



Evangelische Frauen Schweiz (EFS)
Femmes Protestantes en Suisse (FPS)

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
z.H. Fabien Fivaz, Kommissionspräsident

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

Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern: Vorentwurf der WBK-N im Rahmen der parlamentarischen Initiative 21.403: «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung»

Vernehmlassungsstellungnahme der Evangelischen Frauen Schweiz (September 2022)

Die Evangelischen Frauen Schweiz (EFS) nehmen zum vorgesehenen Gesetz wie folgt Stellung:¹

Zum Vorschlag der WBK-N

Die EFS begrüssen das Ansinnen der WBK-N, die Anstossfinanzierung des Bundes in eine zeitgemässe Lösung zu überführen und die Beiträge zu erhöhen. Dass dabei einerseits die Eltern finanziell entlastet, andererseits mittels Programmvereinbarungen Verbesserungen bezüglich Elternbedürfnissen, Qualität und kantonaler Politik der frühen Kindheit erzielt werden sollen, werten die EFS positiv. Sie erachten die geplante Gesetzgebung als wichtigen Beitrag an die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit, an die Chancengleichheit der Familien und an die Gleichstellung der Geschlechter.

Die EFS bedauern jedoch, dass die Bundesfinanzhilfen statt als Beitrag an die Kantone als Subjektfinanzierung an die Familien ausbezahlt werden sollen und so auf Steuerungsmöglichkeiten bezüglich Tarifstruktur, Qualität, Arbeitsbedingungen und Chancengleichheit verzichtet wird. Die EFS erachten es als verpasste Chancen, dass diese Bereiche nicht gemeinsam mit der finanziellen Entlastung der Eltern angegangen werden sollen, und empfiehlt, entsprechende Steuerungsmöglichkeiten in den Gesetzesentwurf aufzunehmen.

Im Übrigen unterstützen die EFS diejenigen Minderheitsanträge, die umfassendere Lösungen vorsehen und lehnt diejenigen ab, die den Geltungsbereich des Gesetzes einschränken. Für die Unterstützung im Rahmen der Programmvereinbarungen beantragen die EFS eine Erhöhung des Kredits auf CHF 400 Mio. und eine Aufhebung der zeitlichen Befristung der entsprechenden Bestimmungen, damit Bund und Kantone gemeinsam nachhaltige Verbesserungen umsetzen können.

¹ Die Stellungnahme orientiert sich an der Stellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen.

Zum 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Die EFS begrüßen, dass der Geltungsbereich der Bundesfinanzhilfen den vorschulischen und den schulergänzenden Bereich umfasst. Denn es braucht einen Ausbau des Angebotes sowohl vor als auch während der Schulzeit. Bei letzterem ist insbesondere die mangelnde Abdeckung während der Schulferienzeit für viele erwerbstätige Eltern ein organisatorisches und finanzielles Problem, das dringend behoben werden muss. Die Chancengleichheit muss für alle Kinder und nicht nur diejenigen im Vorschulalter verbessert werden, was insbesondere auch durch ein niederschwelliges Angebot an schulergänzenden Tagesstrukturen möglich ist.

Ebenso erachten die EFS die Verbesserung der Qualität und damit einhergehend gute Arbeitsbedingungen für das mehrheitlich weibliche Personal als zwingend.

Die EFS folgen deshalb beim **1. Abschnitt** grösstenteils dem Entwurf der Kommissionsmehrheit, beantragen jedoch folgende Anpassung:

Art. 1 Abs. 1

b. die Chancengerechtigkeit für Kinder ~~im Vorschulalter~~ zu verbessern;

Die Anträge der Kommissionsminderheit, Geltungsbereich und Zweck zu reduzieren, lehnen die EFS klar ab.

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

Der Grossteil der Kosten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung wird von Eltern, Kantonen und Gemeinden getragen, der Bund selber beteiligt sich seit 2003 über zeitlich befristete als Anstossfinanzierung ausgestaltete Finanzhilfen jährlich mit durchschnittlich 50 Mio. CHF. Dass die Beiträge des Bundes zur Reduktion der Elternkosten nun erhöht und verstetigt werden sollen, bewerten die EFS als äusserst positiv und zielführend.

Antrag EFS

Die EFS beantragen, dass der Bund seinen Beitrag an die Reduktion der Elternkosten wie bisher an die Kantone auszahlt und nicht als Subjektfinanzierung an die Eltern. Sie empfehlen zu diesem Zweck eine stetige Sockelfinanzierung, deren Auszahlung an die Kantone mit Steuerungsvorgaben bezüglich Qualität, Arbeitsbedingungen und Tarifgestaltung verknüpft ist. Es bietet sich an, dafür die Empfehlungen zur Qualität in der familien- und schulergänzenden Betreuung einzubeziehen, welche EDK und SODK derzeit erarbeiten und in Kürze verabschieden werden. Die EFS beantragen deshalb eine Neuformulierung des **2. Abschnitts** mit folgenden Eckwerten:

2. Abschnitt: Sockelfinanzierung durch den Bund

- Der Bund beteiligt sich mit einem Sockelbeitrag an den Kosten der institutionellen familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit.
- Der Sockelbeitrag des Bundes beträgt pro Platz 20 Prozent der durchschnittlichen Vollkosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes. Der Bundesrat legt diese Kosten fest und berücksichtigt die unterschiedlichen Arten der institutionellen Betreuung.
- Der Sockelbeitrag wird an die Kantone ausbezahlt und ist an Kriterien bezüglich Tarifstrukturvorgaben (z.B. Elternbeiträge von max. 25 Prozent der Vollkosten), Qualität (z.B. gemäss Empfehlungen von SODK und EDK) und Zugangschancen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen geknüpft.

Eventualanträge EFS

Falls an einer Subjekt- anstelle einer Sockelfinanzierung an die Kantone, wie wir sie oben vorschlagen, festgehalten wird, muss sie umfassend und inklusiv ausgestaltet sein, damit alle Familien davon profitieren. Neben der Beschränkung auf den Vorschulbereich ist auch die Beschränkung auf Eltern, die gemeinsam mehr als ein Vollzeitpensum arbeiten, abzulehnen: Die Eltern werden auch mit dem vorgeschlagenen Gesetz noch einen grossen Teil der Betreuungskosten tragen müssen, so dass auch Eltern mit tieferen Erwerbspensen wahrscheinlich gute Gründe haben, mehr Betreuungstage, als für Beruf und Ausbildung nötig sind, in Anspruch zu nehmen. Solche Gründe können beispielsweise Angehörigenbetreuung, ein freiwilliges Engagement oder auch ein politisches Mandat sein.

Die Minderheitsanträge zu **Art. 4** lehnen die EFS deshalb dezidiert ab. Sowohl eine Einschränkung auf Eltern, die gemeinsam mehr als ein Vollzeitpensum arbeiten, als auch auf den vorschulischen Bereich widersprechen dem Ziel der Vorlage.

Eltern in Kantonen, die die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung nur minimal subventionieren, sollen im Falle einer Subjektfinanzierung nicht zusätzlich durch niedrige Bundesbeiträge bestraft werden. Ausserdem ist fraglich, ob Kantone durch an die Eltern ausbezahlte Zusatzbeiträge zu einer höheren Subventionierung der Angebote mobilisiert werden können. Die Sockelfinanzierung muss deshalb mindestens 20 Prozent der Durchschnittskosten betragen, ein allfälliger Zusatzbeitrag als Anreiz für Kantone gemäss Art. 9 müsste auf diesem Beitrag aufbauen.

Die EFS sprechen sich deshalb bez. **Art. 7, 8 und 9** für den **Minderheitsantrag Piller Carrard** aus, der für alle Familien einen Bundesbeitrag von 20 Prozent der Durchschnittskosten vorsieht.

Die **Minderheit Umbricht-Pieren** setzt den Bundesbeitrag zu tief an und wird von den EFS abgelehnt.

Gerade bei Kindern mit schweren Behinderungen können Eltern kaum die ganzen Zusatzkosten alleine tragen. Der vorgeschlagene **Art. 7 Abs. 4** führt jedoch implizit zur Benachteiligung all derjenigen Kantone und Gemeinden, welche bereits heute die behinderungsbedingten Mehrkosten übernehmen. Er befindet sich damit in klarem Widerspruch zu Art. 4 Abs. 3 sowie dem erläuternden Bericht, wonach die Beträge des Bundes zusätzlich sein sollen, und setzt die Anreize so, dass Kantone und Gemeinden sich aus der Finanzierung der behinderungsbedingten Mehrkosten verabschieden können. Der erläuternde Bericht hält zurecht fest, dass Kindern mit Behinderungen vielerorts kein oder kein adäquates Angebot zur Verfügung steht. Aus der Perspektive des Diskriminierungsverbots in der Bundesverfassung und der internationalen Verpflichtungen, welche die Schweiz durch die Ratifikation der UNO-Behindertenrechtskonvention (BRK) und der UNO-Kinderrechtskonvention (KRK) eingegangen ist, ist es nicht haltbar, dass der Bund auf längere Frist das Betreuungssystem von Kantonen subventioniert, welche für Kinder ohne Behinderungen eine gute Infrastruktur zur Verfügung stellen, aber Kinder mit Behinderungen faktisch ausschliessen. Auf Basis der erwähnten Konventionen und von Art. 8 BV (in Verbindung mit Art. 11 Abs. 1) besteht hier gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Der **Art. 7 Abs. 4** ist deshalb wie folgt anzupassen, um Negativeinreize zu verhindern:

Art. 7 Abs. 4

*Der Bundesbeitrag an die Eltern eines Kindes mit Behinderungen ist höher, wenn die Eltern ~~tatsächlich höhere Kosten~~ durch die Behinderung für die familienergänzende Kinderbetreuung ~~tragen~~ **tatsächliche Mehrkosten anfallen**. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Berechnung des Bundesbeitrages.*

Es spricht aus Sicht der EFS nichts dagegen, dass der vom Bund getragene Anteil an die Kinderbetreuungskosten höher ist als die durch die Eltern bezahlten Beiträge, solange die Beiträge von Bund und Kanton oder Gemeinde kumuliert nicht die tatsächlichen Kosten übersteigen. Im Gegenteil: Es wäre gleichstellungspolitisch zu begrüssen, wenn die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung mehrheitlich durch die öffentliche Hand finanziert würde. Die EFS beantragen deshalb folgende Anpassung von Art. 10 Abs. 2:

Art. 10 Abs. 2

*Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem **die von Bund, Kanton und/oder Gemeinde bezahlten Beiträge** die ~~von den Eltern selbstgetragenen~~ **tatsächlichen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigen**.*

Zum 3. Abschnitt und zum Bundesbeschluss: Programmvereinbarungen

Das Angebot an Kinderbetreuungsplätzen entspricht bei weitem nicht der Nachfrage, die mit der Reduktion der Elternkosten zusätzlich wachsen dürfte. Zurzeit beträgt der geschätzte Versorgungsgrad bei den vorschulischen Betreuungsplätzen 18 Prozent, bei den schulergänzenden Betreuungsstrukturen gar nur 13 Prozent². Die Schaffung neuer Plätze, gerade in ländlichen Kantonen, ist deshalb zentral für die Erwerbsintegration der Frauen und somit für die Gleichstellung von Frauen und Männern. Ebenso erachten die EFS die bessere Abstimmung

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

mung der Angebote auf die Bedürfnisse der Eltern als wichtig für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Dabei müssen genügend finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen, damit erweiterte Betriebszeiten nicht zulasten der Arbeitsbedingungen und der Vereinbarkeit von beruflichen und ausserberuflichen Tätigkeiten des Personals gehen.

Bezüglich Qualität der Angebote besteht mangels ausreichender Finanzierung grosser Handlungsbedarf: 43 Prozent des Kita-Personals verfügt über keine Fachausbildung, der Betreuungsschlüssel ist von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich und genügt nicht immer pädagogischen Kriterien. Das hat Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen des mehrheitlich weiblichen Betreuungspersonals: In einer Umfrage der Gewerkschaft VPOD³ haben 80 Prozent der Kita-Mitarbeitenden angegeben, dass sie sich bei der Arbeit gestresst fühlen, 40 Prozent überlegen sich, wegen der gesundheitlichen Belastung den Beruf zu wechseln. Dies wird den schon jetzt herrschenden Personalmangel erneut verschärfen und ist der Qualität zusätzlich abträglich.

Die EFS begrüssen folglich bei **Art. 13 bis 16** den Vorschlag der WBK-N, mittels Programmvereinbarungen die Kantone in der Weiterentwicklung des Angebots an familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsplätzen und der Politik der frühen Kindheit zu unterstützen.

Auch die Berücksichtigung von Kindern mit Behinderungen resp. besonderen Bedürfnissen wertet sie positiv. Die EFS unterstützt diesbezüglich die **Minderheit Fivaz**, der die Anspruchsgruppe auf Kinder mit besonderen Bedürfnissen ausweitet, da es auch Kinder ohne Behinderung gibt, die einer aufwändigeren Betreuung bedürfen.

Die EFS lehnen den Antrag der **Minderheit Umbricht Pieren, Art. 13 Abs. 1 Bst. b und c** sowie **Abs. 4** zu streichen, klar ab, da er den Geltungsbereich der Programmvereinbarungen auf die Schliessung von Angebotslücken beschränkt und auf die Unterstützung von Massnahmen zur besseren Abstimmung auf die Elternbedürfnisse und zur Qualitätsverbesserung verzichten will.

Der im Entwurf des Bundesbeschlusses vorgesehene finanzielle Rahmen von jährlich 40 Mio. CHF dürfte zu knapp sein, um das Angebot angemessen auszubauen und an die Elternbedürfnisse anzupassen, die Qualität der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zu verbessern sowie die kantonale Politik der frühen Kindheit zu stärken. Die EFS sprechen sich dafür aus, für die Programmvereinbarungen jährlich mindestens 100 Mio. CHF vorzusehen und beantragen folgende Änderung im Bundesbeschluss:

Bundesbeschluss Art. 1

*Für die Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung und für Massnahmen der Kantone zur Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (3. Abschnitt UKibeG) wird für die Dauer von vier Jahren ab Inkrafttreten des UKibeG ein Verpflichtungskredit von **400 höchstens 160** Millionen Franken bewilligt.*

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

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

Es ist in der Schweiz mangels einheitlicher Daten kaum möglich, valide Aussagen zu Angebot und Nachfrage in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zu machen. Um das Angebot bedarfsgerecht weiterzuentwickeln, sind solide statistische Grundlagen dringend nötig und in der Schweiz besteht grosser Nachholbedarf.

Die EFS begrüssen **Art. 17** des Entwurfs ausdrücklich, der den Mangel an statistischen Grundlagen beheben soll. Zusätzlich zum Auftrag an BfS und Kantone braucht es eine ausreichende Finanzierung für die Erhebung der Daten und die Erstellung der Statistiken.

Ebenso begrüsst die EFS, dass die Auswirkungen des Gesetzes gemäss **Art. 19** regelmässig evaluiert und die Resultate veröffentlicht werden sollen.

Zum 5. Abschnitt: Schlussbestimmungen

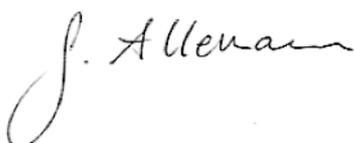
Die EFS lehnen zeitliche Beschränkungen von Gesetzen, die nicht auf einer Evaluation der Zielerreichung beruhen, ab. Die Unterstützung der Kantone im Rahmen von Programmvereinbarungen soll weitergeführt werden, so lange sie nötig ist für die Weiterentwicklung des Angebots der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung sowie der Politik der frühen Förderung.

Die EFS beantragen deshalb, **Art. 21 Abs. 3** zu streichen.

Die EFS unterstützen eine professionelle Betreuung der Kinder im Vorschul- und Schulalter und erachten die Vorlage als wichtigen Schritt. Die EFS bedanken sich für die Entgegennahme ihrer Stellungnahme und hoffen, dass die aufgeworfenen Punkte Berücksichtigung finden.

Mit freundlichen Grüssen

Evangelische Frauen Schweiz EFS



Gabriela Allemann
Präsidentin



Liselotte Käser Felder
Vize-Präsidentin

Über die Evangelischen Frauen Schweiz (EFS)

Die Evangelischen Frauen Schweiz (EFS) vertreten als Dachverband von protestantischen und ökumenischen Frauenverbänden und Einzelmitgliedern die Interessen von rund 37'000 Frauen. Sie setzen sich in kirchlichen, politischen und gesellschaftlichen Strukturen für gerechte Verhältnisse und gewaltfreie Lösungen von Konflikten ein. Sie orientieren sich an den befreienden Grundlagen des Evangeliums und stehen in Auseinandersetzung mit feministischen Theologien.

Die EFS engagieren sich für Frauen in allen Lebensbereichen und besonders für jene in schwierigen Verhältnissen. Sie treten in kirchlichen und weltlichen Organisationen für die Besserstellung der Frauen ein. Zu eidgenössischen Gesetzes- und Abstimmungsvorlagen und zu aktuellen Fragen nehmen die EFS aus Sicht evangelischer Frauen Stellung. Mit Publikationen und Weiterbildungsangeboten ermutigen sie Frauen, in Kirche und Gesellschaft aktiv mitzuwirken.