



Vernehmlassungsantwort Pa. Iv. 21.403

Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, 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).

Die familienergänzende Kinderbetreuung ist volkswirtschaftlich und gesellschaftlich von zentraler Bedeutung: Den Eltern wird zusätzliche Erwerbstätigkeit ermöglicht. Für die Kinder verbessert sich ihr Bildungsniveau. Gleichzeitig ist sie ein wichtiger Beitrag für eine chancengleiche Entwicklung. Die Gesamtwirtschaft profitiert mit einer kontinuierlich höheren Dynamik des BIP. Werden die heutigen Erwerbsanreizprobleme reduziert, sind deshalb deutliche Beschäftigungseffekte zu erwarten. Auch die neue scheidungsrechtliche Praxis des Bundesgerichts führt zur politischen Verpflichtung des Staates, dass niemand mehr gezwungen sein soll, mangels bezahlbaren Betreuungsangeboten die Erwerbsarbeit aufzugeben oder stark zu reduzieren.

Der Bund leistet heute eine befristete und mittlerweile mehrfach verlängerte Anstossfinanzierung. Dieses Impulsprogramm mit Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung war initial wertvoll, eignet sich aber nicht als dauerhafte Lösung. Es fehlt an Rechtssicherheit für Eltern, Betriebe und Kantone. Dazu kommt, dass das heutige System mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden ist und dem föderalistischen System der Schweiz nicht gerecht wird.

Wir unterstützen die Pa. Iv. 21.403 (Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung) mit den beiden Kernzielen der Vorlage deshalb ausdrücklich:

1. Alle Eltern, die ihre Kinder familienextern betreuen lassen, sollen finanziell unterstützt werden.
2. Die Politik der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie der frühen Förderung von Kindern soll weiterentwickelt werden.

Wir fordern aber insbesondere eine Erhöhung des Sockelbeitrags des Bundes: Es braucht zusätzliche Investitionen, um bestehende Anreizprobleme zu beheben. Das gilt generell, im Besonderen aber für Kinder mit Behinderung. Wir beantragen einen Sockelbeitrag von **20% statt nur 10% der durchschnittlichen Kosten** eines familienergänzenden Betreuungsplatzes durch den Bund. **Der Zusatzbeitrag für Kantone und Gemeinden muss ebenfalls in der Vorlage bleiben**, dieser schafft wichtige Anreize für weitere Investitionen in die Vereinbarkeit.

Weiter sind 40 Millionen Franken für die Programmvereinbarungen deutlich zu knapp, um den Zielen in allen Kantonen gerecht zu werden. Hier beantragen wir eine Erhöhung auf 100 Millionen Franken.

Wir begrüssen es, dass die Kommission ein besonderes Augenmerk auf Kinder mit Behinderungen legen will. Hier braucht die Vorlage aber Präzisierungen: Einerseits damit alle betroffenen Eltern die nötige Unterstützung erhalten und andererseits damit für Kantone und Gemeinden keine Fehlanreize entstehen, selbst genügend Mittel in diesem Bereich zu investieren.

Das juristische Gutachten des Verfassungsrichters Prof. Pascal Mahon (Professor für Staatsrecht, Universität Neuenburg) zeigt schliesslich klar auf, dass der Bund über die nötige Verfassungsgrundlage und entsprechende Möglichkeiten verfügt, um bei der frühen Förderung und der Kinderbetreuungsstrukturen eine aktive Rolle zu übernehmen.¹ **Die vorliegende Gesetzgebung ist ohne Verfassungsänderung umsetzbar.**

Unsere Positionen / Anpassungsvorschläge im Detail:

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

Art. 1 Zweck

— Ablehnung Minderheit Umbricht Pieren

Begründung:

Qualität muss als wichtiges Kriterium in der Vorlage bleiben. Auch eine Studie von BAK Economics² prognostiziert substanzvolle volkswirtschaftliche Effekte bei Massnahmen zur Qualitätsverbesserung. Zudem ist Qualität auch wichtig, um dem Fachkräftemangel im Bereich zu begegnen, da ein Teil des Personals auch aus dem Grund mangelnder Qualität aus dem Beruf aussteigt.

Art. 2 Geltungsbereich

— Absatz 2 (neu): 5 Jahre nach Inkrafttreten ist von den Kantonen für eine weitere Ausrichtung der Beiträge der Nachweis vorzulegen, dass alle Kinder derselben Wohngemeinde dieselben Zugangschancen in der familienergänzenden Kinderbetreuung haben.

Begründung:

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. Mit Sicherheit würde der Bund einen Kanton auch nicht subventionieren, wenn er Kinder aufgrund der Hautfarbe oder des Geschlechts aus der familienergänzenden Betreuung ausschliessen würde. Der hier vorgeschlagene Weg mit einer Übergangsfrist, welche es allen Kantonen ermöglicht, nicht-diskriminierende Betreuungsstrukturen und Tarifsysteme aufzubauen, überlässt es vollständig den Kantonen, ob sie Kinder mit Behinderungen gleiche Zugangsmöglichkeiten ins familienergänzende Betreuungssystem bieten wollen - sie erhalten dafür aber einen Anreiz, indem die Weiterführung der Subventionen nach diesem Gesetz an eine entsprechende Bedingung geknüpft wird. Weiter bieten die Programmvereinbarungen eine Möglichkeit, die Kantone beim Aufbau entsprechender Strukturen zu unterstützen und das Ziel gleicher Zugangschancen somit innert der Übergangsfrist zu erreichen. Die im erläuternden Bericht erwähnte Möglichkeit, in den Programmvereinbarungen ein strategisches Ziel zur Verbesserung der Situation von Kindern mit Behinderungen festzulegen, ist zu begrüessen, genügt aber nicht. Denn ohne eine zusätzliche Bedingung nach einer Übergangsfrist wäre trotzdem die Situation vorstellbar, dass Bundesbeiträge nach Art. 7 bis Art. 9 in Kantone fliessen, die Kinder mit Behinderungen faktisch ausschliessen. Der vorgesehene Nachweis bedeutet nicht, dass jedes Kind mit einer Behinderung damit einen

¹ https://ready.swiss/content/news/20210214-neues-gutachten-zeigt-bundeskompetenzen-in-der-fruehen-foerderung-auf/fr_versiondefinitive_avis_jacobsfoundation_18janvier2021.pdf

² 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

Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz hätte. Vielmehr wird nach einer Übergangsfrist die Bundessubvention an einen Kanton an die Bedingung geknüpft, dass alle Kinder gleich behandelt werden. Gleiche Zugangschancen bedeuten, dass alle Kinder am gleichen Wohnort (und bei gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen der Eltern) die gleichen Chancen auf einen Betreuungsplatz zum gleichen Tarif erhalten. So sind beispielsweise Wartelisten in einer Gemeinde weiterhin möglich. Wichtig ist dann, dass alle Kinder auf dieselbe Warteliste gehören, d.h. Kinder sollten unabhängig von einer Behinderung oder anderer persönlicher Merkmale am gleichen Wohnort gleich lange auf einen Platz warten.

— Ablehnung Minderheit Umbricht Pieren

Begründung:

Die eingangs beschriebene Problematik betrifft auch das Schulalter.

Art. 3 Begriffe

— Ablehnung Minderheit Umbricht Pieren

Begründung:

Die eingangs beschriebene Problematik betrifft auch das Schulalter.

Art. 4 Grundsätze

— Art. 4 Absatz 1 Ablehnung der Minderheiten Umbricht Pieren und De Montmolin zur Erwerbstätigkeit

Begründung:

Für einen schlanken Vollzug ist darauf zu achten, dass der Bund von den Kantonen nicht mehr Informationen einfordern muss als notwendig.

Kantone und Gemeinden haben praktisch immer Regelungen, wonach ihre Subventionen an Bedingungen wie Ausbildung oder Erwerbsarbeit gebunden sind. Eine erneute Prüfung auf Bundesebene bringt ausser viel Bürokratie nicht viel und steht im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip, welches ein zentrales Element dieser Vorlage ist.

Zu beachten ist auch, dass es neben Erwerbsarbeit und Ausbildung noch weitere wichtige Gründe geben kann. So kann ein Kitabesuch auch aus Gründen der Förderung, des Kindeswohls oder – gerade bei Kindern mit Behinderungen – auch für die Entlastung wichtig sein (z.B. dann, wenn Eltern Nächte in der Pflege des eigenen Kindes übernehmen).

— Art. 4 Absatz 2 Ablehnung Minderheit Umbricht Pieren

Begründung:

Die Notwendigkeit von Bundesbeträgen besteht auch im Schulalter.

Art. 7 Bundesbeitrag

— Allgemeine Bemerkungen: Die Kombination aus einem Sockel- und einem Zusatzbeitrag unterstützen wir explizit. Einerseits übernimmt der Bund damit seine Verantwortung und es ist gewährleistet, dass die Eltern in der ganzen Schweiz von der Gesetzgebung profitieren. Andererseits besteht ein Anreiz für die Kantone und Gemeinden, sich ebenfalls zu engagieren. Allerdings ist der Sockelbeitrag in der Vorlage zu tief angesetzt, um eine gute volkswirtschaftliche Wirkung und vertretbare Elternbeiträge zu erzielen.

— Art. 7 Absatz 2 Ablehnung Minderheit Kutter

Begründung:

Es ist wichtig, dass alle Eltern anteilmässig gleich unterstützt werden. Entsprechend sollen die durchschnittlichen Kosten einen familienergänzenden Betreuungsplatzes vor Ort und nicht als Durchschnittswert der ganzen Schweiz ausschlaggebend sein.

Art. 7 Abs. 4 ist wie folgt anzupassen: «Der Bundesbeitrag an die Eltern eines Kindes mit Behinderungen ist höher, wenn die ~~Eltern tatsächlich höhere Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung tragen~~ **durch die Behinderung tatsächlich höhere Kosten entstehen und diese Kosten von der öffentlichen Hand finanziert werden (Kantone, Gemeinden)**. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Berechnung des Bundesbeitrages.»

Begründung:

Da gerade bei Kindern mit schwereren Behinderungen Eltern kaum die ganzen Zusatzkosten alleine tragen können, braucht es hier einen starken Anreiz. Der vorliegende Artikel ist aber – möglicherweise ungewollt – unglücklich formuliert. Er führt 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 erläuterten 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. Falls die von uns vorgeschlagene Formulierung nicht mehrheitsfähig sein sollte, braucht es im Minimum eine neutrale Formulierung: «Der Bundesbeitrag an die Eltern eines Kindes mit Behinderungen ist höher, wenn ~~die Eltern tatsächlich höhere Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung tragen~~ **tatsächliche Mehrkosten anfallen**. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Berechnung des Bundesbeitrages.»

Art. 8. Sockelbeitrag

— Der Sockelbeitrag entspricht 20 Prozent der Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes nach Art. 7 Abs. 2. (gleichzeitig Ablehnung der Minderheit Piller Carrard zu Art 7ff, die auf Zusatzbeiträge verzichtet)

Begründung:

Die positiven volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effekte der Unterstützung der frühen Förderung sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung sind vielfach belegt. Die Investitionen werden insbesondere eine stark positive Beschäftigungswirkung haben und damit den Fachkräftemangel abdämpfen und zu mehr Steuereinnahmen führen. Deshalb braucht es insgesamt ein deutlich stärkeres Programm und damit einen höheren Sockelbeitrag als von der Kommission vorgesehen. Der gesamtwirtschaftliche Effekt ist höher und hat ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis, wenn die staatlichen Investitionen substantiell ausfallen und damit noch deutlich höher als vorschlagen.³ Die Stärkung des Sockelbeitrags darf aber nicht auf Kosten der Zusatzbeiträge gehen – diese sind wichtig, um auch Kantonen und Gemeinden einen Anreiz zu eigenem Engagement zu schaffen oder zu verhindern, dass sie ihr eigenes Engagement reduzieren.

Art. 9 Zusatzbeiträge

Der Artikel soll unverändert bleiben. Die Zusatzbeiträge sollen einen Sockelbeitrag von 20% Prozent der Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes nach Art. 7 Abs. 2 ergänzen. Es muss verhindert werden, dass sich Kantone oder Gemeinden wegen den Bundesbeiträgen aus der Finanzierung zurückziehen. Genau das stellt Art. 9 sicher.

Art. 10 Überentschädigung

— Art. 10 Absatz 2 soll wie folgt umformuliert werden:

Eine Überentschädigung liegt dann vor, wenn der Bundesbeitrag zusammen mit weiteren Unterstützungsbeiträgen von Kantonen und Gemeinden höher ausfällt, als die tatsächlichen Kosten des externen Betreuungsplatzes.

Begründung:

Absatz 2 ist unklar formuliert. Selbstverständlich muss ausgeschlossen sein, dass Eltern mehr Unterstützungsbeiträge erhalten, als für sie tatsächlich Kosten anfallen. Hingegen soll es durchaus zulässig sein, dass der Bundesbeitrag prozentual höher ausfällt als der von Eltern geleistete Beitrag (bspw. bei sehr tiefen Einkommen, wenn Kantone einkommensabhängige Beiträge vorstehen).

³ 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>

Art. 13 Finanzhilfe an Kantone und Dritte

— Minderheit Fivaz annehmen.

Begründung:

Der Begriff der besonderen Bedürfnisse ist leicht umfassender als derjenige der Behinderungen. Er umfasst zum Beispiel zusätzlich zu den Kindern mit Behinderungen auch solche mit einer sozialen Indikation. Falls der Antrag durchkommt, wäre für eine kohärente Begrifflichkeit sehr wichtig, dass auch bei den vorderen Artikeln konsequent im Gesetz von besonderen Bedürfnissen gesprochen wird.

Bei den nationalen Zielen der Programmvereinbarungen ist aus unserer Sicht noch zu wenig klar, auf welcher Ebene die festgesetzt werden. Zentrale Ziele (bspw. im Bereich Qualität, Finanzen oder betreffend der Berücksichtigung von Kindern mit einer Behinderung) sollten idealerweise auf Stufe Gesetz oder zumindest in der Verordnung klar verankert werden. Klare Benchmarks und eine Zielharmonie mit den SODK-/EDK-Empfehlungen sind unbedingt anzustreben.

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

Art. 1

— Art. 1 Absatz 1 ist wie folgt anzupassen:

*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 höchstens ~~160~~ **400 Millionen Franken** bewilligt.*

Begründung:

Wir verweisen auf die einleitende Bemerkung. Für uns sind 40 Millionen Franken jährlich für die Programmvereinbarungen zu knapp, um den Zielen in allen Kantonen gerecht zu werden. Hier beantragen wir eine Erhöhung auf 100 Millionen Franken jährlich.

Für eine wohlwollende Prüfung unserer Ausführungen danken wir Ihnen bestens.

Mit freundlichen Grüssen

Sarah Wabnitz
Geschäftsleitung BVF