KIM ROLLI deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist KIM ROLLI auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist KIM ROLLI mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von KIM ROLLI nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

KIM ROLLI beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es KIM ROLLI als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

KIM ROLLI beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

KIM ROLLI beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

KIM ROLLI beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

KIM ROLLI weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor

bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

KIM ROLLI beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie KIM ROLLI dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist KIM ROLLI einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

KIM ROLLI beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist KIM ROLLI auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

KIM ROLLI unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von KIM ROLLI nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät KIM ROLLI von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für KIM ROLLI die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie

arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt KIM ROLLI die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

KIM ROLLI beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
KIM ROLLI unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für KIM ROLLI gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
KIM ROLLI plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

KIM ROLLI beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. KIM ROLLI schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt KIM ROLLI zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von KIM ROLLI nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

KIM ROLLI beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.

c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für KIM ROLLI nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

KIM ROLLI beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen

Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für KIM ROLLI nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

KIM ROLLI beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. KIM ROLLI versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte KIM ROLLI mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

KIM ROLLI beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren

Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

KIM ROLLI beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

KIM ROLLI plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

KIM ROLLI beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

KIM ROLLI beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4

Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

KIM ROLLI beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb KIM ROLLI es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

KIM ROLLI beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl.

aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

KIM ROLLI mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt KIM ROLLI an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

KIM ROLLI beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt KIM ROLLI eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

KIM ROLLI dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen KIM ROLLI für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

KIM ROLLI

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von KiTa Gwundertrucke GmbH

Embrach, 31. Mai 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Die KiTa Gwundertrucke GmbH bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position der KiTa Gwundertrucke

Die KiTa Gwundertrucke fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die KiTa Gwundertrucke fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die KiTa Gwundertrucke beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt die KiTa Gwundertrucke, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt die KiTa Gwundertrucke, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht der KiTa Gwundertrucke soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist die KiTa Gwudnertrucke erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht der KiTa Gwundertrucke die Ausrichtung und Durchführung. Die KiTa Gwundertrucke erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was die KiTa Gwundertrucke explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht der KiTa Gwundertrucke ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Die KiTa Gwundertrucke stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Die KiTa Gwundertrucke würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Die KiTa Gwundertrucke geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für die KiTa Gwundertrucke ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt die KiTa Gwundertrucke, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung

Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert die KiTa Gwundertrucke einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert die KiTa Gwundertrucke daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für die KiTa Gwundertrucke jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die KiTa Gwundertrucke fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im**

erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden. Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht der KiTa Gwundertrucke ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Die KiTa Gwundertrucke hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert die KiTa Gwundertrucke eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die KiTa Gwundertrucke beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen

werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt die KiTa Gwundertrucke, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt die KiTa Gwundertrucke, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Die KiTa Gwundertrucke beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die KiTa Gwundertrucke es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Die KiTa Gwundertrucke beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Die KiTa Gwundertrucke akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Die KiTa Gwundertrucke unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert die KiTa Gwundertrucke an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Die KiTa Gwundertrucke beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Die KiTa Gwundertrucke beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist die KiTa Gwundertrucke zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Die KiTa Gwundertrucke beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist die KiTa Gwundertrucke auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die KiTa Gwundertrucke unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Die KiTa Gwundertrucke gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge der KiTa Gwundertrucke bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt die KiTa Gwundertrucke deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist die KiTa Gwundertrucke einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die KiTa Gwundertrucke deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art.

3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die KiTa Gwundertrucke deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die KiTa Gwundertrucke deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist die KiTa Gwundertrucke auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist die KiTa Gwundertrucke mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht der KiTa Gwundertrucke nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Die KiTa Gwundertrucke beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.

3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es die KiTa Gwundertrucke als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Die KiTa Gwundertrucke beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Die KiTa Gwundertrucke beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Die KiTa Gwundertrucke beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Die KiTa Gwundertrucke weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Die KiTa Gwundertrucke beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie die KiTa Gwundertrucke dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist die KiTa Gwundertrucke einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Die KiTa Gwundertrucke beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden

Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist die KiTa Gwundertrucke auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die KiTa Gwundertrucke unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht der KiTa Gwundertrucke nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät die KiTa Gwundertrucke von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für die KiTa Gwundertrucke die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt die KiTa Gwundertrucke die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Die KiTa Gwundertrucke beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Die KiTa Gwundertrucke unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für die KiTa Gwundertrucke gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Die KiTa Gwundertrucke plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Die KiTa Gwundertrucke beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)

Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Die KiTa Gwundertrucke schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt die KiTa Gwundertrucke zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht der KiTa Gwundertrucke nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Die KiTa Gwundertrucke beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen

landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für die KiTa Gwundertrucke nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Die KiTa Gwundertrucke beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für die KiTa Gwundertrucke nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Die KiTa Gwundertrucke beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Die KiTa Gwundertrucke versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte die KiTa Gwundertrucke mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Die KiTa Gwundertrucke beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Die KiTa Gwundertrucke beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Die KiTa Gwundertrucke plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Die KiTa Gwundertrucke beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Die KiTa Gwundertrucke beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Die KiTa Gwundertrucke beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die KiTa Gwundertrucke es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Die KiTa Gwundertrucke beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei

Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Die KiTa Gwundertrucke mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt die KiTa Gwudndertrucke an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Die KiTa Gwundertrucke beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt die KiTa Gwundertrucke eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Die KiTa Gwundertrucke dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen die KiTa Gwundertrucke für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Damaris Schüpbach
Inhaberin & Geschäftsleitung

Samantha Broekema
Geschäftsleitung

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von kibesuisse

Zürich, 30. Mai 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie den Verband Kinderbetreuung Schweiz (kibesuisse) eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss 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 diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von kibesuisse

kibesuisse fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. kibesuisse fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. kibesuisse beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt kibesuisse, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt kibesuisse, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von kibesuisse soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist der Verband erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von kibesuisse die Ausrichtung und Durchführung. Der Verband erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was der Verband explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von kibesuisse ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Der Verband stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
kibesuisse würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Der Verband geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für kibesuisse ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt kibesuisse, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert kibesuisse

einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert kibesuisse daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen

Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für kibesuisse jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. kibesuisse fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die

Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von kibesuisse ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Der Verband hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert kibesuisse eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Der Verband beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine

volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt kibesuisse, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt kibesuisse, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. kibesuisse beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb kibesuisse es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

kibesuisse beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
kibesuisse akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

kibesuisse unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert kibesuisse an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

kibesuisse beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

kibesuisse beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist kibesuisse zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

kibesuisse beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a

Für die genaue Argumentation verweist kibesuisse auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

kibesuisse unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
kibesuisse gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge des Verbandes bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt kibesuisse deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist kibesuisse einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt kibesuisse deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt kibesuisse deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt kibesuisse deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist der Verband auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist kibesuisse mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von kibesuisse nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

kibesuisse beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es kibesuisse als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

kibesuisse beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

kibesuisse beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

kibesuisse beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

kibesuisse weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor

bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

kibesuisse beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie kibesuisse dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist der Verband einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

kibesuisse beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist kibesuisse auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

kibesuisse unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von kibesuisse nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät kibesuisse von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für kibesuisse die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie

arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt kibesuisse die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

kibesuisse beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
kibesuisse unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für den Verband gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
kibesuisse plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

kibesuisse beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. kibesuisse schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt der Verband zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von kibesuisse nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

kibesuisse beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.

c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für kibesuisse nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

kibesuisse beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen

Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für kibesuisse nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

kibesuisse beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. kibesuisse versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte der Verband mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

kibesuisse beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren

Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

kibesuisse beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

kibesuisse plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

kibesuisse beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

kibesuisse beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4

Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

kibesuisse beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb kibesuisse es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

kibesuisse beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl.

aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

kibesuisse mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt kibesuisse an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

kibesuisse beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt der Verband eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

kibesuisse dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen der Verband für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Franziska Roth, Präsidentin kibesuisse
Maximiliano Wepfer, Verantwortlicher politische Kommunikation kibesuisse

Propositions de la CSEC-E pour la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403 de la CSEC-N « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles » : prise de position de kibesuisse

Zurich, le 30 mai 2024

Madame la présidente de la Commission,
Chères et chers membres de la CSEC-E,
Mesdames et Messieurs,

Par votre courrier du 1er mars 2024, vous avez invité la fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant (kibesuisse) à prendre position sur les propositions de votre commission concernant la loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc) et sur l'arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance. kibesuisse vous remercie de l'opportunité qui lui est ainsi offerte pour s'exprimer sur ces propositions.

Bilan : position de kibesuisse

kibesuisse demande de compléter ou d'adapter le projet de la CSEC-E avec l'allocation de garde proposée sur les points suivants, indispensables pour obtenir l'effet escompté :

- **Maintien des domaines d'encouragement de la qualité des offres et d'une meilleure coordination de l'accueil de l'enfance** : le développement des places d'accueil et de la qualité sont des piliers qui reposent l'un sur l'autre ; les deux doivent donc être renforcés simultanément. En plus de soulager financièrement les parents, la nouvelle loi doit donc soutenir également le développement de la qualité de l'accueil de l'enfance ET son financement.
- **Intégration de la perspective de l'enfant et prise en compte du bien-être de l'enfant** : en renforçant aujourd'hui le bien-être des enfants, ces derniers pourront mieux s'épanouir à l'avenir et contribuer à façonner la société. kibesuisse demande donc d'intégrer la perspective de l'enfant dans le dossier pour qu'elle vienne compléter l'argumentation économique jusqu'ici unilatérale.
- **Complément du financement par des fonds fédéraux (financement mixte)** : tout le monde profite de l'utilité de l'accueil de l'enfance : la Confédération, les cantons, les communes, les parents et les employeurs. Il est donc juste que tout le monde participe de manière proportionnelle au financement. kibesuisse demande ainsi à ce que le projet de loi soit complété par un financement des dépenses de l'allocation de garde par des fonds fédéraux.
- **Augmentation de l'effet incitatif pour les cantons** : sans effet incitatif, il existe un risque pour que certains cantons réduisent leur soutien. kibesuisse demande donc d'appliquer le modèle de bonus-malus pour les cantons prévu dans le projet initial de la CSEC-N à l'allocation de garde.
- **Extension de la limite d'âge pour la portée et le champ d'application** : d'un point de vue pédagogique, on ne peut plus renoncer systématiquement à l'accueil des enfants du niveau primaire. kibesuisse demande donc de soutenir la minorité II (Eva Herzog) et de fixer le champ d'application jusqu'à l'âge de 12 ans révolus.

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

- **Mis en œuvre cohérente du modèle linéaire** : du point de vue de kibesuisse, il est essentiel de garantir que l'allocation de garde soit augmentée du même facteur pour les tarifs qui s'élèvent à une fois et demie à trois fois le tarif normal.

Remarques de fond

Les nombreux retards ont perturbé et différé le calendrier de traitement de la LSAcc. La situation de l'accueil de l'enfance est tout simplement trop grave pour attendre plus longtemps une solution législative définitive. Comme l'a révélé une enquête de kibesuisse, une crèche sur trois est déficitaire. De plus, le taux de départ du personnel de l'accueil de l'enfance s'élève à 30 pour cent par an, soit trois fois plus que la normale (cf. communiqué de presse du 7 décembre 2023). Il est fréquent que les parents ne puissent plus se permettre de financer l'accueil de leurs enfants. La part des familles qui n'ont pas recours à l'accueil institutionnel des enfants est passée de 37 pour cent à 50 pour cent (cf. communiqué de presse du 14 mars 2024 sur le Baromètre suisse des familles). La fédération est donc soulagée que la CSEC-E ait enfin lancé la consultation sur le modèle alternatif de l'allocation de garde.

Moins de bureaucratie pour tou·t·e·s

Selon kibesuisse, l'orientation et l'exécution du présent projet de la CSEC-E font partie de ses avantages. La fédération salue donc le fait que l'allocation de garde soit liée au système éprouvé des allocations familiales. Cette solution simplifie les démarches pour les parents, puisque la plupart d'entre eux·elles sont déjà familiarisé·e·s avec une forme d'allocation ou une autre et au système de demande correspondant. Par ailleurs, ils·elles reçoivent l'allocation de garde directement, ce qui soulage les organisations d'accueil de l'enfance, un point explicitement approuvé par la fédération.

En revanche, il paraît plus critique d'ancrer l'activité lucrative directement dans la loi, puisque cela laisse entendre qu'il est uniquement question de conciliation famille/travail. En effet, si on prend aussi en compte l'aspect éducatif, le soutien des parents doit être assuré indépendamment d'une éventuelle activité lucrative. L'accueil de l'enfance s'adresse à tous les enfants, et pas uniquement à ceux dont les familles en dépendent pour raisons professionnelles. Le « travail » ne se limite pas à l'activité lucrative mais peut aussi englober le travail d'aidant·e, de bénévole, etc., ce qu'on ne perçoit pas avec une définition si restreinte.

La charge administrative des autorités devrait aussi être plus faible avec l'allocation de garde, notamment parce que le projet de la CSEC-E renonce à la condition d'un taux d'occupation minimal. Du point de vue de kibesuisse, il est juste que les parents qui travaillent ne soient pas les seuls à profiter des subventions, car il est tout aussi important pour ceux en formation initiale et continue de pouvoir bénéficier d'un accueil institutionnel pour leurs enfants. La fédération est d'accord avec l'estimation selon laquelle le potentiel d'abus devrait être faible, puisque le calcul de l'allocation de garde requiert la présentation de l'ampleur des prestations d'accueil institutionnelles pour enfants effectivement obtenues (cf. page 7 du rapport complémentaire).

Plus grande importance accordée aux enfants en situation de handicap

kibesuisse salue la place accordée aux enfants en situation de handicap dans le projet de la CSEC-E et de sa volonté d'intégration d'un domaine d'encouragement correspondant dans la loi. Il est correct de s'appuyer sur les coûts supplémentaires réels occasionnés par le handicap car il

s'avère trop souvent, dans notre expérience et dans la pratique, que tous les coûts supplémentaires sont répercutés sur les parents.

Le maintien du domaine d'encouragement pour développer la politique d'encouragement de la petite enfance est par ailleurs positif. De nombreuses études attestent de l'effet positif sur le développement des enfants. Le domaine d'encouragement pour la création d'encore plus de places d'accueil institutionnelles doit également être maintenu. Le besoin d'action évident a été démontré à l'aide d'une étude mandatée par le Conseil fédéral au bureau de recherche et conseil Ecoplan. Ainsi, un tiers des femmes qui exercent une activité lucrative pourraient s'imaginer augmenter leur temps de travail et un tiers des femmes qui n'exercent pas d'activité lucrative pourraient envisager d'être (à nouveau) actives professionnellement si l'accueil institutionnel des enfants était plus abordable (cf. p. 46). La fédération rejoint la CSEC-E sur le fait qu'il faut des places d'accueil correspondantes si on veut intégrer les parents au marché du travail et les soulager financièrement (cf. p. 3 du rapport complémentaire).

La qualité doit être maintenue dans la loi
En revanche, kibesuisse ne comprend absolument pas pourquoi il faut renoncer au domaine d'encouragement de la qualité. **En effet, le développement des places d'accueil et de la qualité sont des piliers qui reposent l'un sur l'autre ; les deux doivent donc être renforcés simultanément.** La qualité sert principalement à promouvoir le bien-être des enfants et à renforcer leur éducation, mais elle dépend de la formation des accueillant·e·s et des conditions-cadres existantes. En plus de soulager financièrement les parents, la nouvelle LSAcc doit donc soutenir en plus le développement de la qualité de l'accueil de l'enfance ET son financement. Les deux aspects constituent la condition requise pour que les parents soient prêts à bénéficier plus souvent qu'avant d'un accueil institutionnelle pour leurs enfants et à reprendre le travail ou à augmenter leur taux d'occupation (cf. étude d'INFRAS sur mandat de la Jacobs Foundation [en allemand]).

Pour garantir l'efficacité du projet, kibesuisse demande que l'amélioration de la qualité des offres d'accueil de l'enfance soit maintenue comme élément des conventions-programmes. Cette exigence doit avant tout être envisagée en tenant compte de l'importance de la qualité dans l'accueil de l'enfance. Cette dernière comporte différentes dimensions : qualité en matière d'orientation (attitudes et valeurs pédagogiques fondamentales), qualité structurelle (conditions et personnel) et qualité de processus (interaction entre différentes personnes, en particulier les collaborateur·rice·s et les enfants). La qualité de l'interaction, c'est-à-dire la relation entre l'accueillant·e et l'enfant, est primordiale pour assurer le bien-être de l'enfant. Des enfants d'âge différent et avec des conditions très diverses se retrouvent dans un groupe. Pour cela, il faut des professionnel·le·s qui disposent des connaissances et compétences nécessaires pour assurer un accompagnement pédagogique de qualité ainsi que l'encouragement de tous les enfants dans l'accueil de l'enfance.

Responsabilité de la Confédération
La qualité implique notamment un nombre suffisant de personnels bien qualifiés dans l'accueil de l'enfance. C'est pourquoi kibesuisse demande une fois de plus que les réglementations relatives au subventionnement de la formation et du perfectionnement des personnes chargées de l'accueil des enfants optent pour des formulations « obligatoires » et non plus « facultatives » (cf. communiqué de presse du 7 décembre 2023). Cela permet non seulement d'améliorer les perspectives professionnelles des accueillant·e·s, mais aussi de les encourager à rester dans la

branche. Les deux sont nécessaires pour mettre à disposition une offre de place d'accueil adaptée aux besoins.

La Confédération justifie la suppression des domaines d'encouragement relatifs aux mesures de promotion de la qualité et de la meilleure adéquation de l'accueil extrafamilial pour enfants aux besoins des parents, par le fait qu'ils·elles ne sont pas compatibles avec la répartition des compétences (cf. p. 10 du rapport complémentaire). Cela contredit d'une part le paragraphe suivant du rapport qui justifie l'engagement de la Confédération pour les autres domaines d'encouragement. D'autre part, kibesuisse rappelle que le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a explicitement recommandé, dans ses observations finales sur les cinquième et sixième rapports étatiques de la Suisse en 2021, d'élaborer des normes fédérales relatives à la qualité pour les crèches et d'assurer le suivi de la mise en œuvre (cf. Section E « Milieu familial et protection de remplacement », chiffre 30). Aujourd'hui, ces normes de qualité n'ont toujours pas été élaborées. Une option possible pourrait être le label de qualité kibesuisse « QualiIPE » qui fixe une norme de qualité pour les crèches suisses reposant sur des bases scientifiques et éprouvée dans la pratique.

Enfin, selon la Constitution fédérale, la Confédération a une coresponsabilité dont elle n'a pas suffisamment tenu compte jusqu'à présent, comme le montre le professeur de droit constitutionnel Pascal Mahon dans un avis de droit. L'art. 116, al. 1 de la Constitution fédérale donne à la Confédération la compétence pour soutenir les mesures destinées à protéger la famille, tandis que l'art. 67 al. 2 lui donne la compétence de favoriser les activités extra-scolaires des enfants et des jeunes en complément des mesures cantonales. Le principe de subsidiarité en vertu de l'art. 5a et de l'art. 43a de la Constitution fédérale est ainsi respecté : la Confédération assume ici une tâche qui dépasse les compétences des cantons.

La perspective des enfants totalement ignorée

C'est une chose que la qualité soit ignorée comme élément fondamental. Mais pour kibesuisse, la focalisation unilatérale du projet de loi sur les adultes et leurs problèmes est bien plus grave. **Il est à la fois édifiant et honteux que les enfants soient totalement ignorés dans les objectifs de la CSEC-E pour le projet** (cf. p. 3 du rapport complémentaire), bien que le titre même de la LSAcc les mentionne deux fois. Au lieu de se concentrer sur le bien-être de l'enfant, le rapport complémentaire évoque la lutte contre la pénurie de personnel qualifié à l'aide de l'intégration des parents dans le monde du travail. Il s'agit d'une vision à court terme de l'avenir, puisqu'il n'est pas uniquement question des mères et pères d'aujourd'hui, mais aussi de leurs enfants qui formeront la main-d'œuvre de demain. En renforçant aujourd'hui le bien-être des enfants, ils pourront mieux s'épanouir à l'avenir et contribuer à façonner la société. kibesuisse demande donc d'intégrer la perspective de l'enfant dans le dossier pour qu'elle vienne compléter l'argumentation économique jusqu'ici unilatérale.

C'est aussi une perspective court-termiste en ce qui concerne le présent immédiat. **Au lieu de se creuser la tête sur d'hypothétiques effets d'aubaine, comme le fait la CSEC-E (cf. p. 7 du rapport complémentaire), il faudrait tenir compte des effets dissuasifs bien réels et très actuels.** D'après le baromètre suisse des familles 2024, les coûts sont pour près de la moitié des familles en Suisse une raison de renoncer à avoir d'autres enfants ou à l'accueil de l'enfance (cf. communiqué de presse du 14 mars 2024).

Nous devrions attacher plus de valeur à nos enfants

Le rapport « Financement de l'accueil institutionnel des enfants et tarifs parentaux » de la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF) de 2021 montre que les pouvoirs publics suisses dépensent moins d'argent pour les crèches et l'accueil familial de jour que tous les autres pays de l'OCDE, à savoir 0,4 pour cent du produit intérieur brut (PIB). La moyenne de l'OCDE s'établit actuellement à 0,8 pour cent. En comparaison, la Suisse prend en charge la part la plus faible de frais d'accueil : 40 pour cent en moyenne, contre 65 à 98 pour cent pour les autres pays de l'OCDE. Il apparaît donc ironique que la CSEC-E se fixe pour objectif de ne pas grever de manière excessive les caisses fédérales avec une nouvelle dépense. Cela revient à dire que les enfants ne sont qu'un facteur de coûts et qu'ils ne représentent pas l'avenir de ce pays, comme le soulignent pourtant à chaque occasion les femmes et hommes politiques suisses, pays de l'éducation.

L'argument selon lequel la lutte contre la pénurie de personnel qualifié relève également de la responsabilité des employeurs, qui devraient apporter une contribution de solidarité, est tout aussi cynique (cf. p. 11 du rapport complémentaire). Avec l'allocation de garde, ce sont justement les employeurs qui assument la charge financière principale et non plus la Confédération comme dans le modèle initial de la CSEC-N. **Du point de vue de kibesuisse, il est incompréhensible que la Confédération souhaite faire des économies justement là où ce sont d'autres qui assument la plus grande charge.** La CSEC-E a également évoqué un financement paritaire par les employeurs et les employé·e·s (cf. p. 11 du rapport complémentaire). La fédération espère vivement que cette mesure n'est qu'un leurre et demande d'y renoncer. Au vu des coûts de garde élevés déjà mentionnés, il serait absolument scandaleux que les parents soient mis deux fois à contribution en tant que salariés, d'une part avec les tarifs de garde et d'autre part avec les déductions salariales. En d'autres termes, **les parents paieraient deux fois la même prestation.**

La clé réside dans le financement mixte

kibesuisse appelle ainsi instamment à respecter le principe d'équivalence fiscale en vertu de l'art. 43a al. 2 de la Constitution fédérale : toute collectivité au bénéfice d'une prestation de l'État prend en charge les coûts de cette prestation. **Tout le monde profite de l'utilité de l'accueil de l'enfance : la Confédération, les cantons, les communes, les parents et les employeurs. Il est donc juste que tout le monde participe de manière proportionnelle au financement. kibesuisse demande ainsi à ce que le projet de loi soit complété par un financement des dépenses de l'allocation de garde par des fonds fédéraux.**

Enfin, la Confédération, tout comme les cantons et les communes, profite des effets positifs de ce projet, comme la meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. L'encouragement et le soutien des enfants renforcent leur développement. Cela augmente ainsi le rendement éducatif sous forme de meilleurs diplômes, de salaires plus élevés et de coûts réduits en matière de santé et de coûts sociaux. L'impact est également positif sur la lutte contre la pénurie de personnel qualifié et d'effectifs, dont les conséquences se font sentir dans toute la Suisse et pas uniquement au niveau local ou régional. Avec la mobilité d'aujourd'hui, les avantages liés aux changements de domicile fréquents ne se limitent pas aux cantons qui supportent les coûts. Si la CSEC-E veut éviter les effets d'aubaine ou de parasitisme, à savoir que les cantons inactifs profitent des cantons plus actifs, cela signifie qu'un financement mixte est une mesure considérablement plus efficace sur le plan économique puisqu'elle pèse moins sur les revenus liés à l'activité lucrative.

Maintenir la motivation des cantons

Une autre mesure efficace consiste à augmenter l'effet incitatif pour les cantons. kibesuisse demande donc à appliquer le modèle de bonus-malus pour les cantons prévu dans le projet initial de la CSEC-N à l'allocation de garde (art. 8. Réduction de la contribution de la Confédération et art. 9 Fixation de la valeur-seuil). L'allocation de garde prévue dans le projet de la CSEC-E n'est pas suffisamment élevée pour produire à elle seule l'effet escompté par la commission pour ce qui est de la lutte contre la pénurie de personnel qualifié, l'équité des chances et l'encouragement de la petite enfance. Le soutien supplémentaire plus élevé des cantons est aussi pertinent au sens de la subsidiarité : la LSAcc veut responsabiliser les cantons pour qu'ils augmentent leurs investissements. **Sans modèle incitatif, le risque existe que certains cantons diminuent leur soutien comme ils l'ont laissé entendre dans les processus de consultation en cours.**

Une limite d'âge plus élevée garantit l'effet escompté
Il existe aussi un besoin de correction en ce qui concerne la limite d'âge pour la portée et le champ d'application de l'allocation de garde. Par rapport à la proposition initiale de la CSEC-N, celle-ci a déjà été abaissée à deux reprises, tout d'abord par le Conseil national à la fin du niveau primaire et maintenant par la CSEC-E à l'âge de 7 ans révolus. D'un point de vue pédagogique, il n'est toutefois pas possible de renoncer systématiquement à l'accueil d'enfants de niveau primaire puisque la majorité d'entre eux en dépendent jusqu'à la fin du cycle II. kibesuisse demande donc de revenir à la décision du Conseil national et de soutenir la minorité II (Eva Herzog) pour fixer le champ d'application jusqu'à l'âge de 12 ans révolus. Cela permettrait non seulement de favoriser l'activité lucrative des parents mais aussi d'obtenir l'effet escompté avec le projet. Ce serait également cohérent avec les bases légales existantes, notamment l'Ordonnance sur le placement d'enfants (OPE), dont le champ d'application concerne aussi les enfants jusqu'à l'âge de douze ans.

Rémunérer de manière adéquate les dépenses supplémentaires liées à l'accueil
Enfin, l'accueil de l'enfance institutionnel coûte nettement plus cher en raison des dépenses plus élevées pour les enfants de moins de 18 mois (nourrissons et enfants en bas âge) et pour les enfants en situation de handicap. Toutefois, le projet de la CSEC-E ne prévoit pas de suppléments correspondant de manière linéaire aux coûts effectifs généralement beaucoup plus élevés. kibesuisse demande de mettre en œuvre ce modèle linéaire de manière conséquente et de garantir que l'allocation de garde soit augmentée du même facteur pour les tarifs qui s'élèvent à une fois et demie à trois fois le tarif normal.

Explications relatives aux différents articles et dispositions

Loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc)

Titre
Les explications données sous « Remarques de fond » montrent clairement en quoi consiste l'utilité de la LSAcc et pourquoi kibesuisse considère qu'il est indispensable de remplacer l'actuel financement de départ provisoire. De plus, la consultation sur le projet initial de la CSEC-N a montré très clairement que le projet bénéficie d'un très large soutien politique (cf. rapport sur les résultats de la procédure de consultation). 23 cantons sur 26, 8 partis nationaux sur 10, 8 associations de l'économie sur 10 et près de 200 organisations soutiennent le projet.

kibesuisse demande donc de suivre la proposition de la majorité de la CSEC-E et d'entrer en matière sur le projet, tout en rejetant la proposition de la minorité (Stark).

Section 1 : Dispositions générales

Art. 1 Buts

Al. 2 let. a
kibesuisse accepte de biffer l'art. 1 al. 2 let. a, parce que la CSEC-E prévoit un autre système de financement et que l'objectif formulé dans cette disposition est désormais repris dans l'art. 2 al. 3 de la loi sur les allocations familiales (LAFam).

Art. 2 al. b (s'applique aussi à l'art. 2 al. a de la LSAcc ainsi qu'à l'art. 2 al. 3, l'art. 3 al. 1 let. c, l'art. 3a let. c et l'art. 5 al. 2bis de la LAFam)
Avec ses propositions pour ces dispositions, la minorité de la CSEC-E souhaite obtenir le principe d'une allocation de garde pour toutes les formes d'accueil de l'enfance. Il est toutefois important de se concentrer sur la garde institutionnelle, ce qui garantit que le groupe cible de l'allocation de garde est choisi en fonction de son efficacité.

kibesuisse soutient la restriction à la garde institutionnelle et la proposition de la majorité de la CSEC-E.

Al. 2 let. c
En plus des arguments déjà cités (cf. chapitre « La qualité doit être maintenue dans la loi » des « Remarques de fond »), kibesuisse rappelle qu'il est scientifiquement prouvé que l'accueil de l'enfance favorise le développement des enfants. Le rendement de formation augmente ainsi sous la forme de meilleurs diplômes de formation initiale, de meilleurs salaires, et de moins de frais de santé et coûts sociaux. Toutefois, ces effets positifs n'entrent en compte que si la qualité pédagogique des offres est élevée. Par exemple, les enfants doivent être encadrés par des professionnel·le·s en nombre suffisant, bien formé·e·s et qualifié·e·s. En l'absence de qualité, les effets deviennent négatifs.

L'importance du développement de la qualité pour faire face à la pénurie de personnel qualifié et d'effectifs dans l'accueil de l'enfance est également bien connue. Enfin, le facteur qualité est

également significatif pour les enfants atteints de handicap qui nécessitent par exemple un soutien médical ou une offre d'éducation spécialisée à la crèche. Les parents doivent pouvoir compter sur le fait que les accueillant·e·s savent comment agir en situation d'urgence et que suffisamment de collaborateur·rice·s sont présent·e·s sur place. Ce n'est qu'ainsi qu'ils·elles pourront opter pour l'accueil de l'enfance et continuer à exercer une activité lucrative. Il est donc dans l'esprit de l'objectif de ce projet de maintenir l'amélioration de la qualité des offres.

kibesuisse demande ainsi de suivre la proposition de la minorité de la CSEC-E (Graf Maya) et de conserver la disposition selon la décision du Conseil national.

Al. 2 let. c^{bis}
Afin de diminuer les coûts supplémentaires occasionnés par le handicap chez les enfants concernés, il est particulièrement important que l'art. 5 al. 2ter LAFam, accorde une allocation plus élevée, correspondant proportionnellement à ces coûts supplémentaires. Il est également nécessaire de combler les lacunes d'offre pour les enfants en situation de handicap dans les conventions-programmes. C'est la raison pour laquelle il est essentiel de maintenir au moins cette partie de l'objectif.

La partie relative à la réduction des frais des parents ne peut être biffée que si l'adaptation demandée de l'art. 5 al. 2ter est pris en compte (cf. aussi les détails sur l'art. 13 dans les conventions-programmes). Il n'est tout simplement pas possible de combler les offres sans diminuer les coûts des parents, car toute place d'accueil pour un enfant en situation de handicap, aussi spécialisée et qualitative soit-elle, ne sera demandée que si le financement des coûts supplémentaires est réglé.

kibesuisse demande donc de suivre la proposition de la majorité de la CSEC-E et d'intégrer la nouvelle disposition.

Al. 2 let. d
Les effets positifs déjà mentionnés de l'accueil de l'enfance en particulier et de l'encouragement de la petite enfance de manière générale ont été prouvés scientifiquement à de maintes reprises. Ces effets sociaux et économiques ne se manifestent toutefois que de nombreuses années après la période durant laquelle les enfants ont bénéficié des offres d'encouragement de la petite enfance. Les mêmes considérations s'appliquent aux enfants en situation de handicap, pour qui l'importance de l'encouragement de la petite enfance est encore plus marquée. L'accueil de l'enfance inclusif et préscolaire renforce le potentiel d'inclusion ultérieur des enfants, tant à l'école que dans la vie professionnelle. Dans un souci de précision, kibesuisse indique en conclusion que le terme d'encouragement de la petite enfance se rapporte à la période de la naissance à six ans maximum chez les enfants.

kibesuisse demande donc de suivre la proposition de la majorité de la CSEC-E et de conserver la disposition.

Art. 2 Champ d'application

Let. a
Pour l'argumentation précise, kibesuisse renvoie à l'art. 1 al. 2 let. b LSAcc.

kibesuisse soutient la restriction à la garde institutionnelle et la proposition de la majorité de la CSEC-E.

Art. 3 Définitions

Let. a
kibesuisse fait remarquer que « l'accueil extrafamilial pour enfants » est l'un des deux éléments du titre de la LSAcc. Il ne paraît donc pas logique que la définition de ce terme soit biffée à l'art. 3 let. a ou soit reprise dans le nouvel art. 3a let. a de la LAFam alors que la définition de la « politique d'encouragement de la petite enfance » est maintenue à l'art. 3 let. c. Les deux termes sont finalement employés dans tout le texte de la LSAcc.

En revanche, dans le présent projet de la CSEC-E pour la LAFam, l'expression « accueil extrafamilial pour enfants » est utilisée – à l'exception de la définition de l'art. 3a let. a – uniquement pour la disposition relative à la statistique de l'art. 23a al. 1. La définition du terme doit figurer dans la loi où il est employé et où il est pertinent du point de vue du contenu.

Dans un souci de cohérence et au vu des propositions de la fédération pour l'art. 1 al. 2 et d'autres dispositions, kibesuisse propose donc de biffer l'art. 3a let. a LAFam et de conserver l'art. 3 let. a LSAcc.

Let. b
Pour la définition de la « garde institutionnelle », il en va de même que pour la disposition précédente : avec la LAFam, le terme est défini dans une loi dans laquelle il apparaît nettement moins (à l'exception de la définition à l'art. 3a al. b, seulement à l'art. 2 al. 3 et à l'art. 5 al. 2ter) et où il est moins déterminant pour ce qui est du contenu que dans la LSAcc.

Pour mieux faire la distinction entre le terme « garde institutionnelle » et le terme générique « accueil extrafamilial », kibesuisse accepte d'ajouter le terme « rétribuée », comme la CSEC-E le propose pour l'art. 3a let. b LAFam.

Dans un souci de cohérence, kibesuisse propose donc de biffer l'art. 3a let. b LAFam et de conserver l'art. 3 let. b LSAcc. La disposition doit être complétée comme suit :

garde institutionnelle d'enfants : prise en charge <u>rétribuée</u> régulière d'enfants en âge préscolaire ou scolaire dans des structures privées ou publiques (crèches, structures d'accueil parascolaires, unités d'accueil pour écolier·ère·s) ou dans des familles d'accueil de jour dès lors qu'elles sont organisées sous la forme d'un organisme doté de la personnalité juridique ;

Let. d
La définition de « handicaps » est également plus fréquente dans la loi, où elle n'est pas définie. En outre, la définition est déjà mentionnée de manière quasiment identique à l'art. 3a let. c LAFam, ce qui signifie qu'elle apparaît deux fois, contrairement aux autres définitions.

Dans un souci de cohérence, kibesuisse propose donc de biffer l'art. 3a let. c LAFam et de conserver l'art. 3 let. d LSAcc. La disposition doit être adaptée de la manière suivante, en accord avec l'art. 2 al. 1 de la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand) :

Handicap : toute déficience corporelle, mentale ou psychique, qui entraîne un surcroît de travail pour la prise en charge de l'enfant dans un cadre institutionnel.

Let. e
Compte tenu de ce qui précède, cette disposition est devenue caduque dans la LSAcc ou doit être reprise dans la LAFam avec une formulation comparable qui renvoie à la LSAcc.

Dans un souci de cohérence, kibesuisse demande donc de biffer l'art. 3 al. e LSAcc sans le remplacer. La fédération renvoie par ailleurs à ses explications à l'art. 3a LAFam.

Section 2 : Contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants (art. 4 à 12)

Les modifications apportées à cette section sont une conséquence du changement de système du modèle initial de la CSEC-N au présent modèle de la CSEC-E.

Pour les raisons citées dans les « Remarques de fond », kibesuisse est d'accord avec la suppression de tous les articles de cette section, à l'exception de l'art. 10 (voir ci-après).

Art. 10 Surindemnisation (nouveau : art. 4)

Les réflexions sur la surindemnisation du modèle initial de la CSEC-N étaient compréhensibles du point de vue de kibesuisse. Elles doivent donc être conservées pour le présent modèle de la CSEC-E. Même si l'octroi de l'allocation de garde incombe désormais aux cantons et aux communes, il doit être exclu que les parents reçoivent plus de contributions de soutien que les frais de garde qu'ils doivent effectivement assumer. Si de tels cas sont extrêmement rares, ils sont dommageables pour la réputation de tout le système et doivent donc être évités.

kibesuisse demande de conserver l'art. 10 et de l'intégrer dans la section 1 en tant qu'art. 4 pour l'adapter de la manière suivante :

Art. 4 Surindemnisation
1 L'allocation de garde ne doit pas conduire à une surindemnisation des parents.
2 Il y a surindemnisation dans la mesure où l'allocation de garde dépasse les frais effectivement engagés par les parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants.
3 Les cantons et les communes adaptent leurs systèmes de contribution de manière à éviter les cas de surindemnisation.

Section 3 : Conventions-programmes

Pour les raisons citées dans les « Remarques de fond », kibesuisse estime qu'il est indispensable de conserver cette section.

kibesuisse demande donc de suivre la proposition de la majorité de la CSEC-E et de rejeter la proposition de la minorité (Stark).

Art. 13 Domaines d'encouragement

Al. 1 let. b
La LSAcc doit notamment améliorer l'emploi des parents qui travaillent, en particulier des mères. Cela n'est pas possible si les conditions-cadres, telles que les horaires d'ouverture des organisations d'accueil de l'enfance ne correspondent pas aux horaires de travail. Dans les branches telles que la santé, où de nombreuses femmes sont employées, les employé·e·s dépendent souvent de formes d'accueil flexibles, comme l'accueil familial de jour, en raison de travail en équipe ou d'horaires de travail irréguliers. Les offres de garde d'enfant institutionnelle doivent donc être mieux adaptées à ces horaires de travail irréguliers. Ce n'est qu'ainsi qu'elles permettront l'activité lucrative dans toutes les branches et pourront produire un effet afin de garantir la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et de lutter contre la pénurie de personnel qualifié.

kibesuisse demande ainsi de suivre la proposition de la minorité de la CSEC-E (Graf Maya) et de conserver la disposition selon la décision du Conseil national.

Al. 1 let. c
Les mesures visant l'amélioration de la qualité des offres sous ses aspects pédagogiques et structurels sont déterminantes pour que les parents envisagent l'accueil de l'enfance (voir chapitre « La qualité doit être maintenue dans la loi » des « Remarques de fond » et la justification de l'art. 1 al. 2 let. c LSAcc). La référence aux Recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) sur la qualité et le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants, actuellement en vigueur et bénéficiant d'un large soutien, est également pertinente. De nombreux cantons s'appuient sur ces recommandations, à envisager comme le plus petit dénominateur commun.

kibesuisse demande ainsi de suivre la proposition de la minorité de la CSEC-E (Graf Maya) et de conserver la disposition selon la décision du Conseil national.

Al. 1 let. d
La création de places de garde institutionnelle et le comblement des lacunes dans l'offre de garde doivent impérativement être résolus dans le cadre des conventions-programmes. Il est donc judicieux de créer avec cette disposition un axe spécifique pour les enfants en situation de handicap.

kibesuisse fait remarquer que la formulation « réduction des frais à la charge des parents » est employée à deux reprises : une fois ici dans les conventions-programmes, en lien avec l'art. 1 al. 2 let. c^{bis} LSAcc, et une fois au chapitre 2 de la LAFam, à l'art. 5 al. 2ter. Les contributions prévues dans la disposition de la LAFam ne permettent toutefois pas à tous les enfants de fréquenter une crèche, par exemple. En conséquence, il n'est pas possible de combler les lacunes dans l'offre de garde, qui existent encore en de nombreux endroits, ce qui est pourtant clairement visé par la CSEC-E (cf. p. 10 du rapport complémentaire). Le facteur maximal de l'art. 5 al. 2ter LAFam doit donc être porté à 3. Tant que ce n'est pas le cas, cette disposition est nécessaire dans la LSAcc.

Al. 4
Cette disposition peut être maintenue malgré le changement de système. Elle est pertinente pour les cas où des programmes ou projets sont menés au-delà des limites du canton. C'est notamment

le cas lorsqu'il s'agit d'exemples de bonnes pratiques, de développement de la qualité ou d'efforts d'harmonisation de la part des conférences cantonales.

kibesuisse demande ainsi de suivre la proposition de la minorité de la CSEC-E (Graf Maya) et de conserver la disposition selon la décision du Conseil national.

Section 4 : Statistiques, relation avec le droit européen, évaluation

Art. 17 Statistiques

Comme l'a exposé kibesuisse, les deux termes clés de cet article, à savoir « accueil extrafamilial pour enfants » et « politique d'encouragement de la petite enfance » doivent être définis dans la LSAcc (cf. art. 3 LSAcc). Il ne paraît donc pas logique que cette disposition soit déplacée à l'art. 23a LAFam, dans laquelle d'autres termes sont mis en avant. Par rapport au modèle initial de la CSEC-N, la CSEC-E a complété le passage sur les statistiques d'un alinéa décrivant mieux les tâches incombant aux cantons et aux communes. La fédération est d'accord avec ce point.

On manque actuellement de statistiques tant sur la garde des enfants en situation de handicap que sur celle des nourrissons et des enfants en bas âge, depuis le nombre d'enfants gardés et de places d'accueil aux frais de garde effectifs, en passant par le type d'offres existantes et les taux d'occupation des parents. Or c'est bien des frais de garde effectifs que dépend en grande partie la décision – notamment des mères – de reprendre une activité lucrative. Ces frais sont nettement plus élevés pour les enfants en bas âge (cf. aussi art. 5 al. 3^{quinquies}). Le taux d'occupation des parents d'enfants en situation de handicap est actuellement de toute façon plus faible. La seule base disponible à ce jour est le rapport de Procap « Accueil extra-familial des enfants en situations de handicap ».

kibesuisse propose ainsi de conserver cet article dans la LSAcc et de l'adapter de la manière suivante :

Art. 17
[1] Les organes de la statistique fédérale établissent selon la loi fédérale sur la statistique du 9 octobre 1992 (LSF RS 431.01) et en collaboration avec les cantons des statistiques harmonisées dans les domaines de la politique d'encouragement de la petite enfance et de l'accueil extrafamilial pour enfants, en tenant compte de la situation spécifique des enfants en situation de handicap et des enfants en bas âge de moins de 18 mois.
[2] Les cantons et les communes fournissent à intervalles réguliers à la Confédération des informations sur la nature et le montant des subventions ainsi que d'autres données statistiques sur le territoire cantonal. Le Conseil fédéral règle les détails.
[3] Les cantons mettent à disposition les données standardisées nécessaires.

Loi fédérale sur les allocations familiales et les aides financières allouées aux organisations familiales (Loi sur les allocations familiales, LAFam)

Chapitre 2 : Dispositions générales

Art. 2 Définition et but des allocations familiales

Al. 3
Pour l'argumentation précise, kibesuisse renvoie à l'art. 1 al. 2 let. b LSAcc.

kibesuisse soutient la restriction à la garde institutionnelle et la proposition de la majorité de la CSEC-E.

Art. 3 Genres d'allocations et compétences des cantons

Al. 1 let. c
Le projet initial de la CSEC-N englobait la tranche d'âge correspondant à toute la scolarité obligatoire. Pour des raisons d'ordre financier, le Conseil national a proposé comme le Conseil fédéral de limiter le champ d'application du projet à la fin de la scolarité obligatoire de niveau primaire, soit un âge de onze à douze ans.

Du point de vue de kibesuisse, une nouvelle diminution du champ d'application et la limitation des groupes concernés ne sont pas conciliables avec les objectifs déclarés de ce projet. D'un point de vue pédagogique, il n'est pas justifié de laisser systématiquement les enfants d'école primaire sans encadrement pendant la période sans classe. À cet âge, les enfants ne vont pas encore à l'école en continu et le besoin d'accueil de l'enfance reste très important. Si la limite d'âge était abaissée à sept ans, comme le propose la majorité de la CSEC-E, les parents ne pourraient pas exercer une activité lucrative continue. En d'autres termes, leur employabilité en pâtirait. Pour que le projet puisse produire l'effet escompté, il est nécessaire de revenir à la décision du Conseil national et à la minorité II (jusqu'à 12 ans révolus).

Dans ce contexte, kibesuisse déconseille une formulation en termes d'âge révolu, qui ne prend pas en compte les enfants qui ont par exemple redoublé une année scolaire ou effectué une troisième année d'école enfantine et qui peuvent avoir 13 ans à la fin de l'école primaire. À la place, la formulation devrait se référer aux années d'école obligatoire selon la méthode de comptage HarmoS, également utilisée par l'Office fédéral de la statistique pour les statistiques nationales de l'éducation (cf. Brève information sur la numérotation). Dans le cas présent, il s'agirait de la « 8e année révolue de scolarité obligatoire ».

Par ailleurs, kibesuisse se demande pourquoi l'ajout « destinée aux personnes exerçant une activité lucrative » restreint le cercle des bénéficiaires et se distingue ainsi de l'allocation pour enfants et de l'allocation de formation. En vertu de la LAFAm, ont droit aux allocations familiales tous les salariés (art. 13 al. 1 et 2), toutes les personnes exerçant une activité lucrative indépendante (art. 13 al. 2bis), les personnes sans activité lucrative (art. 19 al. 1), y compris celles qui n'atteignent pas le revenu minimal (art. 19 al. 1bis), ainsi que les mères au chômage (art. 19 al. 1ter). La limitation proposée par la CSEC-E (art. 19 al. 1^{quater}) formule clairement que les personnes sans activité lucrative qui sont en formation ou en formation continue ont droit à l'allocation de garde. Elle est donc tout à fait suffisante, et l'ajout « destinée aux personnes exerçant une activité lucrative » est non seulement inutile, mais aussi contradictoire et trompeur. Elle fait douter inutilement de la sincérité de la demande de la commission d'autoriser aussi la formation et la formation continue comme critère d'éligibilité à l'allocation de formation en plus de l'activité lucrative.

De plus, kibesuisse soutient la limitation à la garde institutionnelle et la proposition de la majorité de la CSEC-E. Pour l'argumentation précise, voir l'art. 1 al. 2 let. b LSAcc.

kibesuisse demande de suivre la proposition de la minorité II de la CSEC-E (Eva Herzog) et de l'adapter de la manière suivante :

c. l'allocation de garde ~~destinée aux personnes exerçant une activité lucrative~~ : elle est octroyée à partir du début du mois de la naissance de l'enfant et jusqu'à la fin du mois au cours duquel l'enfant termine sa 8e année de scolarité obligatoire, pour autant que l'enfant soit pris en charge dans un cadre institutionnel.

Al. 1bis
Comme déjà évoqué, kibesuisse soutient la limitation à la garde institutionnelle. Au vu de cette formulation, la fédération se demande toutefois sur quelle base le Conseil fédéral entend fixer les les critères de reconnaissance des institutions éligibles à l'allocation de garde. S'appuie-t-il sur les explications du rapport complémentaire ou cela doit-il être précisé dans une ordonnance ?

Al. 3a
kibesuisse plaide pour que les dispositions relatives aux définitions de termes figurent là où les termes sont le plus employés. Ce n'est pas le cas dans la LAFam mais plutôt dans la LSAcc (cf. aussi l'argumentation dans les dispositions de l'art. 3 LSAcc). La LAFam doit plutôt inclure le renvoi proposé par la CSEC-E à l'art. 3 let. e LSAcc.

kibesuisse demande donc de biffer les trois dispositions proposées par la CSEC-E et de les remplacer par la disposition suivante :

Al. 3a
Les termes relatifs à l'accueil extrafamilial pour enfants se basent sur l'art. 3 LSAcc.

Art. 5 Montant des allocations familiales, adaptation des taux

al. 2bis (nouveau : art. 3)
Comme évoqué dans les « Remarques de fond », le projet de la CSEC-E crée de mauvaises incitations pour les cantons, qui pourraient retirer leurs propres contributions en raison de la nouvelle allocation de garde (cf. chapitre « Maintenir la motivation des cantons »). Ce manquement central est non seulement contre-productif en ce qui concerne l'effet sur l'emploi, mais il rappelle aussi des expériences du passé, comme les réductions de primes.

Pour son modèle initial, la CSEC-N avait élaboré un mécanisme afin de maximiser les effets incitatifs pour les cantons et donc l'effet sur l'emploi. Dans un premier temps, la Confédération montrerait l'exemple et financerait une partie plus importante des coûts. Si les cantons n'augmentent pas leur part à un niveau défini (valeur seuil), la Confédération diminuerait alors sa part. Le principe peut être transposé au modèle de la CSEC-E, dans lequel les employeurs reprennent le rôle de la Confédération. Par analogie, une réduction de l'allocation de garde serait prévue après quatre ans si la somme des contributions à la garde institutionnelle des enfants versées dans le canton de domicile de ces derniers devient inférieure à la valeur seuil définie de manière uniforme au niveau national.

Ce mécanisme incitatif est important pour deux raisons. Tout d'abord, l'allocation de garde ne suffit pas à elle seule pour obtenir l'effet escompté sur l'emploi et mettre en œuvre l'encouragement de la petite enfance. Pour cela, les contributions cantonales doivent impérativement être augmentées. Ensuite, il existe un risque réel que les cantons réduisent leurs contributions et laissent le financement aux employeurs.

En raison du système de réduction, il serait pertinent sur le plan économique de partir d'une contribution initiale plus élevée. kibesuisse propose d'augmenter l'allocation de garde au début à 150 francs par mois pour les enfants qui bénéficient d'une garde institutionnelle un jour par semaine. Par ailleurs, la fédération fait remarquer que les enfants ne sont pas seulement pris en charge en journées complètes ou en demi-journées, mais aussi de manière modulaire, comme en accueil familial de jour ou en accueil de midi dans les structures d'accueil parascolaire, avec une facturation à l'heure. Dans de tels cas, l'allocation de garde doit être adaptée et versée au prorata.

Enfin, kibesuisse ne comprend pas pourquoi les dispositions sur l'allocation de garde, tout comme l'allocation pour enfant et l'allocation de formation, ne sont pas formulées dans un alinéa distinct. Pour plus de clarté, les dispositions sur la garde des enfants doivent être reprises séparément.

kibesuisse propose ainsi d'adapter l'al. 2bis en créant un alinéa 3 distinct et d'élargir les art. 8 et 9 du modèle initial de la CSEC-N :

Al. 3
L'allocation de garde s'élève à 150 francs par mois au minimum pour les enfants pris en charge dans le cadre d'une garde institutionnelle un jour par semaine. Pour chaque unité de prise en charge supplémentaire de moins d'une journée complète, l'allocation de garde est adaptée au prorata.

Al. 3bis
a. L'allocation de garde est réduite de manière linéaire tous les quatre ans si la somme des contributions pour la garde ~~extrafamiliale~~ institutionnelle versées dans le canton de domicile de l'enfant tombe sous une certaine valeur seuil définie de manière uniforme au niveau national. L'allocation de garde ne peut toutefois pas être inférieure à 50 pour cent de l'allocation de garde prescrite par la loi selon l'art. 5 al. 3.
b. La somme des contributions versées dans un canton se base sur le montant annuel moyen des contributions versées au sein de ce canton par enfant, jusqu'à ce qu'il ait terminé la 8e année de scolarité obligatoire.
c. Ce montant annuel comprend l'ensemble des contributions versées par le canton et ses communes ainsi que les contributions des employeurs prescrites par la loi qui visent à réduire les frais à la charge des parents pour l'accueil ~~extrafamilial~~ des enfants dans un cadre institutionnel.

Al. 3ter
a. Le Conseil fédéral fixe la valeur seuil de manière à ce que les cantons soient incités à augmenter les contributions cantonales.
b. Il détermine les données que les cantons doivent mettre à disposition de la Confédération de manière standardisée afin de fixer la valeur seuil et de réduire éventuellement l'allocation de garde.
c. Il adapte la valeur seuil tous les quatre ans.

d. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) calcule, sur la base de la valeur seuil, l'éventuelle réduction de l'allocation de garde par canton.

Al. 2ter (nouveau : al. 3quater)
Sur le plan de l'économie incitative, un système de soutien est pertinent lorsque la même part des coûts est toujours financée de manière linéaire, comme l'a proposé la CSEC-E elle-même pour l'art. 5 al. 2bis initial pour les enfants sans handicap. Les frais de garde d'un enfant atteint d'un handicap lourd augmentent au maximum d'un facteur de prise en charge 3 par rapport à un enfant sans handicap (cf. rapport Procap « Accueil extra-familial des enfants en situations de handicap », p. 30). Sans financement de ces coûts supplémentaires, les parents ne peuvent pas assumer de telles contributions : ils doivent renoncer à l'accueil de leur enfant et abandonner leur activité lucrative – la plupart du temps, une situation qui concerne les mères.

Par ailleurs, kibesuisse ne comprend pas les réflexions de la CSEC-E. En plus de l'allocation de garde, pour laquelle le montant versé est au maximum deux fois plus élevé, des contributions des conventions-programmes peuvent être accordées pour diminuer les frais de garde. Pour les enfants atteints de handicaps lourds, cela signifie que deux systèmes de soutien doivent être combinés, une approche non seulement complexe sur le plan administratif, mais qui ne peut par ailleurs fonctionner que si un canton a conclu une convention dans ce domaine avec la Confédération. Il serait donc beaucoup plus simple et judicieux sur le plan économique de prévoir une réglementation harmonisée de la diminution des coûts pour les allocations de garde, avec un montant au maximum trois fois plus élevé.

kibesuisse propose ainsi d'adapter l'al. 2ter comme suit :

Al. 3quater
L'allocation de garde pour les enfants en situation de handicap est d'une fois et demie à trois fois plus élevée au maximum lorsque les coûts effectifs de la garde institutionnelle sont majorés d'autant en raison du surcroît de travail que représente la prise en charge. Le Conseil fédéral règle les détails.

Al. 2quater (nouveau : al. 3quinquies)
L'idée de base du modèle linéaire est de compenser les coûts plus élevés par des contributions augmentées de manière linéaire afin de maintenir de manière uniforme l'effet incitatif obtenu. Pour les enfants en situation de handicap, un montant plus élevé est donc logiquement et à juste titre accordé (cf. al. 3quater). Toutefois, l'accueil des enfants de moins de 18 mois coûte également plus cher, souvent une fois et demie plus que le tarif « habituel ». La plupart des lois et ordonnances cantonales appliquent un taux d'encadrement inférieur sur la base de réflexions liées à la psychologie du développement.

kibesuisse ne comprend pas pourquoi la majorité de la CSEC-E ne prévoit pas d'allocation de garde linéaire pour les nourrissons et les enfants en bas âge. Ce sont justement ces frais de garde plus élevés qui amènent les mères en particulier à quitter le marché du travail plus longtemps, souvent avec un impact sur leur parcours professionnel. Pour obtenir l'effet incitatif souhaité, il s'agit ici de mettre en œuvre de manière cohérente le modèle linéaire (cf. aussi les recommandations de l'expertise de Rafael Lalive « Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland » sur mandat de l'Union patronale suisse).

kibesuisse demande de suivre la proposition de la minorité II de la CSEC-E (Eva Herzog) et de l'adapter de la manière suivante conformément à la formation des autres dispositions de cet alinéa :

Al. 3quinquies
L'allocation de garde des enfants en bas âge de moins de 18 mois correspond à une fois et demie ce montant lorsque les frais pour l'accueil dans un cadre institutionnel sont plus élevés en raison de leur âge.

Al. 3 (nouveau : al. 4)
Indépendamment du montant légalement appliqué après l'adoption de ce projet, il est essentiel de le concevoir de manière dynamique. Concrètement, les futures évolutions des prix, comme la compensation du renchérissement, doivent être autorisées. Si la fédération se trompe avec cette interprétation, alors la disposition doit être adaptée de manière à permettre une indexation de l'allocation de garde. Ainsi, les futures augmentations des coûts attendues ne seraient pas assumées uniquement par les systèmes de subventions cantonaux et communaux.

Art. 16 Financement

Al. 5
Cette disposition n'est pas nécessaire puisqu'il est défini dans les quatre alinéas précédents que la procédure de prise en charge des coûts est réglée au niveau cantonal. Elle sape en outre les efforts visant à soulager financièrement les familles avec l'allocation de prise en charge. Avec cette obligation, qui n'existe sous forme comparable au niveau cantonal qu'en Valais, les parents seraient mis doublement à contribution : d'une part avec les tarifs de garde et d'autre part avec les déductions salariales proposées ici.

kibesuisse demande de suivre la proposition de la majorité de la CSEC-E et de ne pas reprendre la disposition proposée par la minorité (Eva Herzog).

Al. 6 (nouveau : al. 5)
Comme détaillé dans les « Remarques de fond » (cf. chapitre « La clé : le financement mixte »), une contribution de la Confédération est justifiée puisque le bénéfice de l'accueil de l'enfance va au-delà des cantons et des communes. La Confédération profite aussi de l'encouragement de la petite enfance sous la forme d'un taux d'emploi plus élevé, d'une meilleure conciliation vie privée/vie professionnelle et de recettes supplémentaires pour l'impôt fédéral. Une soustraction à cette responsabilité contredirait le principe de l'équivalence fiscale. Le projet de la CSEC-E doit donc être complété par ce financement dit mixte.

kibesuisse demande donc de suivre la proposition de la minorité de la CSEC-E (Eva Herzog) et d'intégrer la nouvelle disposition :

Al. 5
La Confédération contribue à hauteur d'un tiers des dépenses aux allocations de garde prescrites par la loi (art. 5 al. 3, 3bis, 3ter, 3quater et 3quinquies LAFam). Le Conseil fédéral règle la procédure de décompte.

Art. 23a Statistiques

kibesuisse plaide pour que les dispositions relatives aux statistiques figurent là où les termes sont le plus employés. Ce n'est pas le cas dans la LAFam mais plutôt dans la LSAcc (cf. aussi l'argumentation dans les dispositions de l'art. 17 LSAcc). La LAFam doit plutôt inclure le renvoi proposé par la CSEC-E à l'art. 17 LSAcc.

kibesuisse demande donc de biffer les trois dispositions proposées par la CSEC-E et de les remplacer par la disposition suivante :

Art. 23a
La statistique est réglée dans l'article 17 de la loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc).

Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)

Art. 7 Genres d'allocations et montants

Al. 2
Sur la base des propositions de modification de l'art. 5 LAFam, il faudrait adapter ici le renvoi.

kibesuisse propose ainsi d'adapter le renvoi comme suit :

Al. 2
Les montants de ces allocations correspondent à ceux fixés à l'art. 5 al. 1 à 3 LAFam.

Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage, LACI)

Art. 22 Montant de l'indemnité journalière

Al. 4
La proposition de la majorité de la CSEC-E profite en particulier aux familles monoparentales. Ces dernières dépendent justement de l'accueil de l'enfance pour exercer ou reprendre une activité lucrative. Sur le plan économique, il serait inefficace de limiter l'employabilité des personnes au chômage, car cela rendrait leur retour à l'emploi plus difficile en cas d'offre d'emploi, étant donné qu'elles devraient d'abord trouver une place d'accueil. Du point de vue de l'assurance-chômage, elles doivent immédiatement pouvoir trouver une place d'accueil. De leur côté, les organisations d'accueil de l'enfance sont tributaires d'une planification à long terme pour des raisons de coût et d'efficacité. En règle générale, les places d'accueil ne peuvent être résiliées ou demandées en l'espace de quelques semaines voire jours.

kibesuisse demande donc de suivre la proposition de la majorité de la CSEC-E et de rejeter la proposition de la minorité (Würth).

Arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance

Les explications données sous « Remarques de fond » montrent clairement en quoi consiste l'utilité de la LSAcc et pourquoi kibesuisse considère qu'il est indispensable de remplacer l'actuel financement de départ provisoire.

kibesuisse demande donc de suivre la proposition de la majorité de la CSEC-E et d'entrer en matière sur le projet, tout en rejetant la proposition de la minorité (Stark).

Art. 1
Il existe un besoin d'action considérable dans tous les domaines d'encouragement des conventions-programmes. Au moins un milliard de francs serait nécessaire rien qu'en Suisse alémanique pour permettre une bonne qualité pédagogique, décrite scientifiquement comme norme minimale, pour l'accueil de l'enfance dans les crèches (cf. « Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten » [en allemand], p. 6). Des investissements importants, dont l'effet sera aussi important, sont nécessaires, comme l'a calculé l'étude complète de BAK Economics. Le modèle part du principe que 21 000 nouvelles places d'accueil seront créées et que les contributions des parents seront abaissées. Avec 794 millions de francs par an, les coûts sont légèrement supérieurs au montant de 770 millions de francs prévu dans le projet initial de la CSEC-N. Résultat : le produit intérieur brut de la Suisse augmente d'environ 0,5 pour cent, soit près de 3,4 milliards de francs.

Cet investissement peut être considéré comme une création de valeur mais aussi comme une avance. Les communes et les cantons augmentent leur attractivité, perçoivent des impôts supplémentaires et diminuent les coûts des systèmes social, de la santé et pénal – le tout pour le prix de deux cafés crème par jour. On obtient ce montant de 7.60 francs par jour et par enfant en ramenant les 770 millions de francs par an au nombre d'enfants pris en charge dans l'accueil de l'enfance (cf. chiffres actuels de l'Office fédéral de la statistique « Accueil extrafamilial et parascolaire des enfants en 2022 »).

kibesuisse insiste sur le fait qu'il n'est guère pertinent de réduire ou de maintenir à un bas niveau la contribution dans cet alinéa et dans les autres dispositions de l'allocation de garde en se référant aux conventions-programmes. Dans un tel cas, il serait tout simplement impossible d'obtenir l'effet escompté. Par exemple, les moyens financiers proposés par (la majorité de) la CSEC-E ne suffisent pas pour maintenir sur le marché du travail les parents d'enfants en situation de handicap ou d'enfants en bas âge de moins de 18 mois.

Le strict minimum serait donc uniquement le montant de 224 millions de francs décidé par le Conseil national. Si pour quelque raison que ce soit, cette solution n'était pas susceptible de réunir une majorité, kibesuisse suggère de prévoir en alternative le montant le plus élevé possible, c'est-à-dire de soutenir la proposition de la minorité I (Wasserfallen Flavia).

kibesuisse propose donc de revenir à la décision du Conseil national et de prévoir le montant de 224 millions de francs pour le crédit d'engagement. Si ce n'était pas possible, la fédération demande alors à titre subsidiaire de suivre la proposition de la minorité I de la CSEC-E (Wasserfallen Flavia).

kibesuisse vous remercie de la prise en compte de ses demandes et arguments ainsi que de votre précieux travail pour le bien des enfants en Suisse. La fédération se tient à votre entière disposition pour d'éventuelles questions ou autres discussions.

Bien cordialement,

Franziska Roth, présidente de kibesuisse
Maximiliano Wepfer, responsable de la communication politique de kibesuisse

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Kinder-Oase GmbH

Grellingen, 11.06.2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Kinder-Oase GmbH bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von Kinder-Oase GmbH

Kinder-Oase GmbH fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Kinder-Oase GmbH fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Kinder-Oase GmbH beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt Kinder-Oase GmbH, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt Kinder-Oase GmbH, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von Kinder-Oase GmbH soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist Kinder-Oase GmbH erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von Kinder-Oase GmbH die Ausrichtung und Durchführung. Kinder-Oase GmbH erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was Kinder-Oase GmbH explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von Kinder-Oase GmbH ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Kinder-Oase GmbH stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Kinder-Oase GmbH würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Kinder-Oase GmbH geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für Kinder-Oase GmbH ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt Kinder-Oase GmbH**, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird.** Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung

Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert Kinder-Oase GmbH einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert Kinder-Oase GmbH daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für Kinder-Oase GmbH jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Kinder-Oase GmbH fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im**

erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden. Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von** Kinder-Oase GmbH **ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Kinder-Oase GmbH hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert Kinder-Oase GmbH eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen.** Kinder-Oase GmbH **beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen

werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt Kinder-Oase GmbH das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt Kinder-Oase GmbH, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Kinder-Oase GmbH beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Kinder-Oase GmbH es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Kinder-Oase GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Kinder-Oase GmbH akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Kinder-Oase GmbH unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert Kinder-Oase GmbH an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Kinder-Oase GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Kinder-Oase GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist Kinder-Oase GmbH zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Kinder-Oase GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a

Für die genaue Argumentation verweist Kinder-Oase GmbH auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Kinder-Oase GmbH unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Kinder-Oase GmbH gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von Kinder-Oase GmbH bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt Kinder-Oase GmbH deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist Kinder-Oase GmbH einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kinder-Oase GmbH deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kinder-Oase GmbH deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kinder-Oase GmbH deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist Kinder-Oase GmbH auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist Kinder-Oase GmbH mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von Kinder-Oase GmbH nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Kinder-Oase GmbH beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es Kinder-Oase GmbH als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Kinder-Oase GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Kinder-Oase GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Kinder-Oase GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Kinder-Oase GmbH weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor

bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Kinder-Oase GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie Kinder-Oase GmbH dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist Kinder-Oase GmbH einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Kinder-Oase GmbH beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist Kinder-Oase GmbH auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Kinder-Oase GmbH unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von Kinder-Oase GmbH nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät Kinder-Oase GmbH von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für Kinder-Oase GmbH die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art.

19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt Kinder-Oase GmbH die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Kinder-Oase GmbH beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Kinder-Oase GmbH unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für Kinder-Oase GmbH gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Kinder-Oase GmbH plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Kinder-Oase GmbH beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Kinder-Oase GmbH schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt Kinder-Oase GmbH zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von Kinder-Oase GmbH nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Kinder-Oase GmbH beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.

c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für Kinder-Oase GmbH nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Kinder-Oase GmbH beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen

Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für Kinder-Oase GmbH nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Kinder-Oase GmbH beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Kinder-Oase GmbH versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte Kinder-Oase GmbH mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Kinder-Oase GmbH beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren

Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Kinder-Oase GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Kinder-Oase GmbH plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Kinder-Oase GmbH beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Kinder-Oase GmbH beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4

Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

XXX beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb XXX es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

XXX beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl.

aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

XXX mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt XXX an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

XXX beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt XXX eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

XXX dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen XXX für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

XXX

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme des «Vereins evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern»

Luzern, 06. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit:
Position des «Vereins evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern»

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern», das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.

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

- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern», die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.
- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht des «Vereins evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern»erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht des «Vereins evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» die Ausrichtung und Durchführung. Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht des «Vereins evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für den «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern», dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung

der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für den «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht des «Vereins evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern», das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern», auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern»es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge des «Vereins evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht des «Vereins evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen

(vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht des «Vereins evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut

zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für den «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für den «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht des «Vereins evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und

Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für den «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit

dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für den «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse

zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen der «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern» für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Isa Wiss
Präsidium «Verein evangelische Kinderkrippe Frohheim Luzern»

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Kinderbetreuung GGS, 9472 Grabs

Grabs, 06.06.2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. KINDERBETREUUNG GGS bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von KINDERBETREUUNG GGS

KINDERBETREUUNG GGS fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. KINDERBETREUUNG GGS fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. KINDERBETREUUNG GGS beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt KINDERBETREUUNG GGS, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt KINDERBETREUUNG GGS, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von KINDERBETREUUNG GGS soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist KINDERBETREUUNG GGS erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von KINDERBETREUUNG GGS die Ausrichtung und Durchführung. KINDERBETREUUNG GGS erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was KINDERBETREUUNG GGS explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von KINDERBETREUUNG GGS ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. KINDERBETREUUNG GGS stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
KINDERBETREUUNG GGS würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). KINDERBETREUUNG GGS geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für KINDERBETREUUNG GGS ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt KINDERBETREUUNG GGS, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung

Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert KINDERBETREUUNG GGS einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert KINDERBETREUUNG GGS daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen

Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für KINDERBETREUUNG GGS jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. KINDERBETREUUNG GGS fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im**

erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden. Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von KINDERBETREUUNG GGS ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). KINDERBETREUUNG GGS hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert KINDERBETREUUNG GGS eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. KINDERBETREUUNG GGS beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen

werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt KINDERBETREUUNG GGS, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt KINDERBETREUUNG GGS, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. KINDERBETREUUNG GGS beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb KINDERBETREUUNG GGS es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

KINDERBETREUUNG GGS beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
KINDERBETREUUNG GGS akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

KINDERBETREUUNG GGS unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert KINDERBETREUUNG GGS an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

KINDERBETREUUNG GGS beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

KINDERBETREUUNG GGS beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist KINDERBETREUUNG GGS zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

KINDERBETREUUNG GGS beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist KINDERBETREUUNG GGS auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

KINDERBETREUUNG GGS unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
KINDERBETREUUNG GGS gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von KINDERBETREUUNG GGS bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt KINDERBETREUUNG GGS deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist KINDERBETREUUNG GGS einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt KINDERBETREUUNG GGS deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art.

3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt KINDERBETREUUNG GGS deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt KINDERBETREUUNG GGS deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist KINDERBETREUUNG GGS auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist KINDERBETREUUNG GGS mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von KINDERBETREUUNG GGS nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

KINDERBETREUUNG GGS beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.

3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es KINDERBETREUUNG GGS als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

KINDERBETREUUNG GGS beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

KINDERBETREUUNG GGS beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

KINDERBETREUUNG GGS beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

KINDERBETREUUNG GGS weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

KINDERBETREUUNG GGS beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie KINDERBETREUUNG GGS dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist KINDERBETREUUNG GGS einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

KINDERBETREUUNG GGS beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden

Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist KINDERBETREUUNG GGS auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

KINDERBETREUUNG GGS unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von KINDERBETREUUNG GGS nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät KINDERBETREUUNG GGS von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für KINDERBETREUUNG GGS die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt KINDERBETREUUNG GGS die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

KINDERBETREUUNG GGS beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
KINDERBETREUUNG GGS unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für KINDERBETREUUNG GGS gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
KINDERBETREUUNG GGS plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

KINDERBETREUUNG GGS beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)

Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. KINDERBETREUUNG GGS schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt KINDERBETREUUNG GGS zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von KINDERBETREUUNG GGS nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

KINDERBETREUUNG GGS beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen

landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für KINDERBETREUUNG GGS nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

KINDERBETREUUNG GGS beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für KINDERBETREUUNG GGS nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

KINDERBETREUUNG GGS beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. KINDERBETREUUNG GGS versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte KINDERBETREUUNG GGS mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

KINDERBETREUUNG GGS beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

KINDERBETREUUNG GGS beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

KINDERBETREUUNG GGS plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

KINDERBETREUUNG GGS beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

KINDERBETREUUNG GGS beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

KINDERBETREUUNG GGS beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb KINDERBETREUUNG GGS es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

KINDERBETREUUNG GGS beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei

Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

KINDERBETREUUNG GGS mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt KINDERBETREUUNG GGS an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

KINDERBETREUUNG GGS beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt KINDERBETREUUNG GGS eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

KINDERBETREUUNG GGS dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen KINDERBETREUUNG GGS für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

KINDERBETREUUNG GGS

Christine Egger-Schöb, Präsidentin
Rita Zäch, Geschäftsleitung

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Kinderkrippe Olten, co F. Giori, Präsident Paul-Brandt-Strasse 5, 4600 Olten

Olten, 11. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Kinderkrippe Olten bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von Kinderkrippe Olten

Kinderkrippe Olten fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Kinderkrippe Olten fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Kinderkrippe Olten beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf, um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt Kinderkrippe Olten, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.

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

- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt Kinderkrippe Olten, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.
- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von Kinderkrippe Olten soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist Kinderkrippe Olten erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von Kinderkrippe Olten die Ausrichtung und Durchführung. Kinderkrippe Olten erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was Kinderkrippe Olten explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von Kinderkrippe Olten ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Kinderkrippe Olten stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die

tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Kinderkrippe Olten würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Kinderkrippe Olten geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für Kinderkrippe Olten ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt Kinderkrippe Olten, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert Kinderkrippe Olten einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert Kinderkrippe Olten daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für Kinderkrippe Olten jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Kinderkrippe Olten fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von Kinderkrippe Olten ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Kinderkrippe Olten hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert Kinderkrippe Olten eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Kinderkrippe Olten beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler

oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt Kinderkrippe Olten, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt Kinderkrippe Olten, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Kinderkrippe Olten beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Kinderkrippe Olten es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Kinderkrippe Olten beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Kinderkrippe Olten akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Kinderkrippe Olten unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert Kinderkrippe Olten an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Kinderkrippe Olten beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Kinderkrippe Olten beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist Kinderkrippe Olten zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Kinderkrippe Olten beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist Kinderkrippe Olten auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Kinderkrippe Olten unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Kinderkrippe Olten gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von Kinderkrippe Olten bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt Kinderkrippe Olten deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist Kinderkrippe Olten einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kinderkrippe Olten deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art.

3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kinderkrippe Olten deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kinderkrippe Olten deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist Kinderkrippe Olten auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist Kinderkrippe Olten mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von Kinderkrippe Olten nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Kinderkrippe Olten beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage, die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es Kinderkrippe Olten als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Kinderkrippe Olten beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Kinderkrippe Olten beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Kinderkrippe Olten beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Kinderkrippe Olten weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss

der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Kinderkrippe Olten beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie Kinderkrippe Olten dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist Kinderkrippe Olten einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Kinderkrippe Olten beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.

[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist Kinderkrippe oLten auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Kinderkrippe Olten unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von Kinderkrippe Olten nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät Kinderkrippe Olten von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für Kinderkrippe Olten die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der

Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt Kinderkrippe Olten die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Kinderkrippe Olten beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Kinderkrippe Olten unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für Kinderkrippe Olten gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Kinderkrippe Olten plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Kinderkrippe Olten beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist

in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Kinderkrippe Olten schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt Kinderkrippe Olten zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von Kinderkrippe Olten nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Kinderkrippe Olten beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.

b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für Kinderkrippe Olten nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Kinderkrippe Olten beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl.

Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für Kinderkrippe Olten nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Kinderkrippe Olten beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Kinderkrippe Olten versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte Kinderkrippe Olten mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Kinderkrippe Olten beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der

Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Kinderkrippe Olten beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Kinderkrippe Olten plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Kinderkrippe Olten beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Kinderkrippe Olten beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Kinderkrippe Olten beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Kinderkrippe Olten es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Kinderkrippe Olten beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl.

aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Kinderkrippe Olten mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt Kinderkrippe Olten an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Kinderkrippe Olten beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt Kinderkrippe Olten eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Kinderkrippe Olten dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen Kinderkrippe Olten für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Verein
Kinderkrippe Olten

Franco Giori, Präsident

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Verein Kinderkrippe Sennhof

Birmensdorf, 10.7.2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Verein Kinderkrippe Sennhof bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von Verein Kinderkrippe Sennhof

Verein Kinderkrippe Sennhof fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Verein Kinderkrippe Sennhof fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt Verein Kinderkrippe Sennhof, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt Verein Kinderkrippe Sennhof, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von Verein Kinderkrippe Sennhof soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist Verein Kinderkrippe Sennhof erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von Verein Kinderkrippe Sennhof die Ausrichtung und Durchführung. Verein Kinderkrippe Sennhof erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was Verein Kinderkrippe Sennhof explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von Verein Kinderkrippe Sennhof ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Verein Kinderkrippe Sennhof stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Verein Kinderkrippe Sennhof würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Verein Kinderkrippe Sennhof geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für Verein Kinderkrippe Sennhof ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt Verein Kinderkrippe Sennhof**, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird.** Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung

Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert Verein Kinderkrippe Sennhof einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert Verein Kinderkrippe Sennhof daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen

Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für Verein Kinderkrippe Sennhof jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Verein Kinderkrippe Sennhof fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im**

erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden. Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von** Verein Kinderkrippe Sennhof **ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Verein Kinderkrippe Sennhof hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert Verein Kinderkrippe Sennhof eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen.** Verein Kinderkrippe Sennhof **beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen

werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt Verein Kinderkrippe Sennhof, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt Verein Kinderkrippe Sennhof, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Verein Kinderkrippe Sennhof es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Verein Kinderkrippe Sennhof akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Verein Kinderkrippe Sennhof unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert Verein Kinderkrippe Sennhof an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist Verein Kinderkrippe Sennhof zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist Verein Kinderkrippe Sennhof auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Verein Kinderkrippe Sennhof unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Verein Kinderkrippe Sennhof gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge Verein Kinderkrippe Sennhof bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt Verein Kinderkrippe Sennhof deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist Verein Kinderkrippe Sennhof einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Verein Kinderkrippe Sennhof deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art.

3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Verein Kinderkrippe Sennhof deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Verein Kinderkrippe Sennhof deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist Verein Kinderkrippe Sennhof auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist Verein Kinderkrippe Sennhof mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von Verein Kinderkrippe Sennhof nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.

3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es Verein Kinderkrippe Sennhof als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Verein Kinderkrippe Sennhof weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie Verein Kinderkrippe Sennhof dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist Verein Kinderkrippe Sennhof einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden

Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist Verein Kinderkrippe Sennhof auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Verein Kinderkrippe Sennhof unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von Verein Kinderkrippe Sennhof nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät Verein Kinderkrippe Sennhof von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für Verein Kinderkrippe Sennhof die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt Verein Kinderkrippe Sennhof die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Verein Kinderkrippe Sennhof unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für Verein Kinderkrippe Sennhof gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Verein Kinderkrippe Sennhof plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)

Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Verein Kinderkrippe Sennhof schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt Verein Kinderkrippe Sennhof zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von Verein Kinderkrippe Sennhof nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen

landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für Verein Kinderkrippe Sennhof nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für Verein Kinderkrippe Sennhof nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Verein Kinderkrippe Sennhof versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte Verein Kinderkrippe Sennhof mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Verein Kinderkrippe Sennhof plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4

Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Verein Kinderkrippe Sennhof es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1

In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei

Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

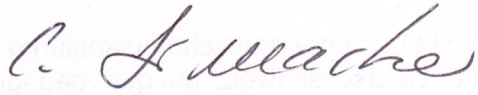
Verein Kinderkrippe Sennhof mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt Verein Kinderkrippe Sennhof an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Verein Kinderkrippe Sennhof beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt Verein Kinderkrippe Sennhof eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Verein Kinderkrippe Sennhof dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen Verein Kinderkrippe Sennhof für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Christine Limacher

Verein Kinderkrippe Sennhof

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von XXX = Kinderkrippe Storchenäscht, Kerzers

Kerzers, 10.06.2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. XXX bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von XXX = Kinderkrippe Storchenäscht

XXX fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. XXX fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. XXX beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt XXX, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt XXX, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von XXX soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist XXX erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von XXX die Ausrichtung und Durchführung. XXX erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was XXX explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von XXX ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. XXX stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen

XXX würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). XXX geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für XXX ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt XXX, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert XXX einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen

von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert XXX daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für XXX jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. XXX fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von XXX ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). XXX hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert XXX eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. XXX beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt XXX, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt XXX, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. XXX beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb XXX es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

XXX beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
XXX akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

XXX unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert XXX an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

XXX beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

XXX beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist XXX zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

XXX beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a

Für die genaue Argumentation verweist XXX auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

XXX unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
XXX gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von XXX bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt XXX deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist XXX einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt XXX deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt XXX deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt XXX deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist XXX auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist XXX mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von XXX nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

XXX beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es XXX als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

XXX beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

XXX beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

XXX beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

XXX weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor

bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

XXX beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie XXX dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist XXX einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

XXX beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist XXX auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

XXX unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von XXX nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät XXX von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für XXX die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie

arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt XXX die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

XXX beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
XXX unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für XXX gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
XXX plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

XXX beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. XXX schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt XXX zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von XXX nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

XXX beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.

c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für XXX nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

XXX beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen

Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für XXX nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

XXX beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. XXX versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte XXX mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

XXX beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er

sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

XXX beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

XXX plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

XXX beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

XXX beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine

Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

XXX beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb XXX es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

XXX beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

XXX mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt XXX an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

XXX beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt XXX eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

XXX dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen XXX für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Kinderkrippe Storchenäscht

A. Schwab

Betreibsleitung
Annemarie Schwab

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme vom Kinderkrippenverein Dietikon

Dietikon, 03.Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Kinderkrippenverein Dietikon bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position vom Kinderkrippenverein Dietikon

Kinderkrippenverein Dietikon fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Kinderkrippenverein Dietikon fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Kinderkrippenverein Dietikon beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt Kinderkrippenverein Dietikon, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt Kinderkrippenverein Dietikon, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von Kinderkrippenverein Dietikon soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist Kinderkrippenverein Dietikon erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von Kinderkrippenverein Dietikon die Ausrichtung und Durchführung. Kinderkrippenverein Dietikon erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was Kinderkrippenverein Dietikon explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von Kinderkrippenverein Dietikon ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Kinderkrippenverein Dietikon stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Kinderkrippenverein Dietikon würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Kinderkrippenverein Dietikon geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für Kinderkrippenverein Dietikon ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt Kinderkrippenverein Dietikon, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung

Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert Kinderkrippenverein Dietikon einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert Kinderkrippenverein Dietikon daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für Kinderkrippenverein Dietikon jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Kinderkrippenverein Dietikon fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im**

erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden. Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von Kinderkrippenverein Dietikon ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Kinderkrippenverein Dietikon hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert Kinderkrippenverein Dietikon eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Kinderkrippenverein Dietikon beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen

werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt Kinderkrippenverein Dietikon, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt Kinderkrippenverein Dietikon, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Kinderkrippenverein Dietikon beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Kinderkrippenverein Dietikon es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Kinderkrippenverein Dietikon beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Kinderkrippenverein Dietikon akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Kinderkrippenverein Dietikon unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert Kinderkrippenverein Dietikon an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Kinderkrippenverein Dietikon beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Kinderkrippenverein Dietikon beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist Kinderkrippenverein Dietikon zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Kinderkrippenverein Dietikon beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist Kinderkrippenverein Dietikon auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Kinderkrippenverein Dietikon unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Kinderkrippenverein Dietikon gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von Kinderkrippenverein Dietikon bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt Kinderkrippenverein Dietikon deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist Kinderkrippenverein Dietikon einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kinderkrippenverein Dietikon deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art.

3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kinderkrippenverein Dietikon deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kinderkrippenverein Dietikon deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist Kinderkrippenverein Dietikon auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist Kinderkrippenverein Dietikon mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von Kinderkrippenverein Dietikon nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Kinderkrippenverein Dietikon beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.

3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es Kinderkrippenverein Dietikon als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Kinderkrippenverein Dietikon beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Kinderkrippenverein Dietikon beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Kinderkrippenverein Dietikon beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Kinderkrippenverein Dietikon weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Kinderkrippenverein Dietikon beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie Kinderkrippenverein Dietikon dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist Kinderkrippenverein Dietikon einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Kinderkrippenverein Dietikon beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden

Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist Kinderkrippenverein Dietikon auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Kinderkrippenverein Dietikon unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von Kinderkrippenverein Dietikon nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät Kinderkrippenverein Dietikon von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für Kinderkrippenverein Dietikon die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt Kinderkrippenverein Dietikon die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Kinderkrippenverein Dietikon beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Kinderkrippenverein Dietikon unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für Kinderkrippenverein Dietikon gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Kinderkrippenverein Dietikon plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Kinderkrippenverein Dietikon beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)

Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Kinderkrippenverein Dietikon schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt Kinderkrippenverein Dietikon zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von Kinderkrippenverein Dietikon nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Kinderkrippenverein Dietikon beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen

landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für Kinderkrippenverein Dietikon nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Kinderkrippenverein Dietikon beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für Kinderkrippenverein Dietikon nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Kinderkrippenverein Dietikon beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Kinderkrippenverein Dietikon versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte Kinderkrippenverein Dietikon mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Kinderkrippenverein Dietikon beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Kinderkrippenverein Dietikon beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Kinderkrippenverein Dietikon plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Kinderkrippenverein Dietikon beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Kinderkrippenverein Dietikon beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Kinderkrippenverein Dietikon beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Kinderkrippenverein Dietikon es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Kinderkrippenverein Dietikon beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei

Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Kinderkrippenverein Dietikon mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt Kinderkrippenverein Dietikon an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Kinderkrippenverein Dietikon beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt Kinderkrippenverein Dietikon eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Kinderkrippenverein Dietikon dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen Kinderkrippenverein Dietikon für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Kinderkrippenverein Dietikon
Margrit Risch
Geschäftsleitung

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von der Chäferfäscht GmbH

Winterthur, 05. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Die Chäferfäscht GmbH bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von der Chäferfäscht GmbH

Die Chäferfäscht GmbH fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Chäferfäscht GmbH fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die Chäferfäscht GmbH beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt Die Chäferfäscht GmbH, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt die Chäferfäscht GmbH, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von der Chäferfäscht GmbH soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist die Chäferfäscht GmbH erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von der Chäferfäscht GmbH die Ausrichtung und Durchführung. Die Chäferfäscht GmbH erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was die Chäferfäscht GmbH explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht der Chäferfäscht GmbH ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Die Chäferfäscht GmbH stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Die Chäferfäscht GmbH würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Die Chäferfäscht GmbH geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für Chäferfäscht GmbH ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt die Chäferfäscht GmbH, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert die Chäferfäscht GmbH einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert die Chäferfäscht GmbH daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für die Chäferfäscht GmbH jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Chäferfäscht GmbH fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht der Chäferfäscht GmbH ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Die Chäferfäscht GmbH hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert die Chäferfäscht GmbH eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die Chäferfäscht GmbH beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler

oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt die Chäferfäscht GmbH, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt die Chäferfäscht GmbH, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Die Chäferfäscht GmbH beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die Chäferfäscht GmbH es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Die Chäferfäscht GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Die Chäferfäscht GmbH akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Die Chäferfäscht GmbH unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert die Chäferfäscht GmbH an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Die Chäferfäscht GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Die Chäferfäscht GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist die Chäferfäscht GmbH zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Die Chäferfäscht GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist die Chäferfäscht GmbH auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Chäferfäscht GmbH unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Die Chäferfäscht GmbH gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von der Chäferfäscht GmbH bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt die Chäferfäscht GmbH deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist die Chäferfäscht GmbH einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Chäferfäscht GmbH deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d

Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Chäferfäscht GmbH deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Chäferfäscht GmbH deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist Chäferfäscht GmbH auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist Chäferfäscht GmbH mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von Chäferfäscht GmbH nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Chäferfäscht GmbH beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.

3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es Chäferfäscht GmbH als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Chäferfäscht GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Chäferfäscht GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Chäferfäscht GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Chäferfäscht GmbH weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Chäferfäscht GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie Chäferfäscht GmbH dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist Chäferfäscht GmbH einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Chäferfäscht GmbH beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden

Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist Chäferfäscht GmbH auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Chäferfäscht GmbH unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von Chäferfäscht GmbH nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät Chäferfäscht GmbH von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für Chäferfäscht GmbH die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt Chäferfäscht GmbH die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Chäferfäscht GmbH beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Chäferfäscht GmbH unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für Chäferfäscht GmbH gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Chäferfäscht GmbH plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Chäferfäscht GmbH beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)

Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Chäferfäscht GmbH schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt Chäferfäscht GmbH zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von Chäferfäscht GmbH nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Chäferfäscht GmbH beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50

Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für Chäferfäscht GmbH nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Chäferfäscht GmbH beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)

Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für Chäferfäscht GmbH nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Chäferfäscht GmbH beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Chäferfäscht GmbH versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte Chäferfäscht GmbH mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Chäferfäscht GmbH beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Chäferfäscht GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Chäferfäscht GmbH plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Chäferfäscht GmbH beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Chäferfäscht GmbH beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Chäferfäscht GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Chäferfäscht GmbH es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Chäferfäscht GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in

der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Chäferfäscht GmbH mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt Chäferfäscht GmbH an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Chäferfäscht GmbH beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt Chäferfäscht GmbH eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Chäferfäscht GmbH dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen Chäferfäscht GmbH für weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Für die Chäferfäscht GmbH
Renate Mezzena und Jacqueline Schoch

Per E-Mail
Kommission für Wissenschaft, Bildung
und Kultur
CH-3003 Bern

Jegenstorf, 9. Juni 2024

Stellungnahme der Kinderwelt Jegenstorf zu den Anträgen der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Die Kinderwelt Jegenstorf bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position der Kinderwelt Jegenstorf

Die Kinderwelt Jegenstorf fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**:
  Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung *und* deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**:
  Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Kinderwelt Jegenstorf fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in die Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftlich ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**:
  Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund,

Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.

- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**:
  Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt die Kinderwelt Jegenstorf, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**:
  Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt die Kinderwelt Jegenstorf, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.
- **Konsequente Umsetzung des linearen Modells**:
  Aus Sicht der Kinderwelt Jegenstorf soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist die Kinderwelt Jegenstorf erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht der Kinderwelt Jegenstorf die Ausrichtung und Durchführung. Die Kinderwelt Jegenstorf erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was die Kinderwelt Jegenstorf explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richten sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie

arbeiten müssen. «Arbeit» ist nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht der Kinderwelt Jegenstorf ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können. Auch beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Die Kinderwelt Jegenstorf stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen

Die Kinderwelt Jegenstorf würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Die Kinderwelt Jegenstorf geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden

Im Gegensatz dazu erschliesst sich für die Kinderwelt Jegenstrof ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, deren Tragkraft sich gegenseitig bedingt: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung *und* deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt die Kinderwelt Jegenstorf, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und

Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Der Bund steht in der Verantwortung

Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert die Kinderwelt Jegenstorf, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln. Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert die Kinderwelt Jegenstorf daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. 1 BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen

Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für die Kinderwelt Jegenstorf jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Kinderwelt Jegenstorf fordert deshalb, die

Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein

Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht der Kinderwelt Jegenstorf ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Die Kinderwelt Jegenstorf fordert, hiervon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel

Deshalb appelliert die Kinderwelt Jegenstorf eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärken ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung

des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten

Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt die Kinderwelt Jegenstorf, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung

Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt die Kinderwelt Jegenstorf, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten

Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die Kinderwelt Jegenstorf es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a

Die Kinderwelt Jegenstorf akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2bis FamZG)

Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Die Kinderwelt Jegenstorf unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c

Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert die Kinderwelt Jegenstorf an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam.

Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}

Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d

Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist die Kinderwelt Jegenstorf zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a

Für die genaue Argumentation verweist die Kinderwelt Jegenstorf auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Kinderwelt Jegenstorf unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a

Die Kinderwelt Jegenstorf gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge der Kinderwelt Jegenstorf bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt die Kinderwelt Jegenstorf deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b

Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist die Kinderwelt Jegenstorf einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Kinderwelt Jegenstorf deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

«institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;»

Bst. d

Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Kinderwelt Jegenstorf deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

«Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.»

Bst. e

Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Kinderwelt Jegenstorf deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist die Kinderwelt Jegenstorf auf ihre Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist die Kinderwelt Jegenstorf mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht der Kinderwelt Jegenstorf nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

«Art. 4 Überentschädigung

[1] Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.

[2] Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.

[3] Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.»

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es die Kinderwelt Jegenstorf als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b

Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung

nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c

Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d

Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Die Kinderwelt Jegenstorf weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. c^{bis} UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4

Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie die Kinderwelt Jegenstorf dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist die Kinderwelt Jegenstorf einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3^{quinquies}). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

«Art. 17

[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.

[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.»

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3

Für die genaue Argumentation verweist die Kinderwelt Jegenstorf auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Kinderwelt Jegenstorf unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c

Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht der Kinderwelt Jegenstorf nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät die Kinderwelt Jegenstorf von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für die Kinderwelt Jegenstorf die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1^{quater}) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt die Kinderwelt Jegenstorf die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

«c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.»

Abs. 1bis

Die Kinderwelt Jegenstorf unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für die Kinderwelt Jegenstorf gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a

Die Kinderwelt Jegenstorf plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

«Abs. 3a

Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.»

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)

Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Die Kinderwelt Jegenstorf schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt die Kinderwelt Jegenstorf zu bedenken, dass Kinder

nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht der Kinderwelt Jegenstorf nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

«Abs. 3

Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis

a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.

b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.

c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter

a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.

b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.

c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.

d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.»

Abs. 2ter (neu: Abs. 3^{quater})

Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten

können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für die Kinderwelt Jegenstorf nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

«Abs. 3^{quater}

Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.»

Abs. 2^{quater} (neu: Abs. 3^{quinquies})

Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3^{quater}). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für die Kinderwelt Jegenstorf nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

«Abs. 3^{quinquies}

Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.»

Abs. 3 (neu: Abs. 4)

Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige

Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Die Kinderwelt Jegenstorf versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte die Kinderwelt Jegenstorf mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5

Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)

Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

«Abs. 5

Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3^{quater} und $3^{quinquies}$ FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.»

Art. 23a Statistik

Die Kinderwelt Jegenstorf plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

«Art. 23a

Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.»

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2

Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

«Abs. 2

Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1–3 FamZG.»

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4

Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die Kinderwelt Jegenstorf es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1

In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten»,

S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Die Kinderwelt Jegenstorf mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt die Kinderwelt Jegenstorf an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Die Kinderwelt Jegenstorf beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt die Kinderwelt Jegenstorf eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Die Kinderwelt Jegenstorf dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen die Kinderwelt Jegenstorf für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Markus Bigler
Präsident des Vorstands

Doris Jäggi
Co-Geschäftsführerin

KITA
KINDERTAGESSTÄTTEN
BACHTELEN

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Kindertagesstätten Bachtelen

Grenchen, 12. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Kita Bachtlen bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von Kita Bachtelen

Kita Bachtelen fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Kita Bachtelen fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Kita Bachtelen beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt, Kita Bachtelen das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.

- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt Kita Bachtelen, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.
- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von Kita Bachtelen soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist Kita Bachtelen erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von Kita Bachtelen die Ausrichtung und Durchführung. Kita Bachtelen erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was Kita Bachtelen explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von Kita Bachtelen ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für Kita Bachtelen die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich

beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Kita Bachtelen würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Kita Bachtelen geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für Kita Bachtelen ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt Kita Bachtelen, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert Kita Bachtelen einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert Kita Bachtelen daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für Kita Bachtelen jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. f Kita Bachtelen ordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von Kita Bachtelen ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Kita Bachtelen hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert Kita Bachtelen eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Kita Bachtelen beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler

oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt Kita Bachtelen, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt Kita Bachtelen, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Kita Bachtelen beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Kita Bachtelen es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Kita Bachtelen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Kita Bachtelen akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Kita Bachtelen unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert Kita Bachtelen an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Kita Bachtelen beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Kita Bachtelen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist Kita Bachtelen zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Kita Bachtelen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a

Für die genaue Argumentation verw Kita Bachtelen eist auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Kita Bachtelen unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Kita Bachtelen gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von Kita Bachtelen bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt Kita Bachtelen deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist Kita Bachtelen einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kita Bachtelen deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kita Bachtelen deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kita Bachtelen deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist Kita Bachtelen auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist Kita Bachtelen mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von Kita Bachtelen nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Kita Bachtelen beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es Kita Bachtelen als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Kita Bachtelen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Kita Bachtelen beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Kita Bachtelen beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Kita Bachtelen weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor

bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Kita Bachtelen beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie Kita Bachtelen dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist Kita Bachtelen einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Kita Bachtelen beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist Kita Bachtelen auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Kita Bachtelen unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von Kita Bachtelen nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät Kita Bachtelen von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für Kita Bachtelen die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art.

19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt Kita Bachtelen XXX die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Kita Bachtelen beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Kita Bachtelen unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für Kita Bachtelen gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
pl Kita Bachtelen ädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und d Kita Bachtelen urch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Kita Bachtelen schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt Kita Bachtelen zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von Kita Bachtelen nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Kita Bachtelen beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.

c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für Kita Bachtelen nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Kita Bachtelen beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen

Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für Kita Bachtelen nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Kita Bachtelen beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Kita Bachtelen versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte Kita Bachtelen mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Kita Bachtelen beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren

Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Kita Bachtelen beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Kita Bachtelen plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Kita Bachtelen beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Kita Bachtelen beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4

Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Kita Bachtelen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Kita Bachtelen es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Kita Bachtelen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl.

aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Kita Bachtelen mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt Kita Bachtelen an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Kita Bachtelen beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt Kita Bachtelen eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Kita Bachtelen dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen Monika Zoss für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

BACHTELEN
KINDERTAGESSTÄTTE

Monika Zoss
Institutionsleitung KITA
Bachtelenstrasse 24
CH-2540 Grenchen
Tel. +41 32 531 08 01

monika.zoss@kita.bachtelen.ch
www.bachtelen.ch/

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Kita Calimero

Tägerwilen 5.6.2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Die Kita Calimero bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von Kita Calimero

Die Kita Calimero fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Kita Calimero fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die Kita Calimero beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt Die Kita Calimero das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt die Kita Calimero die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von der Kita Calimero soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist die Kita Calimero erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von der kIta Calimero die Ausrichtung und Durchführung. Die Kita Calimero erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was die Kita Calimero explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von der Kita Calimero ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Die Kita Calimero stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
die Kita Calimero würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Die Kita Calimero geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für die Kita Calimero ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt die Kita Calimero, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung

Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert die Kita Calimero einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert die Kita Calimero daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für die Kita Calimero jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Kita Calimero fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im**

erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden. Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von der Kita Calimero ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Die Kita Calimero hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert die Kita Calimero eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die Kita Calimero beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen

werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt die Kita Calimero, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt die Kita Calimero, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Die Kita Calimero beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die Kita Calimero es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Die Kita Calimero beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Die Kita Calimero akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Die Kita Calimero unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert die Kita Calimero an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Die Kita Calimero beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Die Kita Calimero beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist die Kita Calimero zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Die Kita Calimero beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a

Für die genaue Argumentation verweist die Kita Calimero auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Kita Calimero unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Die Kita Calimero gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von der Kita Calimerobei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt die Kita Calimero deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist die Kita Calimero einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Kita Calimero deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Kita Calimero deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Kita Calimero deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist die Kita Calimero auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist die Kita Calimero mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von der Kita Calimero nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.
Die Kita Calimero beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es die Kita Calimero als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Die Kita Calimero beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Die Kita Calimero beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Die Kita Calimero beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Die Kita Calimero weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter

FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Die Kita Calimero beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie die Kita Calimero dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist die Kita Calimero einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Die Kita Calimero beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist die Kita Calimero auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Kita Calimero unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von der Kita Calimero nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät die Kita Calimero von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für die Kita Calimero die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus-

oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt die Kita Calimero die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Die Kita Calimero beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Die Kita Calimero unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für die Kita Calimero gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Die Kita Calimero plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Kita Calimero beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der

Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Die Kita Calimero schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt die Kita Calimero zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von der Kita Calimero nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Die Kita Calimero beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für die Kita Calimero nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Die Kita Calimero beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für die Kita Calimero nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Die Kita Calimero beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Die Kita Calimeroversteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte die Kita Calimero mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Die Kita Calimero beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Die Kita Calimero beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Die Kita Calimero plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Kita Calimero beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Die Kita Calimero beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen,

nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Die Kita Calimero beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die Kita Calimero es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Die Kita Calimero beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Die Kita Calimero mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf

die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt die Kita Calimero an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Die Kita Calimero beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt die Kita Calimero eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Die Kita Calimero dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen die Kita Calimero für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Kita Calimero

Standort: Tägerwilen. Ermatingen, Kreuzlingen, Lengwil, Bottighofen

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Kita Chliinä Chnopf

Zunzgen, 03.06.2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Kita Chliinä Chnopf bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von Kita Chliinä Chnopf

Kita Chliinä Chnopf fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Kita Chliinä Chnopf fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Kita Chliinä Chnopf beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt Kita Chliinä Chnopf, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt Kita Chliinä Chnopf die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von Kita Chliinä Chnopf soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist Kita Chliinä Chnopf erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von Kita Chliinä Chnopf die Ausrichtung und Durchführung. Kita Chliinä Chnopf erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was Kita Chliinä Chnopf explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von Kita Chliinä Chnopf ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Kita Chliinä Chnopf stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Kita Chliinä Chnopf würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Kita Chliinä Chnopf geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für Kita Chliinä Chnopf ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt Kita Chliinä Chnopf, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung

Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert Kita Chliinä Chnopf einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert Kita Chliinä Chnopf daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für Kita Chliinä Chnopf jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Kita Chliinä Chnopf fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im**

erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden. Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von Kita Chliinä Chnopf ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Kita Chliinä Chnopf hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert Kita Chliinä Chnopf eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen.** Kita Chliinä Chnopf **beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen

werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt Kita Chliinä Chnopf, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt Kita Chliinä Chnopf, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Kita Chliinä Chnopf beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Kita Chliinä Chnopf es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Kita Chliinä Chnopf beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Kita Chliinä Chnopf akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Kita Chliinä Chnopf unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert Kita Chliinä Chnopf an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Kita Chliinä Chnopf beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Kita Chliinä Chnopf beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist Kita Chliinä Chnopf zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Kita Chliinä Chnopf beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a

Für die genaue Argumentation verweist Kita Chliinä Chnopf auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Kita Chliinä Chnopf unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Kita Chliinä Chnopf gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von Kita Chliinä Chnopf bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt Kita Chliinä Chnopf deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist Kita Chliinä Chnopf einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kita Chliinä Chnopf deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kita Chliinä Chnopf deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kita Chliinä Chnopf deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist Kita Chliinä Chnopf auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist Kita Chliinä Chnopf mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von Kita Chliinä Chnopf nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Kita Chliinä Chnopf beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es Kita Chliinä Chnopf als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Kita Chliinä Chnopf beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

XXX beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Kita Chliinä Chnopf beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Kita Chliinä Chnopf weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor

bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Kita Chliinä Chnopf beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie Kita Chliinä Chnopf dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist Kita Chliinä Chnopf einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Kita Chliinä Chnopf beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist Kita Chliinä Chnopf auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Kita Chliinä Chnopf unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von Kita Chliinä Chnopf nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät Kita Chliinä Chnopf von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für Kita Chliinä Chnopf die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art.

19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt Kita Chliinä Chnopf die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Kita Chliinä Chnopf beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Kita Chliinä Chnopf unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für Kita Chliinä Chnopf gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Kita Chliinä Chnopf plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Kita Chliinä Chnopf beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Kita Chliinä Chnopf schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt Kita Chliinä Chnopf zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von Kita Chliinä Chnopf nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Kita Chliinä Chnopf beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.

c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für Kita Chliinä Chnopf nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Kita Chliinä Chnopf beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen

Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für Kita Chliinä Chnopf nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Kita Chliinä Chnopf beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Kita Chliinä Chnopf versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte Kita Chliinä Chnopf mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Kita Chliinä Chnopf beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren

Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Kita Chliinä Chnopf beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Kita Chliinä Chnopf plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Kita Chliinä Chnopf beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Kita Chliinä Chnopf beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4

Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Kita Chliinä Chnopf beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Kita Chliinä Chnopf es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Kita Chliinä Chnopf beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl.

aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Kita Chliinä Chnopf mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt Kita Chliinä Chnopf an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Kita Chliinä Chnopf beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt Kita Chliinä Chnopf eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Kita Chliinä Chnopf dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen Kita Chliinä Chnopf für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Kita Chliinä Chnopf

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme vom Verein KITAs Fraubrunnen - Utzenstorf

Utzenstorf, 10. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position vom Verein KITAs Fraubrunnen- Utzenstorf

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht vom Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht vom Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf die Ausrichtung und Durchführung. Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht vom Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für

die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für den Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für den Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht vom Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger

Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder

von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge vom Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht vom Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.

2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht vom Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für den Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für den Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht vom Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für den Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für den Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Der Verein KITAs Fraubrunnen – Utzenstorf dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz.

Freundliche Grüsse

Barbara Scheuber und Ruth Brand, Geschäftsleitung Verein KITAs Fraubrunnen- Utzenstorf

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Kita Colorin

Bern, 11. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Kita Colorin bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von Kita Colorin

Kita Colorin fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Kita Colorin fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Kita Colorin beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf, um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt Kita Colorin, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt Kita Colorin, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von der Kita Colorin soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist die Kita Colorin erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von der Kita Colorin die Ausrichtung und Durchführung. Die Kita Colorin erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was die Kita Colorin explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richten sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von der Kita Colorin ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Die Kita Colorin stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Die Kita Colorin würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Die Kita Colorin geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für die Kita Colorin ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt die Kita Colorin, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert die Kita Colorin einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert die Kita Colorin daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für die Kita Colorin jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Kita Colorin fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von der Kita Colorin ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Die Kita Colorin hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert die Kita Colorin eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die Kita Colorin beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf, um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärken ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss

auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt die Kita Colorin, dass im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern allein zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt Die Kita Colorin, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Die Kita Colorin beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die Kita Colorin es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Die Kita Colorin beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Die Kita Colorin akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Die Kita Colorin unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert die Kita Colorin an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Die Kita Colorin beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Die Kita Colorin beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist die Kita Colorin zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Die Kita Colorin beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a

Für die genaue Argumentation verweist die Kita Colorin auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Kita Colorin unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Die Kita Colorin gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge der Kita Colorin bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt die Kita Colorin deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist die Kita Colorin einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Kita Colorin deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Kita Colorin deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Kita Colorin deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist die Kita Colorin auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist die Kita Colorin mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von der Kita Colorin nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Die Kita Colorin beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage, die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es die Kita Colorin als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Die Kita Colorin beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Die Kita Colorin beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Die Kita Colorin beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Die Kita Colorin weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss

der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Die Kita Colorin beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie die Kita Colorin dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist die Kita Colorin einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Die Kita Colorin beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.

[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist Die Kita Colorin auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Kita Colorin unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von der Kita Colorin nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät die Kita Colorin von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für die Kita Colorin die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der

Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt die Kita Colorin die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Die Kita Colorin beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Die Kita Colorin unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für die Kita Colorin gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Die Kita Colorin plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Kita Colorin beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist

in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Die Kita Colorin schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt der Kita Colorin zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von der Kita Colorin nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Die Kita Colorin beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.

b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für die Kita Colorin nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Die Kita Colorin beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl.

Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für die Kita Colorin nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Die Kita Colorin beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Die Kita Colorin versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Die Kita Colorin beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der

Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Die Kita Colorin beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Die Kita Colorin plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Kita Colorin beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Die Kita Colorin beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Die Kita Colorin beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die Kita Colorin es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Die Kita Colorin beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl.

aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Die Kita Colorin mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt die Kita Colorin an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Die Kita Colorin beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt die Kita Colorin eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Die Kita Colorin dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen Samanta Perez für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Samanta Perez
Leiterin
Kita Colorin

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Kita Känguru Telli

Aarau, 04.2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Die Kita Känguru bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von Kita Känguru Freihof

Die Kita Känguru Freihoffordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Kita Känguru Freihof fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die Kita Känguru Freihof beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt Kita Känguru Freihof, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.

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

- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt die Kita Känguru Freihof die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.
- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von Kita Känguru Freihof soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist die Kita Känguru Freihof erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von Kita Känguru Freihof die Ausrichtung und Durchführung. Die Kita Känguru Freihof erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was Kita Känguru Freihof explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung, richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von Kita Känguru Freihof ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Die Kita Känguru Freihof stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die

tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Kita Känguru Freihof würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Die Kita Känguru Freihof geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für die Kita Känguru Freihof ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt Kita Känguru Freihof, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert Kita Känguru Freihof einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert die Kita Känguru Freihof daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für Kita Känguru Freihof jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Kita Känguru Freihof fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von Kita Känguru Freihof ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Kita Känguru Freihof hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert die Kita Känguru Freihof eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die Kita Känguru Freihof beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärken ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss

auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt die Kita Känguru Freihof, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt Kita Känguru Freihof, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Die Kita Känguru Freihof beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Kita Känguru Freihof es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Die Kita Känguru Freihof beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Kita Känguru Freihof akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Die Kita Känguru freihof unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert Kita Känguru Freihof an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Die Kita Känguru Freihof beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Die Kita Känguru Freihof beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist Kita Känguru Freihof zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Die Kita Känguru Freihof beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a

Für die genaue Argumentation verweist Kita Känguru Freihof auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Kita Känguru Freihof unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Kita Känguru Freihof gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von Kita Känguru Freihof bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt die Kita Känguru Freihof deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist Kita Känguru Freihof einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Kita Känguru Freihof deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kita Känguru Freihof deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kita Känguru Freihof deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist die Kita Känguru Freihof auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist Kita Känguru Freihof mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von Kita Känguru Freihof nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Die Kita Känguru Freihof beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es die Kita Känguru Freihof als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Kita Känguru Freihof beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Kita Känguru Freihofbeantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Die Kita Känguru Freihof beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Kita Känguru Freihofweist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen

Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Die Kita Känguru Freihof beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie Kita Känguru Freihof dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist die Kita Känguru Freihof einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Die Kita Känguru Freihof beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.

[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist Kita Känguru Freihof auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Kita Känguru Freihof unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von Kita Känguru Freihof nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät Kita Känguru Freihof von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für Kita Känguru Freihof die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der

Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt Kita Känguru Freihof die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Die Kita Känguru Freihof beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Kita Känguru Freihof unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für Kita Känguru Freihof gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Die Kita Känguru Freihof plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Kita Känguru Freihof beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist

in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Die Kita Känguru Freihof schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt Kita Känguru Freihof zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von Kita Känguru Freihof nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Die Kita Känguru Freihof beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.

b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für Kita Känguru Freihof nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Die Kita Känguru Freihof beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl.

Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für Kita Känguru Freihof nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Die Kita Känguru Freihof beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Kita Känguru Freihof versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte Kita Känguru Freihof mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Die Kita Känguru Freihofbeantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der

Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Die Kita Känguru Freihof beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Kita Känguru Freihof plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Kita Känguru Freihof beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Die Kita Känguru Freihof beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Die Kita Känguru Freihof beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Kita Känguru Freihof es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Die Kita Känguru Freihof beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl.

aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Kita Känguru Freihof mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt die Kita Känguru Freihof an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Die Kita Känguru Freihof beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt Kita Känguru Freihof eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Die Kita Känguru Freihof dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen die Kita Känguru Freihof für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Kita Känguru Freihof

Kindertagesstätten Känguru Aarau
Aare, Freihof, Guyerweg, Telli
Spielgruppe Känguru
Gemeinnützige Frauen Aarau
Eine Institution der Gemeinnützigen Frauen Aarau

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Silvia Stalder, Geschäftsleitung Kita Hand in Hand

Aesch 03.06.24

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Die Kita Hand in Hand GmbH bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von der Kita Hand in Hand GmbH

Die Kita Hand in Hand GmbH fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Kita Hand in Hand GmbH fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die Kita Hand in Hand GmbH beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf, um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt die Kita Hand in Hand GmbH, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.

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

- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt die Kita Hand in Hand GmbH, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.
- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht der Kita Hand in Hand GmbH soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist die Kita Hand in Hand GmbH erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von der Kita Hand in Hand GmbH die Ausrichtung und Durchführung. Die Kita Hand in Hand GmbH erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was die Kita Hand in Hand GmbH explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von der Kita Hand in Hand GmbH ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Die Kita Hand in Hand GmbH stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der

Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Kita Hand in Hand GmbH würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Die Kita Hand in Hand GmbH geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für die Kita Hand in Hand GmbH ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt die Kita Hand in Hand GmbH , dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert die Kita Hand in Hand GmbH einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert die Kita Hand in Hand GmbH daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für die Kita Hand in Hand GmbH jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Kita Hand in Hand GmbH fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von der** Kita Hand in Hand GmbH **ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Die Kita Hand in Hand GmbH hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert die Kita Hand in Hand GmbH eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die** Kita Hand in Hand GmbH **beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler

oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt die Kita Hand in Hand GmbH, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt die Kita Hand in Hand GmbH, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Die Kita Hand in Hand GmbH beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die Kita Hand in Hand GmbH es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Die Kita Hand in Hand GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Die Kita Hand in Hand GmbH akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Die Kita Hand in Hand GmbH unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert die Kita Hand in Hand GmbH an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Die Kita Hand in Hand GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Die Kita Hand in Hand GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist die Kita Hand in Hand GmbH zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Die Kita Hand in Hand GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist die Kita Hand in Hand GmbH auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Kita Hand in Hand GmbH unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Die Kita Hand in Hand GmbH gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von der Kita Hand in Hand GmbH bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt die Kita Hand in Hand GmbH deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist die Kita Hand in Hand GmbH einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Kita Hand in Hand GmbH deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art.

3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt DIE KITA HAND IN HAND GMBH deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt DIE KITA HAND IN HAND GMBH deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist DIE KITA HAND IN HAND GMBH auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist DIE KITA HAND IN HAND GMBH mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von DIE KITA HAND IN HAND GMBH nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

DIE KITA HAND IN HAND GMBH beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.

3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es DIE KITA HAND IN HAND GMBH als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

DIE KITA HAND IN HAND GMBH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

DIE KITA HAND IN HAND GMBH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

DIE KITA HAND IN HAND GMBH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

DIE KITA HAND IN HAND GMBH weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

DIE KITA HAND IN HAND GMBH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie DIE KITA HAND IN HAND GMBH dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist DIE KITA HAND IN HAND GMBH einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

DIE KITA HAND IN HAND GMBH beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden

Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist DIE KITA HAND IN HAND GMBH auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

DIE KITA HAND IN HAND GMBH unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von DIE KITA HAND IN HAND GMBH nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät DIE KITA HAND IN HAND GMBH von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für DIE KITA HAND IN HAND GMBH die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt DIE KITA HAND IN HAND GMBH die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

DIE KITA HAND IN HAND GMBH beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
DIE KITA HAND IN HAND GMBH unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für DIE KITA HAND IN HAND GMBH gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
DIE KITA HAND IN HAND GMBH plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

DIE KITA HAND IN HAND GMBH beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. DIE KITA HAND IN HAND GMBH schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt DIE KITA HAND IN HAND GMBH zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von DIE KITA HAND IN HAND GMBH nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

DIE KITA HAND IN HAND GMBH beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis

a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für DIE KITA HAND IN HAND GMBH nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

DIE KITA HAND IN HAND GMBH beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund

des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für DIE KITA HAND IN HAND GMBH nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

DIE KITA HAND IN HAND GMBH beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. DIE KITA HAND IN HAND GMBH versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte DIE KITA HAND IN HAND GMBH mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden

die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

DIE KITA HAND IN HAND GMBH beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

DIE KITA HAND IN HAND GMBH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

DIE KITA HAND IN HAND GMBH plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

DIE KITA HAND IN HAND GMBH beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

DIE KITA HAND IN HAND GMBH beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

DIE KITA HAND IN HAND GMBH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb DIE KITA HAND IN HAND GMBH es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

DIE KITA HAND IN HAND GMBH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer

Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.
Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen - dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).
DIE KITA HAND IN HAND GMBH mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.
Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt DIE KITA HAND IN HAND GMBH an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit | (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.
DIE KITA HAND IN HAND GMBH beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt DIE KITA HAND IN HAND GMBH eventualiter, dem Antrag der Minderheit | der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.
DIE KITA HAND IN HAND GMBH dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen DIE KITA HAND IN HAND GMBH für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.
Freundliche Grüsse

KITA Hand in Hand GmbH
Untere Kirchgasse 14
4147 Aesch
info@kitahandinhand.ch

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Kita Känguru Aare, SEB

Aarau, 04.2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Die Kita Känguru bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von Kita Känguru Aare, SEB

Die Kita Känguru Aare fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Kita Känguru Aare fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die Kita Känguru Aare beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt die Kita Känguru Aare, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.

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

- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt Kita Känguru Aare, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.
- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von der Kita Känguru Aare soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist die Kita Känguru Aare erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von der Kita Känguru Aare die Ausrichtung und Durchführung. Die Kita Känguru Aare erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was die Kita Känguru Aare explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung, richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von die Kita Känguru Aare ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Die Kita Känguru Aare stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die

tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Die Kita Känguru Aare würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Die Kita Känguru Aare geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für die Kita Känguru Aare ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt die Kita Känguru Aare, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert die Kita Känguru Aare einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert Kita Känguru Aare daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für die Kita Känguru Aare jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Kita Känguru Aare fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von Kita Känguru Aare ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Die Kita Känguru Aare hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert die Kita Känguru Aare eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die Kita Känguru Aare beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler

oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt die Kita Känguru Aare, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt die Kita Känguru Aare, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Die Kita Känguru Aare beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die Kita Känguru Aare es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Die Kita Känguru Aare beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Die Kita Känguru Aare akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Die Kita Känguru Aare unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert die Kita Känguru Aare an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Die Kita Känguru Aare beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Die Kita Känguru Aare beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist die Kita Känguru Aare zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Die Kita Känguru Aare beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a

Für die genaue Argumentation verweist die Kita Känguru Aare auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Kita Känguru Aare unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Die Kita Känguru Aare gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von Kita Känguru Aare bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt die Kita Känguru Aare deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist die Kita Känguru Aare einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Kita Känguru Aare deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Kita Känguru Aare deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Kita Känguru Aare deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist die Kita Känguru Aare auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist die Kita Känguru Aare mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von der Kita Känguru Aare nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Die Kita Känguru Aare beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es die Kita Känguru Aare als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Die Kita Känguru Aare beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Die Kita Känguru Aare beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Die Kita Känguru Aare beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Die Kita Känguru Aare weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor

bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Die Kita Känguru Aare beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie die Kita Känguru Aare dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist die Kita Känguru Aare einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Die Kita Känguru Aare beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist die Kita Känguru Aare auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Kita Känguru Aare unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von Kita Känguru Aare nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät die Kita Känguru Aare von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für die Kita Känguru Aare die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art.

19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt die Kita Känguru Aare die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Die Kita Känguru Aare beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Die Kita Känguru Aare unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für die Kita Känguru Aare gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Die Kita Känguru Aare plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Kita Känguru Aare beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Die Kita Känguru Aare schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt die Kita Känguru Aare zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von Kita Känguru Aare nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Die Kita Känguru Aare beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.

c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für die Kita Känguru Aare nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Die Kita Känguru Aare beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen

Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für die Kita Känguru Aare nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Die Kita Känguru Aare beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Die Kita Känguru Aare versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte ie Kita Känguru Aare mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Die Kita Känguru Aare beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren

Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Die Kita Känguru Aare beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Die Kita Känguru Aare plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Kita Känguru Aare beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Die Kita Känguru Aare beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4

Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Die Kita Känguru Aare beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die Kita Känguru Aare es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Die Kita Känguru Aare beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl.

aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Die Kita Känguru Aare mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt die Kita Känguru Aare an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Die Kita Känguru Aare beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt die Kita Känguru Aare eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Die Kita Känguru Aare dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen die Kita Känguru Aare für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Kita Känguru Aare, SEB

Kindertagesstätten Känguru Aarau
Aare, Freihof, Guyerweg, Telli
Spielgruppe Känguru
Gemeinnützige Frauen Aarau
Eine Institution der Gemeinnützigen Frauen Aarau

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Kita Känguru Guyerweg, SEB

Aarau, 04.2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Die Kita Känguru bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von Kita Känguru Guyerweg, SEB

Die Kita Känguru Guyerweg fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Kita Känguru Guyerweg fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die Kita Känguru Guyerweg beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt Kita Känguru Guyerweg, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.

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

- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt die Kita Känguru Guyerweg, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.
- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von Kita Känguru Guyerweg soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist die Kita Känguru Guyerweg erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von Kita Känguru Guyerweg die Ausrichtung und Durchführung. Die Kita Känguru Guyerweg erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was die Kita Känguru Guyerweg explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung, richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von Kita Känguru Guyerweg ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Die Kita Känguru Guyerweg stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die

tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Die Kita Känguru Guyerweg würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Die Kita Känguru Guyerweg geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für Kita Känguru Guyerweg ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt die Kita Känguru Guyerweg, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert die Kita Känguru Guyerweg einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert Kita Känguru Guyerweg daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für die Kita Känguru Guyerweg jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Kita Känguru Guyerweg fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von die Kita Känguru Guyerweg ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Die Kita Känguru Guyerweg hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert Kita Känguru Guyerweg eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die Kita Känguru Guyerweg beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler

oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt die Kita Känguru Guyerweg, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt die Kita Känguru Guyerweg, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Die Kita Känguru Guyerweg beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die Kita Känguru Guyerweg es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Die Kita Känguru Guyerweg beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Die Kita Känguru Guyerweg akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Die Kita Känguru Guyerweg unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert Kita Känguru Guyerweg an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Die Kita Känguru Guyerweg beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Die Kita Känguru Guyerweg beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist die Kita Känguru Guyerweg zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Die Kita Känguru Guyerweg beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist die Kita Känguru Guyerweg auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Kita Känguru Guyerweg unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Die Kita Känguru Guyerweg gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von Kita Känguru Guyerweg bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt die Kita Känguru Guyerweg deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist die Kita Känguru Guyerweg einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Kita Känguru Guyerweg deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art.

3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kita Känguru Guyerweg deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Kita Känguru Guyerweg deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist Kita Känguru Guyerweg auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist die Kita Känguru Guyerweg mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von Kita Känguru Guyerweg nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Die Kita Känguru Guyerweg beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.

3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es Kita Känguru Guyerweg als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Die Kita Känguru Guyerweg beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Die Kita Känguru Guyerweg beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Die Kita Känguru Guyerweg beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Die Kita Känguru Guyerweg weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Die Kita Känguru Guyerweg beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie die Kita Känguru Guyerweg dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist die Kita Känguru Guyerweg einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Die Kita Känguru Guyerweg beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden

Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist die Kita Känguru Guyerweg auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Kita Känguru Guyerweg unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von Kita Känguru Guyerweg nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät die Kita Känguru Guyerweg von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für Kita Känguru Guyerweg die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt die Kita Känguru Guyerweg die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Die Kita Känguru Guyerweg beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Die Kita Känguru Guyerweg unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für Kita Känguru Guyerweg gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Die Kita Känguru Guyerweg plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Kita Känguru Guyerweg beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)

Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Die Kita Känguru Guyerweg schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt die Kita Känguru Guyerweg zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von der Kita Känguru Guyerweg nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Die Kita Känguru Guyerweg beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen

landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für die Kita Känguru Guyerweg nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Die Kita Känguru Guyerweg beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für die Kita Känguru Guyerweg nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Die Kita Känguru Guyerweg beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Die Kita Känguru Guyerweg versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte Kita Känguru Guyerweg mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Die Kita Känguru Guyerweg beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Die Kita Känguru Guyerweg beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Die Kita Känguru Guyerweg plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Kita Känguru Guyerweg beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Die Kita Känguru Guyerweg beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Die Kita Känguru Guyerweg beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die Kita Känguru Guyerweg es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Die Kita Känguru Guyerweg beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei

Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Die Kita Känguru Guyerweg mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt die Kita Känguru Guyerweg an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Die Kita Känguru Guyerweg beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt die Kita Känguru Guyerweg eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Die Kita Känguru Guyerweg dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen die Kita Känguru Guyerweg für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Kita Känguru Guyerweg, SEB

Kindertagesstätten Känguru Aarau
Aare, Freihof, Guyerweg, Telli
Spielgruppe Känguru
Gemeinnützige Frauen Aarau
Eine Institution der Gemeinnützigen Frauen Aarau

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Kita Känguru Telli

Aarau, 04.2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Die Kita Känguru bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von Kita Känguru Telli

Kita Känguru Telli fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Kita Känguru Telli fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die Kita Känguru Telli beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt Kita Känguru Telli, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.

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

- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt die Kita Känguru Telli die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.
- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von Kita Känguru Telli soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist die Kita Känguru Telli erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von der Kita Känguru Telli die Ausrichtung und Durchführung. Kita Känguru Telli erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was die Kita Känguru Telli explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung, richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von Kita Känguru Telli ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Kita Känguru Telli stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die

tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Die Kita Känguru Telli würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Kita Känguru Telli geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für die Kita Känguru Telli ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt Kita Känguru Telli, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert Kita Känguru Telli einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert Kita Känguru Telli daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für Kita Känguru Telli jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Kita Känguru Telli fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von Kita Känguru Telli ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Die Kita Känguru Telli hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert Kita Känguru Telli eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die Kita Känguru Telli beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder, stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss

auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt Kita Känguru Telli, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt Kita Känguru Telli, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Die Kita Känguru Telli beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die Kita Känguru Telli es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Kita Känguru Telli beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Kita Känguru Telli akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Die Kita Känguru Telli unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert Kita Känguru Telli an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Die Kita Känguru Telli beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Die Kita Känguru Telli beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist Kita Känguru Telli zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Die Kita Känguru Telli beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist Kita Känguru Telli auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Kita Känguru Telli unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Kita Känguru Telli gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge Kita Känguru Telli bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt Kita Känguru Telli deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist Kita Känguru Telli einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kita Känguru Telli deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art.

3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kita Känguru Telli deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kita Känguru Telli deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist Kita Känguru Telli auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist Kita Känguru Telli mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von Kita Känguru Telli nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Die Kita Känguru Telli beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es Kita Känguru Telli als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Kita Känguru Telli beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Kita Känguru Telli beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Die Kita Känguru Telli beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Kita Känguru Telli weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss

der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Die Kita Känguru Telli beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie Kita Känguru Telli dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist die Kita Känguru Telli einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Die Kita Känguru Telli beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.

[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist die Kita Känguru Telli auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Kita Känguru Telli unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von Kita Känguru Telli nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät Kita Känguru Telli von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für die Kita Känguru Telli die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der

Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt Kita Känguru Telli die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Die Kita Känguru Telli beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Kita Känguru Telli unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für die Kita Känguru Telli gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Die Kita Känguru Telli plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Kita Känguru Telli beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist

in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Kita Känguru Telli schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt die Kita Känguru Telli zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von Kita Känguru Telli nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Die Kita Känguru Telli beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.

b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für Kita Känguru Telli nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Die Kita Känguru Telli beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl.

Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für Kita Känguru Telli nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Die Kita Känguru Telli beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Die Kita Känguru Telli versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte Kita Känguru Telli mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Die Kita Känguru Telli beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der

Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Die Kita Känguru Telli beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Kita Känguru Telli plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Kita Känguru Telli beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Die Kita Känguru Telli beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Die Kita Känguru Telli beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die Kita Känguru Telli es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Die Kita Känguru Telli beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl.

aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Die Kita Känguru Telli mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt Kita Känguru Telli an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Die Kita Känguru Telli beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt Kita Känguru Telli eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Die Kita Känguru Telli dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen Kita Känguru Telli für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Kita Känguru Telli

Kindertagesstätten Känguru Aarau
Aare, Freihof, Guyerweg, Telli
Spielgruppe Känguru
Gemeinnützige Frauen Aarau
Eine Institution der Gemeinnützigen Frauen Aarau

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»:
Stellungnahme von Pia Aeschimann, Geschäftsführerin Kitas Murifeld AG, Bern (nachfolgend GF Kitas Murifeld)

Gümligen, 03.06.2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. GF Kitas Murifeld bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von GF Kitas Murifeld

GF Kitas Murifeld fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. GF Kitas Murifeld fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. GF Kitas Murifeld beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf, um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.

- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt GF Kitas Murifeld, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.

- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt GF KITAS MURIFELD, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.
- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von GF KITAS MURIFELD soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist GF KITAS MURIFELD erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von GF KITAS MURIFELD die Ausrichtung und Durchführung. GF KITAS MURIFELD erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was GF KITAS MURIFELD explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von GF KITAS MURIFELD ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. GF KITAS MURIFELD stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen

GF KITAS MURIFELD würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und

Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). GF KITAS MURIFELD geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für GF KITAS MURIFELD ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt GF KITAS MURIFELD, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert GF KITAS MURIFELD einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert GF KITAS MURIFELD daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur

Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für GF KITAS MURIFELD jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. GF KITAS MURIFELD fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von GF KITAS MURIFELD ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). GF KITAS MURIFELD hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert GF KITAS MURIFELD eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. GF KITAS MURIFELD beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt GF KITAS MURIFELD, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt GF KITAS MURIFELD, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. GF KITAS MURIFELD beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb GF KITAS MURIFELD es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

GF KITAS MURIFELD beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
GF KITAS MURIFELD akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

GF KITAS MURIFELD unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert GF KITAS MURIFELD an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

GF KITAS MURIFELD beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

GF KITAS MURIFELD beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist GF KITAS MURIFELD zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

GF KITAS MURIFELD beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist GF KITAS MURIFELD auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

GF KITAS MURIFELD unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
GF KITAS MURIFELD gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von GF KITAS MURIFELD bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt GF KITAS MURIFELD deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist GF KITAS MURIFELD einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt GF KITAS MURIFELD deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt GF KITAS MURIFELD deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt GF KITAS MURIFELD deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist GF KITAS MURIFELD auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist GF KITAS MURIFELD mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von GF KITAS MURIFELD nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden

obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

GF KITAS MURIFELD beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es GF KITAS MURIFELD als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

GF KITAS MURIFELD beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

GF KITAS MURIFELD beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

GF KITAS MURIFELD beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

GF KITAS MURIFELD weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

GF KITAS MURIFELD beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie GF KITAS MURIFELD dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist GF KITAS MURIFELD einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

GF KITAS MURIFELD beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist GF KITAS MURIFELD auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

GF KITAS MURIFELD unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von GF KITAS MURIFELD nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät GF KITAS MURIFELD von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für GF KITAS MURIFELD die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt GF KITAS MURIFELD die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

GF KITAS MURIFELD beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
GF KITAS MURIFELD unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für GF KITAS MURIFELD gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
GF KITAS MURIFELD plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

GF KITAS MURIFELD beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. GF KITAS MURIFELD schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt GF KITAS MURIFELD zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von GF KITAS MURIFELD nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

GF KITAS MURIFELD beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für GF KITAS MURIFELD nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

GF KITAS MURIFELD beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater

Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für GF KITAS MURIFELD nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

GF KITAS MURIFELD beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. GF KITAS MURIFELD versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte GF KITAS MURIFELD mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

GF KITAS MURIFELD beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der

fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

GF KITAS MURIFELD beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

GF KITAS MURIFELD plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

GF KITAS MURIFELD beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

GF KITAS MURIFELD beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

GF KITAS MURIFELD beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb GF KITAS MURIFELD es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

GF KITAS MURIFELD beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

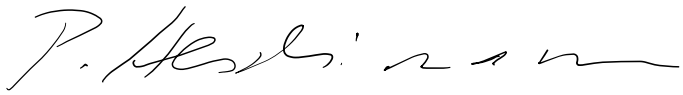
GF KITAS MURIFELD mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt GF KITAS MURIFELD an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

GF KITAS MURIFELD beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt GF KITAS MURIFELD eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

GF KITAS MURIFELD dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen GF KITAS MURIFELD für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Pia Aeschimann

GF KITAS MURIFELD

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Kita Nepomuk, 8733 Eschenbah SG

Eschenbach, 23.06.2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Kita Nepomuk bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von Kita Nepomuk

Kita Nepomuk fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Kita Nepomuk fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Kita Nepomuk beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt Kita Nepomuk das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt Kita Nepomuk die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von Kita Nepomuk soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist Kita Nepomuk erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von Kita Nepomuk die Ausrichtung und Durchführung. Kita Nepomuk erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was Kita Nepomuk explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von Kita Nepomuk ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Kita Nepomu stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Kita Nepomuk würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Kita Nepomuk geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für Kita Nepomuk ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt Kita Nepomuk, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung

Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert Kita Nepomuk einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert KITA Nepomuk daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für Kita Nepomuk jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Kita Nepomuk fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im**

erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden. Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von Kita Nepomuk ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Kita Nepomuk hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert Kita Nepomuk eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Kita Nepomuk beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen

werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt Kita Nepmuk, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt Kita Nepomuk, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Kita Nepouk beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Kita Nepomuk es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Kita Nepomuk beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Kita Nepomuk akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Kita Nepomuk unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert Kita Nepomuk an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Kita Nepomuk beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Kita Nepomuk beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist Kita Nepomuk zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Kita Nepomuk beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a

Für die genaue Argumentation verweist Kita Nepomuk auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Kita Nepomuk unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Kita Nepomuk gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von Kita Nepomuk bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt Kita Nepomuk deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist Kita Nepomuk einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kita Nepomuk deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kita Nepomuk deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kita Nepomuk deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist Kita Nepomuk auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist Kita Nepomuk mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von Kita Nepomuk nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Kita Nepomuk beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es Kita Nepomuk als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Kita Nepomuk beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Kita Nepomuk beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Kita Nepomuk beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Kita Nepomuk weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor

bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Kita Nepomuk beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie Kita Nepomuk dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist Kita Nepomuk einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Kita Nepomuk beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist Kita Nepomuk auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Kita Nepomuk unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von Kita Nepomuk nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät Kita Nepomuk von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für Kita Nepomuk die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art.

19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt Kita Nepomuk die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Kita Nepomuk beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Kita Nepomuk unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für Kita Nepomuk gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Kita Nepomuk plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Kita Nepomuk beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Kita Nepomuk schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt Kita Nepomuk zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von Kita Nepomuk nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Kita Nepomuk beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.

c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für Kita Nepomuk nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Kita Nepomuk beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen

Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für Kita Nepomuk nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Kita Nepomuk beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Kita Nepomuk versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte Kita Nepomuk mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Kita Nepomuk beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren

Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Kita Nepomuk beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Kita Nepomuk plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Kita Nepomuk beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Kita Nepomuk beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4

Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Kita Nepomuk beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Kita Nepomuk es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Kita Nepomuk beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl.

aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Kita Nepomuk mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt Kita Nepomuk an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Kita Nepomuk beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt Kita Nepomuk eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Kita Nepomuk dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen Kita Nepomuk für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Kitaleitung und Betriebskommission
Kita Nepomuk
Rössligass 5
8733 Eschenbach

KITA SPIEZ
Asylstrasse 42 • 3700 Spiez • Tel. 033 654 02 88
info@kitaspiez.ch • www.kitaspiez.ch

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme der KITA SPIEZ

3700 Spiez, 7. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Die KITA SPIEZ bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position der KITA SPIEZ

Die KITA SPIEZ fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die KITA SPIEZ fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die KITA SPIEZ beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt die KITA SPIEZ, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt die KITA SPIEZ, die

Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht der KITA SPIEZ soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist die KITA SPIEZ erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht der KITA SPIEZ die Ausrichtung und Durchführung. Die KITA SPIEZ erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was die KITA SPIEZ explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht der KITA SPIEZ ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Die KITA SPIEZ stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Die KITA SPIEZ würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Die KITA SPIEZ geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für die KITA SPIEZ ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt die KITA SPIEZ, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert die KITA SPIEZ

einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert die KITA SPIEZ daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für die KITA SPIEZ jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die KITA SPIEZ fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die

Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht der KITA SPIEZ ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Die KITA SPIEZ hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert die KITA SPIEZ eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die KITA SPIEZ beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine

volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt die KITA SPIEZ, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt die KITA SPIEZ, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Die KITA SPIEZ beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die KITA SPIEZ es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Die KITA SPIEZ beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Die KITA SPIEZ akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Die KITA SPIEZ unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert die KITA SPIEZ an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Die KITA SPIEZ beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Die KITA SPIEZ beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist die KITA SPIEZ zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Die KITA SPIEZ beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist die KITA SPIEZ auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die KITA SPIEZ unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Die KITA SPIEZ gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge der KITA SPIEZ bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt die KITA SPIEZ deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist die KITA SPIEZ einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die KITA SPIEZ deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art.

3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die KITA SPIEZ deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die KITA SPIEZ deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist die KITA SPIEZ auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist die KITA SPIEZ mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht der KITA SPIEZ nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Die KITA SPIEZ beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es die KITA SPIEZ als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Die KITA SPIEZ beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Die KITA SPIEZ beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Die KITA SPIEZ beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Die KITA SPIEZ weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss

der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Die KITA SPIEZ beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie die KITA SPIEZ dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist die KITA SPIEZ einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Die KITA SPIEZ beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.

[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist die KITA SPIEZ auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die KITA SPIEZ unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht der KITA SPIEZ nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät die KITA SPIEZ von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für die KITA SPIEZ die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der

Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt die KITA SPIEZ die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Die KITA SPIEZ beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Die KITA SPIEZ unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für die KITA SPIEZ gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Die KITA SPIEZ plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Die KITA SPIEZ beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist

in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Die KITA SPIEZ schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt die KITA SPIEZ zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht der KITA SPIEZ nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Die KITA SPIEZ beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.

b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für die KITA SPIEZ nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Die KITA SPIEZ beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl.

Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für die KITA SPIEZ nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Die KITA SPIEZ beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Die KITA SPIEZ versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte die KITA SPIEZ mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Die KITA SPIEZ beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der

Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Die KITA SPIEZ beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Die KITA SPIEZ plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Die KITA SPIEZ beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Die KITA SPIEZ beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Die KITA SPIEZ beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die KITA SPIEZ es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Die KITA SPIEZ beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei

Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Die KITA SPIEZ mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt die KITA SPIEZ an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Die KITA SPIEZ beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt die KITA SPIEZ eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Die KITA SPIEZ dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen die KITA SPIEZ für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Vorstand Kindertagesstätte Spiez

Monika Meyer und Sarah Abt
Betriebsleitung KITA Spiez

KITA SUNNESCHYYN
BIRSFELDEN
www.kitasunneschyynbirsfelden.ch

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme der KiTa Sunneschyyn Birsfelden GmbH

Birsfelden, 11. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden GmbH bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position der KiTa Sunneschyyn Birsfelden GmbH

Wir als KiTa fordern, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die KiTa Sunneschyyn fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden GmbH beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt

- unsere KiTa, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt die KiTa Sunneschyyn, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.
- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht der KiTa Sunneschyyn soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist die KiTa Sunneschyyn erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht unserer KiTa die Ausrichtung und Durchführung. Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden GmbH erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was die KiTa Sunneschyyn explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht unserer KiTa ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Unsere KiTa geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für die KiTa Sunneschyyn Birsfelden ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt die KiTa Sunneschyyn, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert unsere KiTa einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl.

Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert KiTa Sunneschyyn Birsfelden daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen

Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für unsere KiTa jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. KiTa Sunneschyyn Birsfelden fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein

Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent. Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von**

Für die KiTa Sunneschyyn Birsfelden ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen. Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Wir hoffen sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordern, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel

Deshalb appelliert die KiTa Sunneschyyn eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die KiTa Sunneschyyn beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten

Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt die KiTa Sunneschyyn, das im ursprünglichen Modell der WBK-N

Mitglied von kibesuisse
Membre de kibesuisse
Membro di kibesuisse

vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung

Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt die KiTa Sunneschyyn, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten

Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Die KiTa Sunneschyyn beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

KITA SUNNESCHYYN BIRSFELDEN
www.kitasunneschyynbirsfelden.ch

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb unsere KiTa Sunneschyyn es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Die KiTa Sunneschyyn akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Die KiTa Sunneschyyn unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert die KiTa Sunneschyyn an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise

medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Die KiTa Sunneschyyn beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Die KiTa Sunneschyyn beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist unsere KiTa zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist die KiTa Sunneschyyn auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge der KiTa Sunneschyyn Birsfelden bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt unsere KiTa deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist die KiTa Sunneschyyn einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die KiTa Sunneschyyn Birsfelden GmbH deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die KiTa Sunneschyyn Birsfelden deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die KiTa Sunneschyyn Birsfelden deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweisen wir auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist die KiTa Sunneschyyn Birsfelden mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht der KiTa Sunneschyyn Birsfelden nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es die KiTa Sunneschyyn Birsfelden als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie

beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c

Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d

Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4

Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie die KiTa Sunneschyyn Birsfelden dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist die KiTa Sunneschyyn Birsfelden einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist die KiTa Sunneschyyn Birsfelden auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von die KiTa Sunneschyyn Birsfelden nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät die KiTa Sunneschyyn Birsfelden von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für die KiTa Sunneschyyn Birsfelden die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt die KiTa Sunneschyyn Birsfelden die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für die KiTa Sunneschyyn Birsfelden gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. die KiTa Sunneschyyn Birsfelden schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem geben zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die

stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht der KiTa Sunneschyyn Birsfelden nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für die KiTa Sunneschyyn Birsfelden nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag

ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für die KiTa Sunneschyyn Birsfelden nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollten wir mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die KiTa Sunneschyyn Birsfelden es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen

und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt die KiTa Sunneschyyn Birsfelden an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragen wir eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Die KiTa Sunneschyyn Birsfelden dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz.

Freundliche Grüsse

KiTa Sunneschyyn Birsfelden GmbH

Graziella Avellina
KiTa-Leitung

Saskia Markstaller
KiTa-Leitung

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von 06.04.2024

Rüschlikon, 4.6.2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Christine Bachmann bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von Christine Bachmann

Christine Bachmann fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Christine Bachmann fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Christine Bachmann beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt Christine Bachmann, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt Christine Bachmann, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von Christine Bachmann soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist Christine Bachmann erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von Christine Bachmann die Ausrichtung und Durchführung. Christine Bachmann erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was Christine Bachmann explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von Christine Bachmann ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Christine Bachmann stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Christine Bachmann würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Christine Bachmann geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für Christine Bachmann ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt Christine Bachmann**, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird.** Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung

Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert Christine Bachmann einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert Christine Bachmann daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen

Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für Christine Bachmann jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Christine Bachmann fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im**

erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden. Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von** Christine Bachmann **ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Christine Bachmann hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert Christine Bachmann eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen.** Christine Bachmann **beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen

werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt Christine Bachmann, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt Christine Bachmann, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Christine Bachmann beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Christine Bachmann es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Christine Bachmann beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Christine Bachmann akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Christine Bachmann unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert Christine Bachmann an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Christine Bachmann beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Christine Bachmann beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist Christine Bachmann zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Christine Bachmann beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a

Für die genaue Argumentation verweist Christine Bachmann auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Christine Bachmann unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Christine Bachmann gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von Christine Bachmann bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt Christine Bachmann deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist Christine Bachmann einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Christine Bachmann deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Christine Bachmann deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Christine Bachmann deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist Christine Bachmann auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist Christine Bachmann mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von Christine Bachmann nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Christine Bachmann beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es Christine Bachmann als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Christine Bachmann beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Christine Bachmann beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Christine Bachmann beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Christine Bachmann weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen

Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Christine Bachmann beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie Christine Bachmann dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist Christine Bachmann einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Christine Bachmann beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.

[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist Christine Bachmann auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Christine Bachmann unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von Christine Bachmann nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät Christine Bachmann von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für Christine Bachmann die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der

Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt Christine Bachmann die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Christine Bachmann beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Christine Bachmann unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für Christine Bachmann gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Christine Bachmann plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Christine Bachmann beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist

in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Christine Bachmann schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt Christine Bachmann zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von Christine Bachmann nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Christine Bachmann beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.

b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für Christine Bachmann nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Christine Bachmann beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl.

Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für Christine Bachmann nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Christine Bachmann beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Christine Bachmann versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte Christine Bachmann mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Christine Bachmann beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der

Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Christine Bachmann beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Christine Bachmann plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Christine Bachmann beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Christine Bachmann beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Christine Bachmann beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Christine Bachmann es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Christine Bachmann beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl.

aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Christine Bachmann mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt Christine Bachmann an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Christine Bachmann beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt Christine Bachmann eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Christine Bachmann dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen Christine Bachmann für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Christine Bachmann

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von der Kindertagesstätte Zwärgehuus GmbH

Sissach den, 31.5.2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von der Kindertagesstätte Zwärgehuus GmbH

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von der Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von der Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH die Ausrichtung und Durchführung. Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von der Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung

der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH**, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird.** Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von** der Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH **ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen.** Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH **beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger

Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder

von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}

Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d

Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge der Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d

Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von der Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.

2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von der Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. XXX schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt XXX zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von XXX nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

XXX beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3

Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).
Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5

Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine

substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen die Kindertagesstätte Zwärgehuus gmbH für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Rahel Jäger

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Kitapunkt GmbH

Deitingen, 10. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Kitapunkt bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von Kitapunkt

Kitapunkt fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Kitapunkt fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Kitapunkt beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt Kitapunkt, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt Kitapunkt die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von Kitapunkt soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist Kitapunkt erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von Kitapunkt die Ausrichtung und Durchführung. Kitapunkt erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was Kitapunkt explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von Kitapunkt ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Kitapunkt stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Kitapunkt würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Kitapunkt geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für Kitapunkt ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt Kitapunkt, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert Kitapunkt einmal

mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert Kitapunkt daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für Kitapunkt jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Kitapunkt fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die

familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von Kitapunkt ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Kitapunkt hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert Kitapunkt eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Kitapunkt beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine

volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt Kitapunkt, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt Kitapunkt, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Kitapunkt beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Kitapunkt es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Kitapunkt beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Kitapunkt akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Kitapunkt unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert Kitapunkt an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Kitapunkt beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Kitapunkt beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist Kitapunkt zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Kitapunkt beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a

Für die genaue Argumentation verweist Kitapunkt auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Kitapunkt unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Kitapunkt gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von Kitapunkt bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt Kitapunkt deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist Kitapunkt einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kitapunkt deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kitapunkt deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Kitapunkt deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist Kitapunkt auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist Kitapunkt mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von Kitapunkt nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Kitapunkt beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es Kitapunkt als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Kitapunkt beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Kitapunkt beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Kitapunkt beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Kitapunkt weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor

bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Kitapunkt beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie Kitapunkt dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist Kitapunkt einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Kitapunkt beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist Kitapunkt auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Kitapunkt unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von Kitapunkt nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät Kitapunkt von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für Kitapunkt die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie

arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt Kitapunkt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Kitapunkt beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Kitapunkt unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für Kitapunkt gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Kitapunkt plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Kitapunkt beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Kitapunkt schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt Kitapunkt zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von Kitapunkt nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Kitapunkt beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.

c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für Kitapunkt nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Kitapunkt beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen

Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für Kitapunkt nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Kitapunkt beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Kitapunkt versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte Kitapunkt mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Kitapunkt beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren

Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Kitapunkt beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Kitapunkt plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Kitapunkt beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Kitapunkt beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4

Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Kitapunkt beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Kitapunkt es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Kitapunkt beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl.

aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Kitapunkt mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt Kitapunkt an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Kitapunkt beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt Kitapunkt eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Kitapunkt dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen Kitapunkt für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
Kitapunkt GmbH

Corinne Welzenbach-Egger
Administrative Kitaleitung

Fabienne Burgy
pädagogische Kitaleitung

sand
KASTEN

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

Stellungnahme von der Kita Sandkasten GmbH

Kerzers, 10. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Die Kita Sandkasten GmbH bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von der Kita Sandkasten GmbH

Die Kita Sandkasten GmbH fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Kita Sandkasten GmbH fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung): Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die Kita Sandkasten GmbH beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.

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

- Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt die Kita Sandkasten GmbH, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt die Kita Sandkasten GmbH, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.
- Konsequente Umsetzung des linearen Modells: Aus Sicht von der Kita Sandkasten GmbH soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist die Kita Sandkasten GmbH erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von der Kita Sandkasten GmbH die Ausrichtung und Durchführung. Die Kita Sandkasten GmbH erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was die Kita Sandkasten GmbH explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch

Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von der Kita Sandkasten GmbH ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Die Kita Sandkasten GmbH stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Die Kita Sandkasten GmbH würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Die Kita Sandkasten GmbH geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für die Kita Sandkasten GmbH ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher

institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt die Kita Sandkasten GmbH, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert die Kita Sandkasten GmbH einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert die Kita Sandkasten GmbH daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die

Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für die Kita Sandkasten GmbH jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Kita Sandkasten GmbH fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden. Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S.

11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. Aus Sicht von der Kita Sandkasten GmbH ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen. Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Die die Kita Sandkasten GmbH hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.

Mischfinanzierung ist der Schlüssel

Deshalb appelliert die die Kita Sandkasten GmbH eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die die Kita Sandkasten GmbH beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten

Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt die die Kita Sandkasten GmbH, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. Ohne

Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt die Kita Sandkasten GmbH, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Die Kita Sandkasten GmbH beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die Kita Sandkasten GmbH es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Die Kita Sandkasten GmbHbeantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Die Kita Sandkasten GmbH akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Die Kita Sandkasten GmbH unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert die Kita Sandkasten GmbH an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und

weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Die Kita Sandkasten GmbHbeantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Die Kita Sandkasten GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen

Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist die Kita Sandkasten GmbH zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Die Kita Sandkasten GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist die Kita Sandkasten GmbH auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Kita Sandkasten GmbH unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Die Kita Sandkasten GmbH gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von der Kita Sandkasten GmbH bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt die Kita Sandkasten GmbH deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist die Kita Sandkasten GmbH einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Kita Sandkasten GmbH deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Kita Sandkasten GmbH deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Kita Sandkasten GmbH deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist die Kita Sandkasten GmbH auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist die Kita Sandkasten GmbH mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von die Kita Sandkasten GmbHnachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Die Kita Sandkasten GmbH beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es die Kita Sandkasten GmbH als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Die Kita Sandkasten GmbHbeantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Die Kita Sandkasten GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Die Kita Sandkasten GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Die Kita Sandkasten GmbH weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Die Kita Sandkasten GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie die Kita Sandkasten GmbH dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist die Kita Sandkasten GmbH einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Die Kita Sandkasten GmbH beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist die Kita Sandkasten GmbH auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Kita Sandkasten GmbH unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von der Kita Sandkasten GmbH nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät die Kita Sandkasten GmbH von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für die Kita Sandkasten GmbH die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater)

formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt die Kita Sandkasten GmbH die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Die Kita Sandkasten GmbH beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Die Kita Sandkasten GmbH unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für die Kita Sandkasten GmbH gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Die Kita Sandkasten GmbH plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Kita Sandkasten GmbH beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)

Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Die Kita Sandkasten GmbH schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt die Kita Sandkasten GmbH zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von der Kita Sandkasten GmbH nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Die Kita Sandkasten GmbH beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3

Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für die Kita Sandkasten GmbH nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine

Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Die Kita Sandkasten GmbH beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für die Kita Sandkasten GmbH nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Die Kita Sandkasten GmbH beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Die Kita Sandkasten GmbH versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte die Kita Sandkasten GmbH mit

dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Die Kita Sandkasten GmbH beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Die Kita Sandkasten GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Die Kita Sandkasten GmbH plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Kita Sandkasten GmbH beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Die Kita Sandkasten GmbH beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Die Kita Sandkasten GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die Kita Sandkasten GmbH es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Die Kita Sandkasten GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Die Kita Sandkasten GmbH mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt die Kita Sandkasten GmbH an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Die Kita Sandkasten GmbH beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt die Kita Sandkasten GmbH eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Die Kita Sandkasten GmbH dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen die Kita Sandkasten GmbH für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Kita Sandkasten GmbH

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme der Kita ZugWest GmbH Hünenberg

Hünenberg, den 11. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Wir von der Kita ZugWest GmbH, die wir fünf Kita-Gruppen in 6331 Hünenberg führen, bedanken uns für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position der Kita ZugWest GmbH

Die Kita ZugWest GmbH fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Kita ZugWest GmbH fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung

beteiligen. Die Kita ZugWest GmbH beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.

- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt die Kita ZugWest GmbH, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt die Kita ZugWest GmbH, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.
- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht der Kita ZugWest GmbH soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wir sehen immer mehr, dass die Eltern Mühe haben, die Kita-Kosten zu tragen, zumal bis heute nicht alle Gemeinden Betreuungsgutscheine kennen. Das bedeutet, dass gut ausgebildete Mütter die Rückkehr ins Erwerbleben immer weiter hinauszögern.
Handkehrum hat die Zahl der freien Kita-Plätze rapide abgenommen. Selbst wir, die wir in sieben Jahren 5 Gruppen eröffnet haben, sind bereits jetzt an vier von fünf Tagen für Kinder ab 2 Jahren bis im Sommer 2025 ausgebucht. Die Kosten für die Eröffnung einer Kita-Gruppe sind aber enorm. Ohne die Anstossfinanzierung des Bundes hätten wir aus eigener Kraft nie alle zwei Jahre eine neue Gruppe eröffnen können.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist die Ausrichtung und Durchführung. Die Kita ZugWest GmbH begrüsst, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was die Kita ZugWest GmbH explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es nur um die Vereinbarkeit geht. Berücksichtig werden sollten jedoch auch Aspekte wie Integration, soziale und sprachliche Bedürfnisse. Zudem ist «Arbeit» ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre. Die Kita ZugWest begrüsst, dass im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht der

Kita ZugWest ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, sondern beispielsweise auf solche, die eine Aus- oder Weiterbildung absolvieren.

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Die Kita ZugWest GmbH begrüsst die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden allfällige Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.
Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten.

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu verstehen wir nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.
Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beides sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken.

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt die Kita ZugWest GmbH, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird.
Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert die Kita ZugWest GmbH, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln. Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die Kita ZugWest GmbH beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärken ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt die Kita ZugWest GmbH, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Es braucht eine höhere Unterstützung der Kantone: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen.

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag wurde diese bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs gesenkt. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt die Kita ZugWest, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine

Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Die Kita ZugWest beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz.

Freundliche Grüsse

Patricia Diermeier
Geschäftsstellenleiterin Kita ZugWest GmbH

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme vom Verein Chinderhuus Turbenthal

Turbenthal, 1. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Der Verein Chinderhuus Turbenthal bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position vom Verein Chinderhuus Turbenthal

Der Verein Chinderhuus Turbenthal fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Der Verein Chinderhuus Turbenthal fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt der Verein Chinderhuus Turbenthal, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt der Verein Chinderhuus Turbenthal, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.
- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht vom Verein Chinderhuus Turbenthal soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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

Der Verein Chinderhuus Turbenthal unterstützt den Vorschlag WBK-S, dass Qualitätsstandards und Förderung nicht weiter in das Gesetzt eingebaut werden sollen.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist der Verein Chinderhuus Turbenthal erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht vom Verein Chinderhuus Turbenthal die Ausrichtung und Durchführung. Der Verein Chinderhuus Turbenthal erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was Verein Chinderhuus Turbenthal explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht vom Verein Chinderhuus Turbenthal ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Der Verein Chinderhuus Turbenthal stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen

Der Verein Chinderhuus Turbenthal würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Der Verein Chinderhuus Turbenthal geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität gehört nicht in das Gesetz

Im Gegensatz zur Haltung von kibesuisse schliesst sich der Verein Chinderhuus Turbenthal dem Vorschlag der VBK-S an, dass Qualität wohl wichtig, aber nicht gesetzlich weiter zu regeln ist. Die kantonalen Vorgaben geben bereits heute einen guten Rahmen und weitergehende Regelungen führen nur zu einem administrativ grossen Aufwand, ohne dass dies den Kindern häufig direkt zu Gute kommt.

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht vom Verein Chinderhuus Turbenthal ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Der Verein Chinderhuus Turbenthal hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als

Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert der Verein Chinderhuus Turbenthal eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt der Verein Chinderhuus Turbenthal, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt der Verein Chinderhuus Turbenthal, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und

den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb der Verein Chinderhuus Turbenthal es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Der Verein Chinderhuus Turbenthal akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert der Verein Chinderhuus Turbenthal an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von

genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist der Verein Chinderhuus Turbenthal zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist der Verein Chinderhuus Turbenthal auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Der Verein Chinderhuus Turbenthal gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge vom Verein Chinderhuus Turbenthal bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt der Verein Chinderhuus Turbenthal deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist der Verein Chinderhuus Turbenthal einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt der Verein Chinderhuus Turbenthal deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt der Verein Chinderhuus Turbenthal deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt der Verein Chinderhuus Turbenthal deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist der Verein Chinderhuus Turbenthal auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist der Verein Chinderhuus Turbenthal mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von der Verein Chinderhuus Turbenthal nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.

2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es der Verein Chinderhuus Turbenthal als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie der Verein Chinderhuus Turbenthal dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist der Verein Chinderhuus Turbenthal einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist der Verein Chinderhuus Turbenthal auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht vom Verein Chinderhuus Turbenthal nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät der Verein Chinderhuus Turbenthal von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für den Verein Chinderhuus Turbenthal die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus-

oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt der Verein Chinderhuus Turbenthal die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Der Verein Chinderhuus Turbenthal unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für den Verein Chinderhuus Turbenthal gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Der Verein Chinderhuus Turbenthal plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Der Verein Chinderhuus Turbenthal schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt dem Verein Chinderhuus Turbenthal zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht vom Verein Chinderhuus Turbenthal nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.

c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für den Verein Chinderhuus Turbenthal nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen

Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für den Verein Chinderhuus Turbenthal nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Der Verein Chinderhuus Turbenthal versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte der Verein Chinderhuus Turbenthal mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und

Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Der Verein Chinderhuus Turbenthal plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb der Verein Chinderhuus Turbenthal es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten,

schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Der Verein Chinderhuus Turbenthal mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt der Verein Chinderhuus Turbenthal an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt der Verein Chinderhuus Turbenthal eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Der Verein Chinderhuus Turbenthal dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen der Verein Chinderhuus Turbenthal für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse aus dem Tösstal

Verein Chinderhuus Turbenthal
Ueli Laib, Präsident

kihz Kinderbetreuung im Hochschulraum Zürich
www.kihz.ch
Eine Stiftung der Universität Zürich und der ETH Zürich

Claudia Sigrist-Balsiger
Geschäftsführerin

Telefon +41 44 634 40 89
claudia.sigrist@kihz.ethz.ch

Stiftung kihz, Sumatrastrasse 30, CH-8006 Zürich

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von der Stiftung kihz

12.06.2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Die Stiftung kihz bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von der Stiftung kihz (Kinderbetreuung im Hochschulraum Zürich) – eine Stiftung der Universität Zürich und der ETH

Die Stiftung kihz fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Die Stiftung kihz fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung

beteiligen. Die Stiftung kihz beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.

- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt kihz, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt die Stiftung kihz, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.
- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von kihz soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist die Stiftung kihz erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von kihz die Ausrichtung und Durchführung. Die Stiftung kihz erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was kihz explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von der Stiftung kihz ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Kihz stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Die Stiftung kihz würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Kihz geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für die Stiftung kihz ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt die Stiftung kihz, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung

Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert kihz einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert die Stiftung kihz daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip

gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für die Stiftung kihz jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Kihz fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von der Stiftung kihz ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die**

grössere Last tragen. Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Kihz hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel

Deshalb appelliert kihz eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Die Stiftung kihz beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten

Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt die Stiftung kihz, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung

Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt kihz, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten

Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Die Stiftung kihz beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb die Stiftung kihz es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Die Stiftung kihz beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Kihz akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Die Stiftung kihz unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert kihz an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten

Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Die Stiftung kihz beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Die Stiftung kihz beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist kihz zum Schluss darauf hin, dass sich der

Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Die Stiftung kihz beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist kihz auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Stiftung kihz unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Kihz gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt die Stiftung kihz deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist kihz einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Stiftung kihz deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt die Stiftung kihz deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt kihz deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist die Stiftung kihz auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist kihz mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von der Stiftung kihz nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der

Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Die Stiftung kihz beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es kihz als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Die Stiftung kihz beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Die Stiftung kihz beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung

in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Kihz beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Die Stiftung kihz weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Die Stiftung kihz beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie kihz dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N

hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist die Stiftung kihz einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Die Stiftung kihz beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist kihz auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Die Stiftung kihz unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c

Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von kihz nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät die Stiftung kihz von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für kihz die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt kihz die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Die Stiftung kihz beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Kihz unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für kihz gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Die Stiftung kihz plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Sie Stiftung kihz beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren

eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Kihz schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt die Stiftung kihz zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von kihz nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Die Stiftung kihz beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für kihz nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Die Stiftung kihz beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der

«gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für kihz nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Die Stiftung kihz beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Kihz versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte die Stiftung kihz mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Die Stiftung kihz beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Kihz beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Kihz plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Die Stiftung kihz beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Kihz beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2

Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Die Stiftung kihz beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb kihz es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Die Stiftung kihz beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen

Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Kihz mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt die Stiftung kihz an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Kihz beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt die Stiftung kihz eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Die Stiftung kihz dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen die Stiftung kihz für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Claudia Sigrist-Balsiger
Geschäftsführerin Stiftung kihz
Kinderbetreuung im Hochschulraum Zürich

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Tageselternverein Region Worb

Worb, 10. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Der Tageselternverein Region Worb bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position vom Tageselternverein Region Worb (TEV Region Worb)

Der TEV Region Worb fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. TEV Region Worb fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. TEV Region Worb beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt TEV Region Worb, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt TEV Region Worb, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht vom TEV Region Worb soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist der TEV Region Worb erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht vom TEV Region Worb die Ausrichtung und Durchführung. Der TEV Region Worb erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was der TEV Region Worb explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht vom TEV Region Worb ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Der TEV Region Worb stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Der TEV Region Worb würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). TEV Region Worb geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für den TEV Region Worb ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt der TEV Region Worb, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung

Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert der TEV Region Worb einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert der TEV Region Worb daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für den TEV Region Worb jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Der TEV Region Worb fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im**

erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden. Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht vom TEV Region Worb ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). TEV REGION WORB hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert TEV REGION WORB eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. TEV REGION WORB beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen

werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt TEV REGION WORB, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt der TEV REGION WORB, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Der TEV REGION WORB beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb der TEV REGION WORB es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

TEV REGION WORB beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
TEV REGION WORB akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

TEV REGION WORB unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert der TEV REGION WORB an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

TEV REGION WORB beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

TEV REGION WORB beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist TEV REGION WORB zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

TEV REGION WORB beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist der TEV REGION WORB auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

TEV REGION WORB unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
TEV REGION WORB gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von TEV REGION WORB bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt der TEV REGION WORB deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist TEV REGION WORB einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt TEV REGION WORB deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art.

3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt TEV REGION WORB deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt TEV REGION WORB deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist TEV REGION WORB auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist TEV REGION WORB mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von TEV REGION WORB nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

TEV REGION WORB beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es TEV REGION WORB als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

TEV REGION WORB beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

TEV REGION WORB beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

TEV REGION WORB beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

TEV REGION WORB weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit

Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

TEV REGION WORB beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie TEV REGION WORB dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist TEV REGION WORB einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

TEV REGION WORB beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.

[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist TEV REGION WORB auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

TEV REGION WORB unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von TEV REGION WORB nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät TEV REGION WORB von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für TEV REGION WORB die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der

Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt TEV REGION WORB die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

TEV REGION WORB beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
TEV REGION WORB unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für TEV REGION WORB gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
TEV REGION WORB plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

TEV REGION WORB beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist

in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. TEV REGION WORB schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt TEV REGION WORB zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von TEV REGION WORB nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

TEV REGION WORB beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.

b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für TEV REGION WORB nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

TEV REGION WORB beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl.

Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für TEV REGION WORB nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

TEV REGION WORB beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. TEV REGION WORB versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte TEV REGION WORB mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

TEV REGION WORB beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der

Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

TEV REGION WORB beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

TEV REGION WORB plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

TEV REGION WORB beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

TEV REGION WORB beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

TEV REGION WORB beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb TEV REGION WORB es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

TEV REGION WORB beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl.

aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

TEV REGION WORB mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt TEV REGION WORB an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

TEV REGION WORB beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt TEV REGION WORB eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

TEV REGION WORB dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen TEV REGION WORB für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

TEV REGION WORB
Tageselternverein Region Worb

Prisca Lüthi Susanne Straub

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von TAGESFAMILIEN EMME PLUS

Langnau, 12. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. TAGESFAMILIEN EMME PLUS bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von TAGESFAMILIEN EMME PLUS

TAGESFAMILIEN EMME PLUS fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. TAGESFAMILIEN EMME PLUS beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt TAGESFAMILIEN EMME PLUS, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt TAGESFAMILIEN EMME PLUS, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

Die Betreuung von Kindern muss bis zum Austritt aus der Schule für die Eltern finanzierbar sein, damit können viele Probleme verhindert und damit Kosten gespart werden!

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von TAGESFAMILIEN EMME PLUS soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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

Wenn in der Schweiz die Kinderbetreuung für alle Familien möglich sein soll, muss die Altersgrenze zwingend höher sein als 7 Jahre und auch höher als 12 Jahre.
Schulergänzende Kinderbetreuung kann verschiedene Bereiche nicht abdecken:

- **in ländlichen, schwach besiedelten Gebieten ist es viel zu teuer und ökonomisch nicht sinnvoll, Tagesschulangebote für die ganze Woche für ganz wenig Schülerinnen und Schüler anzubieten**
- **Randzeiten, Wochenenden, Übernachtungen können Tagesschulen nicht anbieten. Es gibt aber Arbeitnehmende mit Kindern, die so arbeiten müssen!**
- **Es gibt Kinder, die in einer grossen Gruppe einer Tagesschule nicht wohl sind. Sie benötigen einen kleinen, geschützten Rahmen mit vertrauten Bezugspersonen. Auch bei unregelmässigen Arbeitszeiten sind die immer wechselnden Gruppen auch noch für Schulkinder eine grosse Herausforderung.**
- **Kinder aus sozial belasteten Familien erhalten in einer Tagesfamilie ein zweites Zuhause, oft von sehr klein auf. Immer wieder kann dadurch eine Unterbringung in einem Heim verhindert werden. Es muss doch möglich sein, dass diese Kinder bis zum Austritt aus der Schule in ihrer zweiten Familie verbleiben können? Ohne entsprechende Finanzierung geht dies aber nicht!**

Auch Jugendliche (zwischen 13 und 16 Jahren) brauchen noch Betreuungsstrukturen, wenn verhindert werden soll, dass sie im öffentlichen Raum auffällig werden und dadurch Kosten verursachen. Tagesfamilien sind oft auch für sie eine gute Lösung.
Tagesfamilien können hier ein günstiges, flexibles, persönliches Angebot mit einer hohen Qualität für Kinder von 3 Monaten bis Schulaustritt machen. Ohne Subventionen durch Bund und Kantone wird diese Betreuungsform verschwinden, weil es sich die Eltern nicht mehr leisten können. Was passiert mit den Kindern dieser Familien? Schlüssel um den Hals und auf die Strasse wie früher?
Tagesfamilien konnten nicht von den Anstossfinanzierungen profitieren wie Kitas. Bitte vergessen Sie diese wertvolle, langjährig bewährte Betreuungsform bei der neuen Form der Finanzierung nicht!

Freundliche Grüsse

Renate Strahm, Geschäftsleiterin

Dorfstrasse 5, 3550 Langnau
034 402 20 84

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von take best care GmbH

Rotkreuz, 10.06.2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. take best care GmbH bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von take best care GmbH

take best care GmbH fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. take best care GmbH fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. take best care GmbH beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf, um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt take best care GmbH, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt take best care GmbH, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von take best care GmbH soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist take best care GmbH erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von take best care GmbH die Ausrichtung und Durchführung. take best care GmbH erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was take best care GmbH explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von take best care GmbH ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. take best care GmbH stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
take best care GmbH würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). take best care GmbH geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für take best care GmbH ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt take best care GmbH, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert take best care GmbH einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert take best care GmbH daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für take best care GmbH jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. take best care GmbH fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht** von take best care GmbH **ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). take best care GmbH hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert take best care GmbH eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. take best care GmbH beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler

oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt take best care GmbH, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt take best care GmbH, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. take best care GmbH beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb take best care GmbH es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

take best care GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
take best care GmbH akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

take best care GmbH unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert take best care GmbH an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

take best care GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

take best care GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist take best care GmbH zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

take best care GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist take best care GmbH auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

take best care GmbH unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
take best care GmbH gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von take best care GmbH bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt take best care GmbH deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist take best care GmbH einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt take best care GmbH deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt take best care GmbH deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt take best care GmbH deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist take best care GmbH auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist take best care GmbH mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von take best care GmbH nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

take best care GmbH beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.

2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage, die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es take best care GmbH als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

take best care GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

take best care GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

take best care GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

take best care GmbH weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

take best care GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie take best care GmbH dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist take best care GmbH einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

take best care GmbH beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist take best care GmbH auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

take best care GmbH unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von take best care GmbH nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät take best care GmbH von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13

Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für take best care GmbH die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt take best care GmbH die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

take best care GmbH beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
take best care GmbH unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für take best care GmbH gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
take best care GmbH plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

take best care GmbH beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. take best care GmbH schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt take best care GmbH zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von take best care GmbH nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

take best care GmbH beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für take best care GmbH nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

take best care GmbH beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund

des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für take best care GmbH nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

take best care GmbH beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. take best care GmbH versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte take best care GmbH mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

take best care GmbH beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

take best care GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

take best care GmbH plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

take best care GmbH beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

take best care GmbH beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

take best care GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb take best care GmbH es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

take best care GmbH beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

take best care GmbH mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt take best care GmbH an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

take best care GmbH beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt take best care GmbH eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

take best care GmbH dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen take best care GmbH für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

take best care GmbH

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Tagesfamilien Zürcher Unterland TFZU

Wallisellen, 06. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. TFZU bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von Tagesfamilien Zürcher Unterland TFZU

TFZU fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. TFZU fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. TFZU beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt TFZU, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt TFZU, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von TFZU soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist TFZU erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von TFZU die Ausrichtung und Durchführung. TFZU erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was TFZU explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von TFZU ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. TFZU stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
TFZU würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). TFZU geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für TFZU ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt TFZU, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert TFZU einmal

mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert TFZU daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen

Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für TFZU jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. TFZU fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die

familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von TFZU ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). TFZU hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert TFZU eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. TFZU beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine

volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt TFZU, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt TFZU, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. TFZU beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb TFZU es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

TFZU beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
TFZU akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

TFZU unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert TFZU an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

TFZU beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

TFZU beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist TFZU zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

TFZU beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a

Für die genaue Argumentation verweist TFZU auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

TFZU unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
TFZU gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von TFZU bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt TFZU deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist TFZU einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt TFZU deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt TFZU deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt TFZU deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist TFZU auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist TFZU mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von TFZU nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

TFZU beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es TFZU als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

TFZU beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

TFZU beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

TFZU beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

TFZU weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor

bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

TFZU beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie TFZU dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist TFZU einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

TFZU beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist TFZU auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

TFZU unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von TFZU nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät TFZU von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für TFZU die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie

arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt TFZU die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

TFZU beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
TFZU unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für TFZU gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
TFZU plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

TFZU beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. TFZU schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt TFZU zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von TFZU nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

TFZU beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.

c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für TFZU nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

TFZU beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen

Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für TFZU nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

TFZU beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. TFZU versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte TFZU mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

TFZU beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er

sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

TFZU beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

TFZU plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

TFZU beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

TFZU beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine

Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

TFZU beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb TFZU es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

TFZU beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

TFZU mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt TFZU an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

TFZU beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt TFZU eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

TFZU dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen TFZU für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Tagesfamilien Zürcher Unterland TFZU
Schäfligrabenstrasse 7
8304 Wallisellen
044/883 71 00
info@tfzu.ch

Co-Leitung TFZU
B. Guillet

CO-Leitung TFZU
Bernadette Weidmann

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Judith van Daalen

Baden, 04. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Judith van Daalen bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von Judith van Daalen

Judith van Daalen fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Judith van Daalen fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Judith van Daalen beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt Judith van Daalen, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt Judith van Daalen, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von Judith van Daalen soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist Judith van Daalen erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von Judith van Daalen die Ausrichtung und Durchführung. Judith van Daalen erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was Judith van Daalen explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von Judith van Daalen ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Judith van Daalen stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Judith van Daalen würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Judith van Daalen geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für Judith van Daalen ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt Judith van Daalen, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung

Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert Judith van Daalen einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert Judith van Daalen daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für Judith van Daalen jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Judith van Daalen fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im**

erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden. Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von Judith van Daalen ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Judith van Daalen hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert Judith van Daalen eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Judith van Daalen beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen

werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt Judith van Daalen, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt Judith van Daalen, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Judith van Daalen beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Judith van Daalen es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Judith van Daalen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Judith van Daalen akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Judith van Daalen unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert Judith van Daalen an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Judith van Daalen beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Judith van Daalen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist Judith van Daalen zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Judith van Daalen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a

Für die genaue Argumentation verweist Judith van Daalen auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Judith van Daalen unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Judith van Daalen gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von Judith van Daalen bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt Judith van Daalen deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist Judith van Daalen einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Judith van Daalen deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Judith van Daalen deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Judith van Daalen deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist Judith van Daalen auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist Judith van Daalen mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von Judith van Daalen nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Judith van Daalen beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es Judith van Daalen als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Judith van Daalen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Judith van Daalen beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Judith van Daalen beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Judith van Daalen weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor

bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Judith van Daalen beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie Judith van Daalen dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist Judith van Daalen einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Judith van Daalen beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist Judith van Daalen auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Judith van Daalen unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von Judith van Daalen nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät Judith van Daalen von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für Judith van Daalen die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art.

19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt Judith van Daalen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Judith van Daalen beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Judith van Daalen unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für Judith van Daalen gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Judith van Daalen plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Judith van Daalen beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Judith van Daalen schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt Judith van Daalen zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von Judith van Daalen nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Judith van Daalen beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.

c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für Judith van Daalen nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Judith van Daalen beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen

Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für Judith van Daalen nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Judith van Daalen beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Judith van Daalen versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte Judith van Daalen mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Judith van Daalen beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren

Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Judith van Daalen beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Judith van Daalen plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Judith van Daalen beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Judith van Daalen beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4

Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Judith van Daalen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Judith van Daalen es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Judith van Daalen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl.

aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Judith van Daalen mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt Judith van Daalen an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Judith van Daalen beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt Judith van Daalen eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Judith van Daalen dankt Ihnen für die Berücksichtigung ihrer Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen Judith van Daalen für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Judith van Daalen

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Anja Lozza

Baden, 03. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Anja Lozza bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von Anja Lozza

Anja Lozza fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Anja Lozza fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Anja Lozza beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt Anja Lozza, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt Anja Lozza, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von Anja Lozza soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist Anja Lozza erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von Anja Lozza die Ausrichtung und Durchführung. Anja Lozza erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was Anja Lozza explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von Anja Lozza ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Anja Lozza stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Beeinträchtigungen/ Besonderen Bedürnissen
Anja Lozza würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Anja Lozza geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für Anja Lozza ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt Anja Lozza, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert Anja Lozza

einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert Anja Lozza daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen

Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für Anja Lozza jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Anja Lozza fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die

Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von Anja Lozza ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Anja Lozza hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert Anja Lozza eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Anja Lozza beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine

volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt Anja Lozza, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt Anja Lozza, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Anja Lozza beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Anja Lozza es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Anja Lozza beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Anja Lozza akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Anja Lozza unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert Anja Lozza an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Anja Lozza beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Anja Lozza beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist Anja Lozza zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Anja Lozza beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a

Für die genaue Argumentation verweist Anja Lozza auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Anja Lozza unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Anja Lozza gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von Anja Lozza bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt Anja Lozza deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist Anja Lozza einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Anja Lozza deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Anja Lozza deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Anja Lozza deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist Anja Lozza auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist Anja Lozza mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von Anja Lozza nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Anja Lozza beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es Anja Lozza als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Anja Lozza beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Anja Lozza beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Anja Lozza beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Anja Lozza weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor

bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Anja Lozza beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie Anja Lozza dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist Anja Lozza einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Anja Lozza beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist Anja Lozza auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Anja Lozza unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von Anja Lozza nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät Anja Lozza von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für Anja Lozza die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie

arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt Anja Lozza die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Anja Lozza beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Anja Lozza unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für Anja Lozza gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Anja Lozza plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Anja Lozza beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Anja Lozza schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt Anja Lozza zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von Anja Lozza nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Anja Lozza beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.

c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für Anja Lozza nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Anja Lozza beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen

Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für Anja Lozza nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Anja Lozza beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Anja Lozza versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte Anja Lozza mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Anja Lozza beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren

Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Anja Lozza beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Anja Lozza plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Anja Lozza beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Anja Lozza beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4

Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Anja Lozza beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Anja Lozza es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Anja Lozza beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl.

aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Anja Lozza mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt Anja Lozza an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Anja Lozza beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt Anja Lozza eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Anja Lozza dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen Anja Lozza für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Anja Lozza
Leitung Berufsbildung und Krippenleitung
Verein ABB Kinderkrippen

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Susanne Meier

Baden, 03. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Susanne Meier bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von Susanne Meier

Susanne Meier fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Susanne Meier fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Susanne Meier beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt Susanne Meier, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt Susanne Meier, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von Susanne Meier soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist Susanne Meier erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von Susanne Meier die Ausrichtung und Durchführung. Susanne Meier erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was Susanne Meier explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von Susanne Meier ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Susanne Meier stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Beeinträchtigungen/ Besonderen Bedürnissen
Susanne Meier würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Susanne Meier geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für Susanne Meier ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt Susanne Meier, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung

Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert Susanne Meier einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert Susanne Meier daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen

Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für Susanne Meier jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Susanne Meier fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im**

erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden. Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von Susanne Meier ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Susanne Meier hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert Susanne Meier eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Susanne Meier beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen

werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt Susanne Meier, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt Susanne Meier, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Susanne Meier beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Susanne Meier es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Susanne Meier beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Susanne Meier akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Susanne Meier unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert Susanne Meier an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Susanne Meier beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Susanne Meier beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist Susanne Meier zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Susanne Meier beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a

Für die genaue Argumentation verweist Susanne Meier auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Susanne Meier unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Susanne Meier gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von Susanne Meier bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt Susanne Meier deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist Susanne Meier einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Susanne Meier deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Susanne Meier deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Susanne Meier deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist Susanne Meier auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist Susanne Meier mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von Susanne Meier nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Susanne Meier beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es Susanne Meier als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Susanne Meier beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Susanne Meier beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Susanne Meier beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Susanne Meier weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor

bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Susanne Meier beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie Susanne Meier dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist Susanne Meier einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Susanne Meier beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist Susanne Meier auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Susanne Meier unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von Susanne Meier nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät Susanne Meier von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für Susanne Meier die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art.

19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt Susanne Meier die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Susanne Meier beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Susanne Meier unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für Susanne Meier gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Susanne Meier plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Susanne Meier beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Susanne Meier schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt Susanne Meier zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von Susanne Meier nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Susanne Meier beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.

c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für Susanne Meier nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Susanne Meier beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen

Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für Susanne Meier nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Susanne Meier beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Susanne Meier versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte Susanne Meier mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Susanne Meier beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren

Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Susanne Meier beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Susanne Meier plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Susanne Meier beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Susanne Meier beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4

Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Susanne Meier beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Susanne Meier es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Susanne Meier beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl.

aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Susanne Meier mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt Susanne Meier an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Susanne Meier beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt Susanne Meier eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Susanne Meier dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen Susanne Meier für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Susanne Meier
Leitung Berufsbildung und Krippenleitung
Verein ABB Kinderkrippen

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von Verein ABB Kinderkrippen

Baden, 6. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Verein ABB Kinderkrippen bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von Verein ABB Kinderkrippen

Verein ABB Kinderkrippen fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Verein ABB Kinderkrippen fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Verein ABB Kinderkrippen beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt Verein ABB Kinderkrippen, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt Verein ABB Kinderkrippen, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von Verein ABB Kinderkrippen soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist Verein ABB Kinderkrippen erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von Verein ABB Kinderkrippen die Ausrichtung und Durchführung. Verein ABB Kinderkrippen erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was Verein ABB Kinderkrippen explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von Verein ABB Kinderkrippen ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Verein ABB Kinderkrippen stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Verein ABB Kinderkrippen würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Verein ABB Kinderkrippen geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für Verein ABB Kinderkrippen ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt Verein ABB Kinderkrippen, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung

Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert Verein ABB Kinderkrippen einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert Verein ABB Kinderkrippen daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen

Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für Verein ABB Kinderkrippen jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Verein ABB Kinderkrippen fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im**

erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden. Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von Verein ABB Kinderkrippen ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Verein ABB Kinderkrippen hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert Verein ABB Kinderkrippen eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Verein ABB Kinderkrippen beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen

werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt Verein ABB Kinderkrippen, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt Verein ABB Kinderkrippen, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Verein ABB Kinderkrippen beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Verein ABB Kinderkrippen es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Verein ABB Kinderkrippen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Verein ABB Kinderkrippen akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Verein ABB Kinderkrippen unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert Verein ABB Kinderkrippen an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Verein ABB Kinderkrippen beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Verein ABB Kinderkrippen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist Verein ABB Kinderkrippen zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Verein ABB Kinderkrippen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist Verein ABB Kinderkrippen auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Verein ABB Kinderkrippen unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Verein ABB Kinderkrippen gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von Verein ABB Kinderkrippen bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt Verein ABB Kinderkrippen deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist Verein ABB Kinderkrippen einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Verein ABB Kinderkrippen deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art.

3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Verein ABB Kinderkrippen deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt Verein ABB Kinderkrippen deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist Verein ABB Kinderkrippen auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist Verein ABB Kinderkrippen mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von Verein ABB Kinderkrippen nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Verein ABB Kinderkrippen beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.

3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es Verein ABB Kinderkrippen als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Verein ABB Kinderkrippen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Verein ABB Kinderkrippen beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Verein ABB Kinderkrippen beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Verein ABB Kinderkrippen weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Verein ABB Kinderkrippen beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie Verein ABB Kinderkrippen dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist Verein ABB Kinderkrippen einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Verein ABB Kinderkrippen beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden

Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist Verein ABB Kinderkrippen auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Verein ABB Kinderkrippen unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von Verein ABB Kinderkrippen nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät Verein ABB Kinderkrippen von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für Verein ABB Kinderkrippen die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt Verein ABB Kinderkrippen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Verein ABB Kinderkrippen beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Verein ABB Kinderkrippen unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für Verein ABB Kinderkrippen gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Verein ABB Kinderkrippen plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Verein ABB Kinderkrippen beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)

Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Verein ABB Kinderkrippen schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt Verein ABB Kinderkrippen zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von Verein ABB Kinderkrippen nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Verein ABB Kinderkrippen beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen

landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für Verein ABB Kinderkrippen nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Verein ABB Kinderkrippen beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für Verein ABB Kinderkrippen nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Verein ABB Kinderkrippen beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Verein ABB Kinderkrippen versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte Verein ABB Kinderkrippen mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Verein ABB Kinderkrippen beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Verein ABB Kinderkrippen beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Verein ABB Kinderkrippen plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Verein ABB Kinderkrippen beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Verein ABB Kinderkrippen beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Verein ABB Kinderkrippen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb Verein ABB Kinderkrippen es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Verein ABB Kinderkrippen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei

Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Verein ABB Kinderkrippen mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

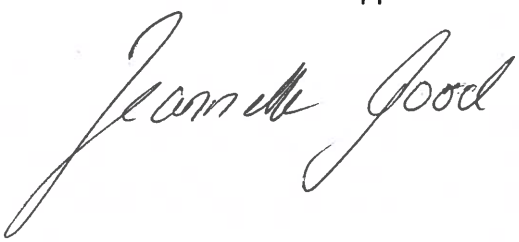
Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt Verein ABB Kinderkrippen an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Verein ABB Kinderkrippen beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt Verein ABB Kinderkrippen eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Verein ABB Kinderkrippen dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen Verein ABB Kinderkrippen für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Verein ABB Kinderkrippen



Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme vom Verein Kinderbetreuung Region Sursee, Theaterstrasse 3, 6210 Sursee

Sursee, 6. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position vom Verein Kinderbetreuung Region Sursee

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt der Verein Kinderbetreuung Region Sursee, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.

- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt der Verein Kinderbetreuung Region Sursee, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.
- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht vom Verein Kinderbetreuung Region Sursee soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist der Verein Kinderbetreuung Region Sursee erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht vom Verein Kinderbetreuung Region Sursee die Ausrichtung und Durchführung. Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was der Verein Kinderbetreuung Region Sursee explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht vom Verein Kinderbetreuung Region Sursee ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee stimmt mit der

Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für den Verein Kinderbetreuung Region Sursee ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt der Verein Kinderbetreuung Region Sursee, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann

getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert er Verein Kinderbetreuung Region Sursee einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert der Verein Kinderbetreuung Region Sursee daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für den Verein Kinderbetreuung Region Sursee jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee fordert deshalb, die Perspektive des Kindes

in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht vom Verein Kinderbetreuung Region Sursee ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert der Verein Kinderbetreuung Region Sursee eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt der Verein Kinderbetreuung Region Sursee, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt der Verein Kinderbetreuung Region Sursee, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen

und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb der Verein Kinderbetreuung Region Sursee es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert der Verein Kinderbetreuung Region Sursee an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder

von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist der Verein Kinderbetreuung Region Sursee zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist der Verein Kinderbetreuung Region Sursee auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge vom Verein Kinderbetreuung Region Sursee bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt der Verein Kinderbetreuung Region Sursee deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist der Verein Kinderbetreuung Region Sursee einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt der Verein Kinderbetreuung Region Sursee deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt der Verein Kinderbetreuung Region Sursee deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt der Verein Kinderbetreuung Region Sursee deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist der Verein Kinderbetreuung Region Sursee auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist der Verein Kinderbetreuung Region Sursee mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht vom Verein Kinderbetreuung Region Sursee nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung

1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es der Verein Kinderbetreuung Region Sursee als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie der Verein Kinderbetreuung Region Sursee dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist der Verein Kinderbetreuung Region Sursee einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist der Verein Kinderbetreuung Region Sursee auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht vom Verein Kinderbetreuung Region Sursee nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät der Verein Kinderbetreuung Region Sursee von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für den Verein Kinderbetreuung Region Sursee die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt der Verein Kinderbetreuung Region Sursee die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für den Verein Kinderbetreuung Region Sursee gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt der Verein Kinderbetreuung Region Sursee zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht vom Verein Kinderbetreuung Region Sursee nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für den Verein Kinderbetreuung Region Sursee nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für den Verein Kinderbetreuung Region Sursee nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte der Verein Kinderbetreuung Region Sursee mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb der Verein Kinderbetreuung Region Sursee es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt der Verein Kinderbetreuung Region Sursee an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt der Verein Kinderbetreuung Region Sursee eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Der Verein Kinderbetreuung Region Sursee dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen der Verein Kinderbetreuung Region Sursee für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Verein Kinderbetreuung Region Sursee
Theaterstrasse 3, 6210 Sursee
Geschäftsleitung

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme DES VEREINS KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL

14. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kindertagesstätten und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kindertagesstätten und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position DES VEREINS KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt DER VEREIN

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

KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.

- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.
- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht DES VEREINS KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht DES VEREINS KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL die Ausrichtung und Durchführung. DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht DES VEREINS KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für DEN VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat

verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für DEN VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die**

Vorlage völlig übergangen werden (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kindertagesstätten und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht DES VEREINS KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom**

Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln und Bestimmungen

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

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist.

Beispielsweise müssen die Kinder von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kindertagesstätten» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge DES VEREINS KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kindertagesstätten: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kindertagesstätten zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kindertagesstätten (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht DES VEREINS KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung
1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kindertagesstätten übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kindertagesstätten müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der

kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kindertagesstätten. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kindertagesstätten» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten

Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kindertagesstätten, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht DES VEREINS KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht

lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für DEN VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die

für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kindertagesstätten richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kindertagesstätten im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den

Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht DES VEREINS KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kindertagesstätten im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kindertagesstätten.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge

nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für DEN VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kindertagesstätten aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für DEN VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kindertagesstätten aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden.

Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kindertagesstätten und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kindertagesstätten im Jahr 2022»).

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht

mehrheitsfähig sein, dann regt DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen DER VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

VEREIN KINDERTAGESSTÄTTEN MITTLERES EMMENTAL

Heinz Riesen
Präsident

Andreas Schneiter
Vize-Präsident

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme vom Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen

Studen, 10. Juni 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position vom Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.

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

- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.
- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht des Vereins Nestwärme Kinderbetreuung Studen soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht des Vereins Nestwärme Kinderbetreuung Studen die Ausrichtung und Durchführung. Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht des Vereins Nestwärme Kinderbetreuung Studen ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen stimmt mit

der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für den Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen**, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird.** Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen

mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für den Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen fordert deshalb, die

Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht** des Vereins Nestwärme Kinderbetreuung Studen **ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen.** Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen **beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt, dieses lineare Modell konsequent

umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder

von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge des Vereins Nestwärme Kinderbetreuung Studen bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von des Vereins Nestwärme Kinderbetreuung Studen nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung

1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für den Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von des Vereins Nestwärme Kinderbetreuung Studen nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für den Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für den Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1

In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

Der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen der Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Conny Wälchli
Co-Präsidentin
Verein Nestwärme Kinderbetreuung Studen

Anträge der WBK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-N «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»: Stellungnahme von VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT

Ort, Tag. Monat 2024

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie eingeladen, zu den Anträgen Ihrer Kommission zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Bundesbeschluss über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern Stellung zu nehmen. VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT bedankt sich für diese Möglichkeit, sich zu diesen Anträgen zu äussern.

Fazit: Position von VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT fordert, den Entwurf der WBK-S mit der angedachten Betreuungszulage in den folgenden, für die beabsichtigte Wirkung unverzichtbaren Punkten zu ergänzen beziehungsweise anzupassen:

- **Beibehaltung der Förderbereiche der Qualität der Angebote und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung**: Der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden. Das neue Gesetz muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen.
- **Aufnahme der Perspektive des Kindes und Berücksichtigung des Kindeswohls**: Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.
- **Ergänzung der Finanzierung über Bundesmittel (Mischfinanzierung)**: Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.
- **Erhöhung der Anreizwirkung für die Kantone**: Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung zurückfahren. Deshalb beantragt VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone auf die Betreuungszulage zu übertragen.
- **Erweiterung der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich**: Aus pädagogischer Sicht lässt sich nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und

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

Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten. Deshalb beantragt VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT, die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen.

- **konsequente Umsetzung des linearen Modells**: Aus Sicht von VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT soll sichergestellt werden, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

Grundsätzliche Anmerkungen

Die zahlreichen Verzögerungen haben den Zeitplan für die Behandlung des UKibeG durcheinandergebracht beziehungsweise nach hinten verschoben. Dabei ist die Lage in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu ernst, um allzu lange auf eine definitive Gesetzeslösung zu warten. Wie eine Umfrage von kibesuisse ergeben hat, schreibt jede dritte Kita Verluste. Zudem liegt die Austrittsquote von Mitarbeitenden in der familienergänzenden Bildung und Betreuung mit 30 Prozent dreimal höher als üblich (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Und auch die Eltern können sich heute die familienergänzende Bildung und Betreuung ihrer Kinder häufig nicht mehr leisten. Der Anteil von Familien, die keine familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen, ist von 37 auf 50 Prozent angestiegen (vgl. Medienmitteilung zum Schweizer Familienbarometer vom 14. März 2024). Deshalb ist VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT erleichtert, dass die WBK-S die Vernehmlassung zum Alternativmodell der sogenannten Betreuungszulage nun endlich lanciert hat.

Weniger Bürokratie für alle

Ein Vorteil des vorliegenden Entwurfs der WBK-S ist aus Sicht von VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT die Ausrichtung und Durchführung. VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT erachtet es als erfreulich, dass die Betreuungszulage an das bewährte System der Familienzulagen geknüpft wird. Diese Lösung vereinfacht die Abwicklung für die Eltern: Die allermeisten sind einerseits mit irgendeiner Form der Zulagen und mit dem entsprechenden Antragssystem vertraut. Andererseits erhalten sie die Betreuungszulage direkt. Dies entlastet die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung, was VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT explizit begrüsst.

Kritischer ist es dagegen, die Erwerbstätigkeit direkt im Gesetz zu verankern. Dies lässt den Schluss zu, dass es lediglich um die Vereinbarkeit geht. Würde nämlich auch der Bildungsaspekt berücksichtigt, dann müsste die Unterstützung der Eltern unabhängig von einer allfälligen Erwerbstätigkeit gegeben sein. Die familienergänzende Bildung und Betreuung richtet sich an alle Kinder, nicht nur an solche, deren Familien darauf angewiesen sind, weil sie arbeiten müssen. «Arbeit» ist ja nicht nur Erwerbstätigkeit, sondern kann auch Care-Arbeit, Freiwilligenarbeit etc. sein, was durch eine solch enge Definition nicht miterfasst wäre.

Der administrative Aufwand auf behördlicher Seite dürfte mit der Betreuungszulage auch geringer sein – nicht zuletzt, weil im Entwurf der WBK-S auf die Anspruchsvoraussetzung eines Mindestbeschäftigungsgrads verzichtet wurde. Aus Sicht von VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT ist es richtig, dass nicht nur arbeitstätige Eltern von den Subventionen profitieren können, denn beispielsweise für solche in einer Aus- und Weiterbildung ist es genauso wichtig, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT stimmt mit der Einschätzung überein, dass das Missbrauchspotenzial gering sein dürfte, weil für die

Bemessung der Betreuungszulage die tatsächlich beanspruchte institutionelle Betreuung nachgewiesen werden muss (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht).

Höherer Stellenwert für Kinder mit Behinderungen
VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT würdigt die Tatsache, dass der Entwurf der WBK-S die Kinder mit Behinderungen besonders berücksichtigt und einen entsprechenden Förderbereich ins Gesetz aufnehmen will. Es ist korrekt, sich auf die tatsächlich anfallenden behinderungsbedingten Mehrkosten abzustützen, denn allzu häufig werden in unserer Erfahrung und in der Praxis sämtliche Zusatzkosten auf die Eltern abgewälzt.

Weiter ist es positiv, am Förderbereich zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung von Kindern festzuhalten. Zahlreiche Studien haben den positiven Effekt auf die Entwicklung von Kindern nachgewiesen. Ebenso soll der Förderbereich zur Schaffung von mehr institutionellen Betreuungsplätzen beibehalten werden. Der klare Handlungsbedarf ist anhand einer Studie belegt, die der Bundesrat beim Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan in Auftrag gegeben hat. So kann sich jede dritte erwerbstätige Frau eine Erhöhung des Pensums beziehungsweise jede dritte nicht erwerbstätige Frau die (Wieder-)Aufnahme der Erwerbstätigkeit vorstellen, wenn die familienergänzende Bildung und Betreuung günstiger wäre (s. S. 42). VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT geht mit der WBK-S darin einig, dass entsprechende Betreuungsplätze überhaupt bestehen müssen, wenn die Eltern in den Arbeitsmarkt integriert und finanziell entlastet werden sollen (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht).

Qualität muss im Gesetz beibehalten werden
Im Gegensatz dazu erschliesst sich für VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT ganz und gar nicht, weshalb auf den Förderbereich der Qualität verzichtet werden soll. **Denn der Ausbau der Betreuungsplätze und der Ausbau der Qualität sind zwei Säulen, die aufeinander abgestützt sind: Beide müssen gleichzeitig gestärkt werden.** Primär ist die Qualität dazu da, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Bildung zu stärken, sie hängt aber von der Ausbildung der Betreuungspersonen und den Rahmenbedingungen ab. Das neue UKibeG muss deshalb neben der finanziellen Entlastung der Eltern zusätzlich die Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Bildung und Betreuung UND deren Finanzierung unterstützen. Beide Aspekte sind Voraussetzung, damit Eltern bereit sind, ihre Kinder öfter als bisher institutionell betreuen zu lassen und ihr Pensum wieder aufzunehmen beziehungsweise aufzustocken (vgl. Studie von INFRAS im Auftrag der Jacobs Foundation).

Um die Effektivität der Vorlage sicherzustellen, verlangt VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT, dass die Verbesserung der Qualität der Angebote der familienergänzenden Bildung und Betreuung als ein Teil der Programmvereinbarungen beibehalten wird. Diese Forderung ist vor allem vor der Tatsache zu sehen, wie wichtig die Qualität in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ist. Diese hat verschiedene Dimensionen: Orientierungsqualität (pädagogische Grundhaltungen und Werte), Strukturqualität (Rahmenbedingungen und Personal) und Prozessqualität (Interaktion zwischen verschiedenen Personen, insbesondere Mitarbeitenden und Kindern). Vor allem die Interaktionsqualität, also die Beziehung der Betreuungsperson zum Kind, ist mit Blick auf das Kindeswohl unumgänglich. Kinder unterschiedlichen Alters mit unterschiedlichsten Voraussetzungen treffen in einer Gruppe aufeinander. Dafür benötigt es Fachpersonen, welche die nötigen Kompetenzen und das Wissen mitbringen, warum was wann getan werden soll, um eine pädagogisch wertvolle Begleitung sicherzustellen und alle Kinder in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu fördern.

Bund steht in der Verantwortung
Qualität bedeutet unter anderem, dass in der familienergänzenden Bildung und Betreuung ausreichend und genügend qualifiziertes Personal vorhanden ist. Deshalb fordert VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT einmal mehr, die Regelungen zur Subventionierung der Aus- und Weiterbildung von Betreuungspersonen von «Kann-» in «Muss-Formulierungen» umzuwandeln (vgl. Medienmitteilung vom 7. Dezember 2023). Damit verbessern sich nicht nur die beruflichen Perspektiven der Betreuungspersonen, sondern diese werden auch zum Verbleib in der Branche ermutigt. Beides ist notwendig, um ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.

Der Bund begründet die Streichung der Förderbereiche der Qualität und der besseren Abstimmung der familienergänzenden Bildung und Betreuung damit, dass sie nicht kompatibel mit der Kompetenzordnung seien (vgl. S. 9 im erläuternden Bericht). Zum einen steht dies im Widerspruch zum nachfolgenden Absatz im Bericht, in dem das Engagement des Bundes für die anderen Förderbereiche begründet wird. Zum anderen erinnert VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT daran, dass der UN-Kinderrechtsausschuss in seinen Schlussbemerkungen zum fünften und sechsten Staatenbericht der Schweiz im Jahr 2021 explizit die Empfehlung abgegeben hat, einen nationalen Qualitätsstandard für Kindertagesstätten auszuarbeiten und die Umsetzung zu monitoren (vgl. Abschnitt E «Familiäres Umfeld und alternative Betreuung», Ziffer 30). Stand heute ist die Ausarbeitung dieses Qualitätsstandards immer noch ausstehend. Eine mögliche Option könnte das kibesuisse-Qualitätslabel «QualiKita» sein, welches einen wissenschaftlich basierten und praxiserprobten Standard für die Qualität in Schweizer Kitas setzt.

Zuletzt hat der Bund gemäss Bundesverfassung eine Mitverantwortung, der er bis anhin nicht genügend Rechnung getragen hat, wie Verfassungsrechtler Prof. Pascal Mahon in einem Rechtsgutachten zeigt. Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV) verleiht dem Bund die Kompetenz, Massnahmen Dritter zur Förderung der Familie zu unterstützen, Art. 67 Abs. 2 die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Damit wird das Subsidiaritätsprinzip gemäss Art. 5a und 43a Abs. BV eingehalten: Der Bund übernimmt hier eine Aufgabe, welche die Kraft der Kantone übersteigt.

Perspektive der Kinder völlig ausser Acht gelassen
Es ist das eine, wenn die Qualität als eine genauso wichtige Seite der Medaille verkannt wird. Viel schwerer wiegt für VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT jedoch der einseitige Fokus des Gesetzesentwurfs auf die Erwachsenen und ihre Probleme. **Es ist bezeichnend und zugleich beschämend, dass die Kinder bei den Zielen der WBK-S für die Vorlage völlig übergangen werden** (vgl. S. 3f. im erläuternden Bericht). Und dies, obwohl der Titel des UKibeG sie gleich zweimal erwähnt. Anstatt den Blick auf das Kindeswohl zu richten, wird im erläuternden Bericht die Bekämpfung des Fachkräftemangels mit Hilfe der Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt erörtert. Das ist kurzsichtig in Bezug auf die Zukunft, denn es geht nicht nur um die Mütter oder Väter von heute – deren Kinder sind die Fachkräfte von morgen. Wenn heute das Wohl der Kinder gestärkt wird, können sie sich in Zukunft besser entfalten und zur Gestaltung der Gesellschaft beitragen. VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT fordert deshalb, die Perspektive des Kindes in den Dokumenten und Unterlagen aufzunehmen und die bislang einseitige, wirtschaftliche ausgerichtete Argumentation damit zu ergänzen.

Kurzsichtig ist es aber auch in Bezug auf die unmittelbare Gegenwart. **Anstatt sich über hypothetische Mitnahmeeffekte den Kopf zu zerbrechen, wie es die WBK-S tut (vgl. S. 7 im erläuternden Bericht), sollten die ganz realen und hochaktuellen Abhalteeffekte berücksichtigt werden.** Laut dem Schweizer Familienbarometer 2024 sind die Kosten für rund die Hälfte der Familien in der Schweiz ein Grund, um auf Kinder beziehungsweise auf die familienergänzende Bildung und Betreuung zu verzichten (vgl. Medienmitteilung vom 14. März 2024).

Unsere Kinder sollten uns mehr wert sein
Gemäss dem Bericht «Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife» der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) aus dem Jahr 2021 gibt die öffentliche Hand in der Schweiz weniger Geld für Kitas und Tagesfamilien aus als alle anderen Länder der OECD, nämlich 0,4 Prozent des Brutto-Inlandprodukts (BIP). Der OECD-Durchschnitt liegt derweil bei 0,8 Prozent. Die Schweiz übernimmt im Vergleich auch den geringsten Anteil an den Betreuungskosten: Im Schnitt sind es 40 Prozent, Die anderen OECD-Länder gewähren 65 bis 98 Prozent. Daher mutet es zynisch an, wenn die WBK-S als Ziel ausgibt, die Bundeskasse nicht übermässig mit einer neuen Ausgabe zu belasten. Dies klingt so, wie wenn Kinder bloss ein Kostenfaktor wären – und nicht die Zukunft dieses Landes, wie die Politikerinnen und Politiker im Bildungsland Schweiz landauf, landab bei jeder Gelegenheit betonen.

Ironisch klingt auch das Argument, dass die Arbeitgebenden in der Verantwortung stünden und einen solidarischen Beitrag zur Bekämpfung des Fachkräftemangels leisten sollten (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). Mit der Betreuungszulage sind es nämlich die Arbeitgebenden, welche die finanzielle Hauptlast schultern und nicht mehr der Bund wie im ursprünglichen Modell der WBK-N. **Aus Sicht von VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT ist es unverständlich, dass der Bund ausgerechnet dort sparen will, wo andere bereits die grössere Last tragen.** Überdies hat die WBK-S eine paritätische Finanzierung durch Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Aussicht gestellt (vgl. S. 11 im erläuternden Bericht). VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT hofft sehr, dass diese Massnahme nur ein Trugbild ist, und fordert, davon abzusehen. Angesichts der bereits erwähnten hohen Betreuungskosten wäre es geradezu skandalös, wenn die Eltern als Arbeitnehmende doppelt zur Kasse gebeten würden, zum einen über die Betreuungstarife und zum anderen über die Lohnabzüge. Anders gesagt: **Die Eltern würden dieselbe Dienstleistung zweimal bezahlen.**

Mischfinanzierung ist der Schlüssel
Deshalb appelliert VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT eindringlich, den Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gemäss Art. 43 Abs. 2 BV einzuhalten: Das Gemeinwesen, in dem der Nutzen einer staatlichen Leistung anfällt, trägt deren Kosten. **Vom Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung profitieren alle: Bund, Kantone, Gemeinden, Eltern und Arbeitgebende. Es ist daher nur fair, wenn sich alle anteilsgerecht an der Finanzierung beteiligen. VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt deshalb, den Gesetzesentwurf um eine Finanzierung der Ausgaben für die Betreuungszulage über Bundesmittel zu ergänzen.**

Schliesslich profitiert der Bund ebenso wie die Kantone und Gemeinden von den positiven Effekten dieser Vorlage wie beispielsweise der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Förderung und Unterstützung der Kinder stärkt ihre Entwicklung. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger

Gesundheits- und Sozialkosten. Positiv wirkt es sich auch auf die Bekämpfung des Fachkräfte- und Personalmangels aus, deren Folgen schweizweit zu spüren sind und nicht bloss auf lokaler oder regionaler Ebene. Mit der heutigen Mobilität fällt ausserdem der Nutzen aufgrund der häufigen Wohnortswechsel nicht nur in denjenigen Kantonen an, in denen die Kosten getragen werden. Wenn die WBK-S Mitnahmeeffekte beziehungsweise Trittbrettfahrer verhindern will, das heisst, dass untätige Kantone von den aktiveren profitieren, dann ist eine Mischfinanzierung eine volkswirtschaftlich deutlich effizientere Massnahme, da sie die Erwerbseinkommen weniger belastet.

Motivation für die Kantone hochhalten
Eine andere wirkungsvolle Massnahme ist es, die Anreizwirkung für die Kantone zu erhöhen. Deshalb beantragt VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT, das im ursprünglichen Modell der WBK-N vorgesehene Bonus-Malus-System für die Kantone – Art. 8 (Kürzung des Bundesbeitrages) und Art. 9 (Festlegung des Schwellenwertes) – auf die Betreuungszulage zu übertragen. Die im Entwurf der WBK-S vorgesehene Betreuungszulage ist nicht ausreichend hoch, um die von der Kommission erwünschte Wirkung betreffend Bekämpfung des Fachkräftemangels, Chancengerechtigkeit und frühe Förderung von Kindern alleine zu erzielen. Die zusätzliche höhere Unterstützung der Kantone ist auch im Sinne der Subsidiarität relevant: Das UKibeG will die Kantone in die Verantwortung nehmen, ihre Investitionen zu erhöhen. **Ohne Anreizmodell besteht die Gefahr, dass gewisse Kantone ihre eigene Unterstützung sogar zurückfahren, wie sie dies in laufenden Vernehmlassungsprozessen angedeutet haben.**

Höhere Altersgrenze garantiert die erhoffte Wirkung
Korrekturbedarf besteht auch hinsichtlich der Altersgrenze für den Anspruchs- und Geltungsbereich der Betreuungszulage. Im Vergleich zum ursprünglichen Vorschlag der WBK-N wurde diese schon zweimal gesenkt, zunächst vom Nationalrat auf das Ende der Primarschulzeit und nun von der WBK-S bis auf die Vollendung des 7. Altersjahrs. Aus pädagogischer Sicht lässt sich aber nicht systematisch auf die familienergänzende Bildung und Betreuung von Kindern im Primarschulalter verzichten, die Mehrheit von ihnen ist bis zum Ende des Zyklus II darauf angewiesen. Deshalb beantragt VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT, auf den nationalrätlichen Beschluss zurückzukommen beziehungsweise die Minderheit II (Herzog Eva) zu unterstützen und den Geltungsbereich bis zur Vollendung des 12. Altersjahres festzulegen. Dies ermöglicht nicht nur die Erwerbstätigkeit der Eltern, sondern die Vorlage kann dadurch auch die erwünschte Wirkung entfalten. Sie wäre damit auch kongruent mit den bestehenden gesetzlichen Grundlagen, namentlich der Pflegekinderverordnung (PAVO), die ebenfalls den Geltungsbereich für Kinder bis zwölf Jahre regelt.

Mehraufwand für die Betreuung adäquat vergüten
Zu guter Letzt kostet die institutionelle familienergänzende Bildung und Betreuung aufgrund des erhöhten Betreuungsaufwandes deutlich mehr für Kinder unter 18 Monaten (Säuglinge und Kleinkinder) sowie für Kinder mit Behinderungen. Dennoch sieht der Entwurf der WBK-S hier keine Zuschläge vor, die linear den effektiven und meist deutlich höheren Kosten entsprechen. VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt, dieses lineare Modell konsequent umzusetzen und sicherzustellen, dass die Betreuungszulage bei Tarifen, die das Anderthalb- bis Dreifache des normalen Tarifs betragen, um denselben Faktor erhöht wird.

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 (UKibeG)

Titel
Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT es als unerlässlich erachtet, die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen. Zudem hat die Vernehmlassung zum ursprünglichen Modell der WBK-N mehr als deutlich ergeben, dass die Vorlage politisch enorm breit abgestützt ist (vgl. Vernehmlassungsbericht). 23 von 26 Kantonen, 8 von 10 nationalen Parteien, 8 von 10 Verbänden der Wirtschaft sowie rund 200 Organisationen unterstützen die Vorlage.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Abs. 2 Bst. a
VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT akzeptiert die Streichung in Art. 1 Abs. 2 Bst. a, weil die WBK-S ein anderes Finanzierungssystem vorsieht und die in dieser Bestimmung formulierte Zielsetzung neu in Art. 2 Abs. 3 des Familienzulagengesetzes (FamZG) übernommen wurde.

Abs. 2 Bst. b (gilt auch für Art. 2 Bst. a UKibeG sowie Art. 2 Abs. 3, Art. 3 Abs. 1 Bst. c, Art. 3a Bst. c und Art. 5 Abs. 2 bis FamZG)
Die Minderheit der WBK-S möchte mit den Anträgen bei diesen Bestimmungen die grundsätzliche Ausrichtung einer Betreuungszulage für alle Formen der familienergänzenden Bildung und Betreuung erreichen. Es ist aber wichtig, sich auf die institutionelle Betreuung zu fokussieren. Dieser Nachweis gewährleistet, dass die Zielgruppe der Betreuungszulage wirkungsorientiert gewählt ist.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Abs. 2 Bst. c
Zusätzlich zu den bereits genannten Argumenten (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen») erinnert VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT an die wissenschaftlich erwiesene Tatsache, dass der Besuch der familienergänzenden Bildung und Betreuung förderlich für die Entwicklung von Kindern ist. Damit erhöht sich die sogenannte Bildungsrendite in Form von besseren Ausbildungsabschlüssen und Löhnen und weniger Gesundheits- und Sozialkosten. Doch diese positiven Effekte stellen sich nur dann ein, wenn die pädagogische Qualität der Angebote gut ist. Beispielsweise müssen die Kinder

von genügend vorhandenen, gut ausgebildeten und qualifizierten Fachpersonen betreut werden. Kann die Qualität nicht erreicht werden, verkehren sich ihre Effekte ins Negative.

Der Stellenwert der Qualitätsentwicklung, um dem Fachkräfte- und Personalmangel in der familienergänzenden Bildung und Betreuung zu begegnen, ist auch hinlänglich bekannt. Zu guter Letzt ist der Faktor Qualität für Kinder mit Behinderungen, die beispielsweise medizinische oder heilpädagogische Unterstützung in der Kita benötigen, ebenfalls bedeutsam. Eltern müssen darauf vertrauen können, dass die Betreuungspersonen wissen, wie sie in Notsituationen handeln müssen, und genügend Mitarbeitende vor Ort sind. Nur dann werden sie sich für die familienergänzende Bildung und Betreuung entscheiden und weiterhin erwerbstätig bleiben. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage, die Verbesserung der Qualität der Angebote beizubehalten.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 2 Bst. c^{bis}
Um die behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen zu senken, ist insbesondere relevant, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilsmässig diesen höheren Kosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, im Rahmen der Programmvereinbarungen die Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen zu schliessen. Deshalb soll zumindest dieser Teil der Zweckbestimmung beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. auch Ausführungen bei Art. 13 zu den Programmvereinbarungen). Eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern ist schlicht nicht möglich, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Betreuungsplatz für ein Kind mit Behinderung nicht beansprucht wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen.

Abs. 2 Bst. d
Die bereits erwähnten, positiven Effekte der familienergänzenden Bildung und Betreuung im Speziellen und der frühen Förderung von Kindern im Allgemeinen sind wissenschaftlich vielfach belegt. Zum Tragen kommen diese gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Effekte allerdings erst viele Jahre nach der Zeit, während der die Kinder die Angebote der frühen Förderung beansprucht haben. In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei sich für sie die Bedeutung der frühen Förderung noch verstärkt. Vorschulische inklusive familienergänzende Bildung und Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern sowohl in der Schule als auch in der beruflichen Laufbahn. Im Sinne einer Präzisierung weist VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT zum Schluss darauf hin, dass sich der Begriff der frühen Förderung auf die kindliche Altersspanne von der Geburt bis maximal sechs Jahren bezieht.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die Bestimmung beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Bst. a
Für die genaue Argumentation verweist VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Begriffe

Bst. a
VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT gibt zu bedenken, dass die «familienergänzende Betreuung» einer der beiden elementaren Bestandteile im Titel des UKibeG ist. Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb die Definition dieses Begriffs unter Art. 3 Bst. a gestrichen bzw. in den neuen Art. 3a Bst. a des FamZG aufgenommen werden soll, während die Definition für «Politik der frühen Förderung von Kindern» unter Art. 3 Bst. c beibehalten wird. Schliesslich werden beide Begriffe im ganzen Text des UKibeG verwendet.

Im Gegenzug wird «familienergänzende Kinderbetreuung» im vorliegenden Entwurf der WBK-S innerhalb des FamZG – abgesehen von der Definition bei Art. 3a Bst. a – einzig und allein für die Bestimmung zur Statistik unter Art. 23a Abs. 1 verwendet. Die Definition des Begriffs muss in dem Gesetz stehen, in dem dieser auch gebraucht wird und aus inhaltlicher Sicht relevant ist.

Im Sinne der Kongruenz und mit Blick auf die Vorschläge von VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT bei Art. 1 Abs. 2 und anderen Bestimmungen beantragt VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT deshalb, Art. 3a Bst. a FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. a UKibeG beizubehalten.

Bst. b
Für die Definition von «institutioneller Betreuung» gilt dasselbe wie für die vorangehende Bestimmung: Der Begriff wird mit dem FamZG in einem Gesetz definiert, in dem er deutlich weniger vorkommt (mit Ausnahme der Definition unter Art. 3a Abs. b nur noch bei Art. 2 Abs. 3 und Art. 5 Abs. 2ter) und auch inhaltlich weniger ausschlaggebend als im UKibeG.

Um den Unterbegriff «institutionelle Betreuung» vom Oberbegriff «familienergänzende Betreuung» besser abzugrenzen, ist VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT einverstanden, ihn um den Zusatz «entgeltlich» zu ergänzen, wie es die WBK-S unter Art. 3a Bst. b FamZG vorschlägt.

Im Sinne der Kongruenz beantragt VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT deshalb, Art. 3a Bst. b FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. b UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll folgendermassen ergänzt werden:

institutionelle Kinderbetreuung: die regelmässige entgeltliche Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Kindertagesstätten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilien, sofern diese in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind;

Bst. d
Die Definition von «Behinderungen» kommt ebenfalls häufiger vor in dem Gesetz, in dem es nicht definiert wird. Darüber hinaus ist die Definition mit praktisch identischem Wortlaut bereits unter Art. 3a Bst. c FamZG aufgeführt, das heisst, sie kommt im Gegensatz zu den anderen Definitionen doppelt vor.

Im Sinne der Kongruenz beantragt VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT deshalb, Art. 3a Bst. c FamZG zu streichen und Art. 3 Bst. d UKibeG beizubehalten. Die Bestimmung soll im Einklang mit Art. 2 Abs. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG) folgendermassen angepasst werden:

Behinderungen: körperliche, geistige oder psychische Beeinträchtigungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen.

Bst. e
Im Zuge der vorangegangenen Ausführungen ist diese Bestimmung im UKibeG hinfällig geworden beziehungsweise sie muss ins FamZG mit einer vergleichbaren Formulierung übertragen werden, die auf das UKibeG verweist.

Im Sinne der Kongruenz beantragt VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT deshalb, Art. 3 Bst. e UKibeG ersatzlos zu streichen. Weiter verweist VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT auf seine Ausführungen unter Art. 3a FamZG.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 4 bis 12)

Die Änderungen in diesem Abschnitt sind eine Konsequenz des Systemwechsels vom ursprünglichen Modell der WBK-N auf das vorliegende Modell der WBK-S.

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen ist VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT mit der Streichung sämtlicher Artikel in diesem Abschnitt mit Ausnahme von Art. 10 (siehe nachfolgenden Abschnitt) einverstanden.

Art. 10 Überentschädigung (neu: Art. 4)

Die Überlegungen zur Überentschädigung im ursprünglichen Modell der WBK-N waren aus Sicht von VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT nachvollziehbar. Deshalb sollten sie analog für das vorliegende Modell der WBK-S beibehalten werden. Auch wenn die Ausrichtung der Betreuungszulage neu den Kantonen und Gemeinden obliegt, muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Betreuungskosten anfallen. Solche Fälle wären zwar äusserst selten, aber schädlich für die Reputation des ganzen Systems – und sind deshalb zu verhindern.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt, Art. 10 beizubehalten, ihn in den 1. Abschnitt als neuen Art. 4 zu integrieren und folgendermassen anzupassen:

Art. 4 Überentschädigung

1 Die Betreuungszulage darf nicht zu einer Überentschädigung der Eltern führen.
2 Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem die Betreuungszulage die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.
3 Die Kantone und Gemeinden passen ihre Beitragssysteme so an, dass Fälle der Überentschädigung verhindert werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Aus den in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» genannten Gründen erachtet es VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT als unabdingbar, diesen Abschnitt beizubehalten.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 13 Förderbereiche

Abs. 1 Bst. b
Das UKibeG soll namentlich die Beschäftigung von berufstätigen Eltern verbessern, insbesondere von Müttern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade in Branchen wie beispielsweise im Gesundheitswesen, wo sehr viele Frauen beschäftigt sind, sind Arbeitnehmende aufgrund von Schichtarbeit oder unregelmässigen Arbeitszeiten auf flexible Formen wie beispielsweise die Betreuung in Tagesfamilien angewiesen. Die Angebote der institutionellen Kinderbetreuung müssen deshalb besser an diese unregelmässigen Arbeitszeiten angepasst werden. Erst dann ermöglichen sie die Erwerbstätigkeit in allen Branchen und können damit eine Wirkung entfalten, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten und den akuten Fachkräftemangel anzugehen.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. c
Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit Eltern die familienergänzende Bildung und Betreuung in Anspruch nehmen (vgl. Kapitel «Qualität muss im Gesetz beibehalten werden» in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» und Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c UKibeG). Relevant ist auch hier der Hinweis auf die breit abgestützten und aktuell gültigen Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Qualität und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Viele Kantone orientieren sich an diesen Empfehlungen, die als der kleinste gemeinsame Nenner zu verstehen sind.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

Abs. 1 Bst. d
Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen. Entsprechend ist es sinnvoll, mit dieser Bestimmung einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT weist darauf hin, dass die Formulierung «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt vorkommt: einerseits hier bei den Programmvereinbarungen in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 Bst. cbis UKibeG, andererseits beim 2. Kapitel des FamZG in Art. 5 Abs. 2ter. Die gemäss der Bestimmung im FamZG vorgesehenen Beiträge ermöglichen jedoch nicht allen Kindern, beispielsweise eine Kita zu besuchen. Als Folge davon können die vielerorts nach wie vor bestehenden Angebotslücken nicht geschlossen werden, was die WBK-S aber klar beabsichtigt (vgl. S. 10 im erläuternden Bericht). Deshalb muss der maximale Faktor bei Art. 5 Abs. 2ter FamZG auf 3 erhöht werden. Solange dies nicht der Fall ist, ist diese Bestimmung im UKibeG notwendig.

Abs. 4
Diese Bestimmung kann trotz Systemwechsel beibehalten werden. Sie ist in jenen Fällen sinnvoll, wo Programme oder Projekte über Kantonsgrenzen hinaus durchgeführt werden. Dies bietet sich an, wenn es um Good-Practice-Beispiele, Qualitätsentwicklung oder Bestrebungen zur Harmonisierung seitens der Kantonalkonferenzen geht.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Graf Maya) zu folgen und die Bestimmung gemäss dem nationalrätlichen Entscheid beizubehalten.

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

Art. 17 Statistik

Wie VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT dargelegt hat, sollen die zwei Schlüsselbegriffe in diesem Artikel «familienergänzende Kinderbetreuung» und «Politik der frühen Förderung von Kindern» im UKibeG definiert werden (vgl. Art. 3 UKibeG). Es leuchtet deshalb nicht ein, weshalb diese Bestimmung in Art. 23a FamZG ausgelagert werden soll, wo doch in diesem Gesetz andere Begriffe im Zentrum stehen. Im Vergleich zum ursprünglichen Modell der WBK-N hat die WBK-S den Passus zur Statistik um einen Absatz ergänzt, der die Aufgaben der Kantone und Gemeinden besser umschreibt. Damit ist VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT einverstanden.

Aktuell fehlen statistische Grundlagen sowohl zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen als auch zu derjenigen von Säuglingen und Kleinkindern. Das geht von der Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsplätze über die Art der bestehenden Angebote und den Erwerbspensen der Eltern bis hin zu den tatsächlichen Betreuungskosten. Von letzteren hängt aber massgeblich der Entscheid insbesondere von Müttern ab, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen. Diese Kosten sind gerade bei Kleinkindern deutlich höher (vgl. auch Art. 5 Abs. 3quinquies). Und die Erwerbsquote der Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare Grundlage ist bislang der Bericht von Procap «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen».

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt deshalb, diesen Artikel im UKibeG beizubehalten und folgendermassen anzupassen:

Art. 17
[1] Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.
[2] Die Kantone und Gemeinden stellen dem Bund in regelmässigen Abständen Angaben zu Art und Höhe der Subventionen und weitere statistische Angaben innerhalb des Kantonsgebiets zur Verfügung. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.
[3] Die Kantone stellen die dazu notwendigen Daten in standardisierter Form zur Verfügung.

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Abs. 3
Für die genaue Argumentation verweist VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT unterstützt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Abs. 1 Bst. c
Im ursprünglichen Entwurf der WBK-N umfasste die Altersspanne die gesamte obligatorische Schulzeit. Namentlich aus finanziellen Überlegungen beschloss der Nationalrat wie vom Bundesrat vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Vorlage auf das Ende der obligatorischen Schulzeit der Primarstufe einzuschränken. Dies entspricht einem Alter von elf bis zwölf Jahren.

Eine weitere Senkung des Geltungsbereichs und die damit einhergehende Einschränkung der Anspruchsgruppen sind aus Sicht von VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT nicht vereinbar mit den deklarierten Zielen dieser Vorlage. Aus pädagogischer Sicht lässt es sich nicht rechtfertigen, Kinder in der Primarschule während der unterrichtsfreien Zeit systematisch unbetreut zu lassen. In diesem Alter gehen Kinder noch nicht durchgehend zur Schule und der Bedarf an familienergänzender Bildung und Betreuung ist nach wie vor sehr hoch. Wenn die von der Mehrheit der WBK-S vorgeschlagene Altersgrenze auf sieben Jahre gesenkt würde, könnten Eltern nicht durchgängig erwerbstätig sein. Anders gesagt: Ihre Arbeitsmarktfähigkeit würde darunter leiden. Damit die Vorlage die gewünschte Wirkung entfaltet, ist es notwendig, auf den nationalrätlichen Beschluss und die Minderheit II (bis Vollendung 12. Altersjahr) zurückzukommen.

In diesem Zusammenhang rät VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT von einer Formulierung mit vollendeten Altersjahren ab. Sie schliesst keine Kinder ein, die beispielsweise ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben und am Ende der Primarschule womöglich schon 13 Jahre alt sind. Stattdessen sollte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen, so wie sie das Bundesamt für Statistik auch für die nationale Bildungsstatistik verwendet (vgl. Kurzinfo zur Zählweise). Im vorliegenden Fall wäre dies die «Vollendung des 8. Jahres der obligatorischen Schule».

Weiter stellt sich für VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT die Frage, weshalb mit dem Zusatz «für erwerbstätige Personen» der Begünstigtenkreis eingeschränkt und damit von der Kinder- und der Ausbildungszulage unterschieden wird. Gemäss FamZG haben Anspruch auf Familienzulagen alle Arbeitnehmenden (Art. 13 Abs. 1 und 2), alle Selbstständigerwerbenden (Art. 13 Abs. 2bis), Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1) – auch solche, die das Mindesteinkommen nicht erreichen (Art. 19 Abs. 1bis) – sowie arbeitslose Mütter (Art. 19 Abs. 1ter). Die von der WBK-S vorgeschlagene Einschränkung (Art. 19 Abs. 1quater) formuliert deutlich, dass Nichterwerbstätige, die sich in Aus- oder Weiterbildung befinden, Anspruch auf die Betreuungszulage haben. Damit reicht sie völlig aus – und der Zusatz «für erwerbstätige Personen» ist nicht nur unnötig, sondern widersprüchlich und irreführend. Er lässt unnötigerweise daran zweifeln, dass es der Kommission mit ihrem Anliegen ernst ist, neben der Erwerbstätigkeit auch die Aus- und Weiterbildung als Kriterium für den Anspruch auf die Betreuungszulage zuzulassen.

Zuletzt unterstützt VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung und den Antrag der Mehrheit der WBK-S. Für die genaue Argumentation wird auf Art. 1 Abs. 2 Bst. b UKibeG verwiesen.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt, dem Antrag der Minderheit II der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn folgendermassen anzupassen:

c. die Betreuungszulage ~~für erwerbstätige Personen~~: sie wird vom Beginn des Geburtsmonats des Kindes bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat, ausgerichtet, sofern das Kind institutionell betreut wird.

Abs. 1bis
VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT unterstützt wie erwähnt die Einschränkung auf die institutionelle Betreuung. Mit Blick auf diese Formulierung stellt sich für VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT gleichwohl die Frage, an welcher Stelle der Bundesrat die Kriterien festlegen will für die Anerkennung der Institutionen, die für die Betreuungszulage zugelassen sind. Stützt er sich da auf die Erklärungen im erläuternden Bericht oder soll dies in einer Verordnung näher ausgeführt werden?

Abs. 3a
VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT plädiert dafür, die Bestimmungen zu den Begriffsdefinitionen dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 3 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 3 Bst. e UKibeG vorgeschlagen hat.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Abs. 3a
Die Begrifflichkeiten zur familienergänzenden Kinderbetreuung richten sich nach Art. 3 UKibeG.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Abs. 2bis (neu: Art. 3)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» festgehalten, schafft der Entwurf der WBK-S Fehlanreize für die Kantone, aufgrund der neuen Betreuungszulage ihre eigenen Beiträge zurückzufahren (vgl. Kapitel «Motivation für die Kantone hochhalten»). Dieses zentrale Manko ist in Bezug auf die Beschäftigungswirkung nicht nur kontraproduktiv, sondern deckt sich auch mit Erfahrungen aus der Vergangenheit wie beispielsweise bei den Prämienverbilligungen.

Die WBK-N hatte für ihr ursprüngliches Modell einen Mechanismus ausgearbeitet, um die Anreize für die Kantone und damit auch die Beschäftigungswirkung zu maximieren. Zunächst würde der Bund mit gutem Beispiel vorangehen und einen höheren Kostenanteil finanzieren. Wenn die Kantone dann ihren Anteil nicht auf ein definiertes Niveau (Schwellenwert) erhöhen, dann würde auch der Bund mit seinen Anteilen zurückgehen. Das Prinzip lässt sich auch auf den Entwurf der WBK-S übertragen, in dem die Arbeitgebenden die Rolle des Bundes übernehmen würden. Analog wäre nach vier Jahren eine Kürzung der Betreuungszulage vorgesehen, wenn die Summe der Beiträge an die institutionelle Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes den landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreiten würde.

Dieser Anreizmechanismus ist aus zwei Gründen wichtig. Zum einen reicht die Betreuungszulage nicht aus, um sowohl die gewünschte Beschäftigungswirkung zu erzielen als auch die Förderung der frühen Kindheit umzusetzen. Dafür müssen zwingend die kantonalen Beiträge erhöht werden. Zum anderen besteht die reelle Gefahr, dass die Kantone ihre Beiträge reduzieren und die Finanzierung den Arbeitgebenden überlassen.

Aufgrund des Kürzungssystems wäre es volkswirtschaftlich sinnvoll, von einem höheren Ausgangsbeitrag auszugehen. VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT schlägt vor, die Betreuungszulage zu Beginn auf 150 Franken pro Monat zu erhöhen für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Zudem gibt VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT zu bedenken, dass Kinder nicht nur in Ganz- oder Halbtagen betreut werden, sondern auch in Modulen wie beispielsweise bei den Tagesfamilien oder den Mittagstischen in den schulergänzenden Tagesstrukturen, die stundenweise abgerechnet werden. In solchen Fällen muss die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst und ausbezahlt werden.

Zuletzt ist aus Sicht von VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT nicht nachvollziehbar, weshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage ebenso wie die Kinder- und Ausbildungszulage nicht in einem eigenen Absatz formuliert werden. Für eine bessere Übersicht sollen deshalb die Bestimmungen zur Betreuungszulage separat aufgenommen werden.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt deshalb, Abs. 2bis anzupassen beziehungsweise einen separaten Absatz 3 zu setzen sowie um Art. 8 und 9 des ursprünglichen Modells der WBK-N zu erweitern:

Abs. 3
Die Betreuungszulage beträgt mindestens 150 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jede zusätzliche Betreuungseinheit, die weniger als einen ganzen Tag dauert, wird die Betreuungszulage anteilsmässig angepasst.

Abs. 3bis
a. Die Betreuungszulage wird alle vier Jahre linear gekürzt, sofern die Summe der Beiträge an die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung im Wohnsitzkanton des Kindes einen landesweit einheitlichen Schwellenwert unterschreitet. Die Betreuungszulage darf jedoch 50 Prozent der gesetzlich vorgeschriebenen Betreuungszulage gemäss Art. 5 Abs. 3 nicht unterschreiten.
b. Die Summe der Beiträge im Kanton bemisst sich nach der Höhe des durchschnittlichen Jahresbetrags der im Kanton ausbezahlten Beiträge pro Kind, bis es das 8. Jahr der obligatorischen Schule vollendet hat.
c. Dieser Jahresbetrag umfasst die Beiträge des Kantons und seiner Gemeinden sowie die gesetzlich vorgeschriebenen Beiträge der Arbeitgeber zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle ~~familienergänzende~~ Kinderbetreuung.

Abs. 3ter
a. Der Bundesrat legt den Schwellenwert so fest, dass die Kantone einen Anreiz haben, die kantonalen Beiträge zu erhöhen.
b. Er legt fest, welche Daten die Kantone dem Bund für die Festlegung des Schwellenwerts und für eine allfällige Kürzung der Betreuungszulage in standardisierter Weise zur Verfügung stellen müssen.
c. Er passt den Schwellenwert alle vier Jahre an.
d. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) berechnet gestützt auf den Schwellenwert die allfällige Kürzung der Betreuungszulage pro Kanton.

Abs. 2ter (neu: Abs. 3quater)
Aus anreizökonomischer Sicht ist ein Unterstützungssystem dann sinnvoll, wenn linear immer derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird, wie die WBK-S selbst im ursprünglichen Art. 5 Abs. 2bis für Kinder ohne Behinderungen vorgeschlagen hat. Die Betreuungskosten für ein Kind mit einer schweren Behinderung erhöhen sich maximal um den Faktor 3 im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderungen (vgl. Procap-Bericht «Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen», S. 30). Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten können die Eltern solche Beiträge nicht stemmen: Sie müssen auf die familienergänzende Bildung und Betreuung für ihr Kind verzichten und die Erwerbstätigkeit aufgeben – meistens betrifft das die Mutter.

Weiter sind die Überlegungen der WBK-S für VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT nicht nachvollziehbar. Neben der Betreuungszulage, für die maximal der zweifache Betrag ausbezahlt wird, können Beiträge aus den Programmvereinbarungen gewährt werden, um die Betreuungskosten zu senken. Für Kinder mit schweren Behinderungen bedeutet das, dass zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden müssen. Das ist nicht nur administrativ aufwendig, sondern kann nur dann funktionieren, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre es deshalb, eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag vorzusehen.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt deshalb, Abs. 2ter folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quater
Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal dreifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Abs. 2quater (neu: Abs. 3quinquies)
Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielten Anreizwirkungen gleichmässig erhalten bleiben. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt (vgl. Abs. 3quater). Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten mehr, oft anderthalbmal so viel wie der «gewöhnliche» Tarif. Für sie gilt in den meisten kantonalen Gesetzen und Verordnungen aufgrund von entwicklungspsychologischen Überlegungen ein niedrigerer Betreuungsschlüssel.

Es ist für VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit der WBK-S für Säuglinge und Kleinkinder keine lineare Betreuungszulage vorsieht. Es sind gerade diese erhöhten Betreuungskosten, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung gilt es, gerade hier das lineare Modell konsequent umzusetzen (vgl. auch Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Report Comparing two Proposals to Support Working Parents in Switzerland» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes).

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und ihn gemäss dem Wortlaut der anderen Bestimmungen in diesem Absatz folgendermassen anzupassen:

Abs. 3quinquies
Die Betreuungszulage für Kleinkinder unter 18 Monaten entspricht dem anderthalbfachen Betrag, wenn die Vollkosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Alters entsprechend höher ausfallen.

Abs. 3 (neu: Abs. 4)
Unabhängig vom Betrag, der nach Verabschiedung dieser Vorlage gesetzlich gelten wird, ist es zentral, dass dieser dynamisch konzipiert wird. Konkret müssen künftige Preisentwicklungen wie beispielsweise ein Teuerungsausgleich zugelassen werden. VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT versteht diesen Absatz so, dass dank dieser Bestimmung die Betreuungszulage der Teuerung angepasst werden kann. Sollte VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT mit dieser Interpretation falsch liegen, dann muss diese Bestimmung so angepasst werden, dass eine Indexierung der Betreuungszulage möglich wird. Dadurch müssten die zu erwartenden künftigen Kostensteigerungen nicht allein von den kantonalen und kommunalen Subventionssystemen aufgefangen werden.

Art. 16 Finanzierung

Abs. 5
Diese Bestimmung ist nicht notwendig, da in den vier vorangehenden Absätzen definiert ist, dass das Verfahren zur Kostenübernahme kantonal geregelt ist. Sie sabotiert überdies die Bemühungen, mit der Betreuungszulage die Familien finanziell zu entlasten. Mit dieser Verpflichtung, die auf kantonaler Ebene einzig im Wallis in vergleichbarer Form existiert, würden die Eltern doppelt zur Kasse gebeten: über die Betreuungstarife und über die hier vorgeschlagenen Lohnabzüge.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und die von der Minderheit (Herzog Eva) vorgeschlagene Bestimmung nicht aufzunehmen.

Abs. 6 (neu: Abs. 5)
Wie in den «Grundsätzlichen Anmerkungen» ausführlich festgehalten (vgl. Kapitel «Mischfinanzierung ist der Schlüssel»), ist ein Beitrag des Bundes gerechtfertigt, weil sich der Nutzen der familienergänzenden Bildung und Betreuung nicht allein für die Kantone und Gemeinden ergibt. Auch der Bund profitiert von der frühen Förderung in Form einer höheren Beschäftigung, besseren Vereinbarkeit und von Mehreinnahmen bei der Bundessteuer. Entzieht er sich dieser Verantwortung, widerspricht dies dem Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz. Deshalb muss der Entwurf der WBK-S um diese sogenannte Mischfinanzierung ergänzt werden.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt deshalb, dem Antrag der Minderheit der WBK-S (Herzog Eva) zu folgen und die neue Bestimmung aufzunehmen:

Abs. 5
Der Bund trägt einen Drittel der Ausgaben für die gesetzlich vorgeschriebenen (Art. 5 Abs. 3, 3bis, 3ter, 3quater und 3quinquies FamZG) Betreuungszulagen. Der Bundesrat regelt das Abrechnungsverfahren.

Art. 23a Statistik

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT plädiert dafür, die Bestimmungen zur Statistik dort zu belassen, wo die Begriffe auch am meisten verwendet werden. Dies ist nicht beim FamZG, sondern beim UKibeG der Fall (vgl. auch die Argumentation in den Bestimmungen bei Art. 17 UKibeG). Im FamZG soll stattdessen neu der Verweis stehen, den die WBK-S in Art. 17 UKibeG vorgeschlagen hat.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt deshalb, die drei von der WBK-S vorgeschlagenen Bestimmungen zu streichen und durch folgende Bestimmung zu ersetzen:

Art. 23a
Die Statistik wird in Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) geregelt.

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 7 Art und Höhe der Zulagen

Abs. 2
Angelehnt an die Änderungsanträge bei Art. 5 FamZG müsste hier der Verweis angepasst werden.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt deshalb, den Verweis folgendermassen anzupassen:

Abs. 2
Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1-3 FamZG.

Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG)

Art. 22 Höhe des Taggeldes

Abs. 4
Vom Antrag der Mehrheit der WBK-S profitieren insbesondere Alleinerziehende. Gerade sie sind darauf angewiesen, die familienergänzende Bildung und Betreuung geregelt zu haben, um eine Erwerbstätigkeit ausüben oder wieder aufnehmen zu können. Ökonomisch wäre es ineffizient, bei Arbeitslosigkeit eine eingeschränkte Vermittlungsfähigkeit der betroffenen Personen zuzulassen, nur um ihnen bei einem Stellenangebot die Arbeitsaufnahme zu erschweren, weil sie zuerst einen Betreuungsplatz neu organisieren müssten. Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sollen sie sofort einen Betreuungsplatz finden können. Die Organisationen der familienergänzenden Bildung und Betreuung wiederum sind aus Kosten- und Effizienzgründen auf eine langfristige Planung angewiesen. Betreuungsplätze können in der Regel nicht innerhalb von wenigen Wochen oder gar Tagen gekündigt oder beansprucht werden.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und den Antrag der Minderheit (Würth) abzulehnen.

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

Aus den Ausführungen unter «Grundsätzliche Anmerkungen» geht klar hervor, worin der Nutzen des UKibeG besteht und weshalb VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT es als unerlässlich erachtet, um die bisherige provisorische Anstossfinanzierung abzulösen.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt deshalb, dem Antrag der Mehrheit der WBK-S zu folgen und auf die Vorlage einzutreten sowie zugleich den Antrag der Minderheit (Stark) abzulehnen.

Art. 1
In allen Förderbereichen der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. 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 (vgl. «Positionspapier von kibesuisse zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten», S. 6). Es braucht daher eine substanzielle Investition, die aber auch eine substanzielle Wirkung entfalten wird, wie die umfassende Studie von BAK Economics vorgerechnet hat. Das Modell geht davon aus, dass 21'000 neue Betreuungsplätze geschaffen und die Elternbeiträge vergünstigt werden. Die Kosten liegen mit 794 Millionen Franken pro Jahr leicht über dem Betrag von 770 Millionen Franken, der im ursprünglichen Entwurf der WBK-N vorgesehen war. Das Resultat: Das Schweizer Bruttoinlandsprodukt erhöht sich um rund 0,5 Prozent, was umgerechnet rund 3,4 Milliarden Franken entspricht.

Diese Investition lässt sich als eine Wertschöpfung, aber auch als ein «Vorschuss» betrachten. Die Gemeinden und Kantone erhöhen ihre Standortattraktivität, nehmen zusätzliche Steuern ein und verringern die Kosten im Sozial-, Gesundheits- und Strafwesen – dies alles für den Preis von zwei Cafés crème pro Tag. Dieser Betrag ergibt sich, wenn man die 770 Millionen Franken pro Jahr auf die Anzahl Kinder herunterrechnet. Rund 699'000 Kinder im Alter von 0 bis 12 Jahren werden in der Schweiz familienergänzend betreut, davon 41,4 Prozent in Kindertagesstätten, schulergänzenden Tagesstrukturen und Tagesfamilien (289'386 Kinder). Pro Kind pro Jahr sind dies Kosten von 2661 Franken, was wiederum 7.30 Franken pro Tag und Kind ausmacht. (vgl. aktuelle Zahlen des Bundesamts für Statistik «Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2022»).

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT mahnt, dass es kaum zielführend ist, den Beitrag in diesem Absatz und auch in anderen Bestimmungen der Betreuungszulage zu reduzieren oder tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarungen. Bei einer solchen Ausgangslage wird es schlicht unmöglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen. Zum Beispiel reichen die von der (Mehrheit der) WBK-S vorgeschlagenen finanziellen Mittel nicht aus, um Eltern von Kindern mit Behinderungen sowie von Kleinkindern unter 18 Monaten im Arbeitsmarkt zu halten.

Das absolute Minimum wäre deshalb einzig und allein der vom Nationalrat beschlossene Betrag von 224 Millionen Franken. Sollte diese Lösung, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehrheitsfähig sein, dann regt VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT an, alternativ den nächsthöchsten Betrag vorzusehen, sprich, den Vorschlag der Minderheit I (Wasserfallen Flavia) zu unterstützen.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT beantragt deshalb, auf den Beschluss des Nationalrats zurückzukommen und für den Verpflichtungskredit den Betrag von 224 Millionen Franken vorzusehen. Falls dies nicht zustande kommt, dann beantragt VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT eventualiter, dem Antrag der Minderheit I der WBK-S (Wasserfallen Flavia) zu folgen.

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen und Argumente und für Ihre weitere wertvolle Arbeit zum Wohle der Kinder in der Schweiz. Gerne steht Ihnen VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT für allfällige Rückfragen oder weitere Diskussionen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

VILLA KUNTERBUNT ZIHLSCHLACHT