

Nationalrat
Kommission für Wissenschaft, Bildung
und Kultur
Herr Fabien Fivaz
Kommissionspräsident
3003 Bern

per Mail an:
familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 6. Juli 2022

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

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen Nationalrätinnen und Herren Nationalräte

Besten Dank für die Einladung zur oben genannten Konsultation.

Einleitende Bemerkungen

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) begrüsst die vorgesehene Stärkung des Bundesengagements in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Denn wie sich spätestens während der Corona-Pandemie gezeigt hat, führt der Föderalismus bezüglich Organisation und Finanzierung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung zu einem Flickenteppich, der zu einer massiven Ungleichbehandlung von Familien führt, je nachdem wo sie wohnen. Das vorgesehene Bundesgesetz leistet einen Beitrag zu mehr Chancengleichheit und zu einer Entlastung der Eltern.

Die Schweiz hat bezüglich Gleichstellung und Familienpolitik ausgewiesenen Nachholbedarf: Im OECD-Kinderbetreuungsvergleich rangiert sie auf Platz 38 von 41 Ländern. Es fehlt unter anderem an für die Familien bezahlbaren qualitativ guten Kinderbetreuungsplätzen. Gemäss Schätzungen von Infrac/BSV (2015) investiert die öffentliche Hand in der Schweiz nur 0.1% des Bruttoinlandprodukts (600 Mio. CHF) in die vorschulische Kinderbetreuung. Der OECD-Schnitt ist 0.8%, in Schweden sind es gar 2%. Die unterschiedliche Finanzierung und Organisation von Bildung und familien- resp. schulergänzender Kinderbetreuung ist problematisch: Während alle Kinder ein Anrecht auf kostenlose schulische Bildung haben, müssen Familien die familienergänzende Kinderbetreuung privat organisieren und zu einem grossen Teil selbst finanzieren.

Die kaufkraftbereinigten Vollkosten für einen vorschulischen Kinderbetreuungsplatz sind in der Schweiz vergleichbar mit dem europäischen Ausland. Aber während der Elternanteil an den Vollkosten im europäischen Umland bei maximal 25% liegt, liegt er in der Waadt bei 38% und im Kanton Zürich gar bei 66% (BSV/Infrac 2015). Das führt dazu, dass Eltern in der Schweiz ein gutes Fünftel des Familieneinkommens für die familienergänzende Betreuung von zwei Kindern während dreieinhalb Tagen pro Woche bezahlen, während es im europäischen Umland nur maximal 10% sind.

Diese Situation geht auf Kosten der Familien und insbesondere der Mütter: Es sind mehrheitlich Frauen, die ihr Erwerbsspensum reduzieren oder ganz aufgeben, um unbezahlt ihre Kinder zu betreuen, wenn bedarfsgerechte Betreuungsplätze fehlen, oder die Familie sie sich nicht leisten kann. Frauen verzichten deshalb nicht nur auf Erwerbseinkommen, sondern in der Folge auch auf ein existenzsicherndes Renteneinkommen nach der Pensionierung. Das Bundesgericht hat die Situation für die Frauen mit einer Reihe von Urteilen zusätzlich verschärft, indem es den Druck erhöht, dass sie sich nach einer Scheidung selbständig versorgen. Doch dies ist nur realistisch, wenn die Rahmenbedingungen stimmen und Familien Zugang zu bezahlbaren und bedarfsgerechten institutionellen Kinderbetreuungsangeboten haben.

Um die Erwerbsintegration der Frauen zu fördern, geschlechtsspezifische Einkommenslücken zu verkleinern und die Gleichstellung von Frauen und Männern vorwärts zu bringen, braucht es einen Ausbau der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangebote, eine bessere Finanzierung durch die öffentliche Hand sowie Massnahmen zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen und Qualität. Dies bedingt eine bedeutende Erhöhung der Beiträge durch Bund, Kantone und Gemeinden, damit der Ausbau des Angebots sowie die Reduktion der Elterntarife nicht auf Kosten von Qualität und Arbeitsbedingungen passieren. Es versteht sich von selbst, dass die öffentlichen Gelder nicht für Werbe- und Gewinnzwecke zu verwenden sind. Auch die Ausbildungsstrukturen für Fachpersonen Betreuung müssen ausgebaut werden, damit die Kinderbetreuung durch qualifiziertes Personal gewährleistet werden kann.

Zum Vorschlag der WBK-N

Der SGB hat sich seit dem ersten Corona-Lockdown dafür eingesetzt, dass die Bundesfinanzhilfen für die Kinderbetreuung verstetigt und an Kriterien zur Tarifstrukturgestaltung, Qualität und Arbeitsbedingungen geknüpft werden. Wir begrüssen deshalb die Arbeiten der WBK-N, um die Anstossfinanzierung des Bundes in eine zeitgemässe Lösung zu überführen und die dafür eingesetzten Gelder 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 wir grundsätzlich als positiv.

Der SGB kritisiert 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 und Arbeitsbedingungen verzichtet wird. Wir erachten es als verpasste Chancen, dass diese Bereiche nicht gemeinsam mit der finanziellen Entlastung der Eltern angegangen werden sollen, und beantragen, sozialpartnerschaftliche Steuerungsmöglichkeiten in den Gesetzesentwurf aufzunehmen.

Zum 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Der SGB begrüsst, dass der Geltungsbereich der Bundesfinanzhilfen den vorschulischen und den schulergänzenden Bereich umfasst. Denn die Vereinbarkeitsprobleme von erwerbstätigen Eltern hören nicht mit dem Beginn der obligatorischen Schulzeit auf, vielmehr ist das Schweizer Schulsystem ohne Blockzeiten und mit lückenhafter Ferienbetreuung nur ungenügend auf die Bedürfnisse von erwerbstätigen Eltern abgestimmt. Es braucht deshalb auch bei den

schulergänzenden Betreuungsstrukturen einen Ausbau des Angebots, eine ausreichende Finanzierung sowie genügend qualifiziertes Personal.

Ebenso erachtet der SGB die Verbesserung der Qualität und damit einhergehend gute Arbeitsbedingungen für das mehrheitlich weibliche Personal als zwingend. Die Chancengleichheit muss für alle Kinder und nicht nur für solche im Vorschulalter verbessert werden, was insbesondere auch durch ein niederschwelliges Angebot an schulergänzenden Tagesstrukturen möglich ist.

Der SGB folgt deshalb beim **1. Abschnitt** grösstenteils dem Entwurf der Kommissionsmehrheit, beantragt 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, lehnt der SGB entschieden 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. Franken. Der SGB begrüsst deshalb die beabsichtigte Erhöhung und Verstetigung der Beiträge des Bundes zur Reduktion der Elternkosten.

Antrag SGB

Wir beantragen jedoch, dass der Bund seinen Beitrag an die Reduktion der Elternkosten wie bisher an die Kantone auszahlt und nicht als Subjektfinanzierung an die Eltern. Der SGB wiederholt diesbezüglich mit Nachdruck seine Empfehlung, die er anlässlich der Anhörung in der Subkommission der WBK-N vom 12. August 2021 ausgesprochen hat, nämlich, dass eine stetige Sockelfinanzierung des Angebots durch den Bund vorzusehen ist, deren Auszahlung an die Kantone mit Steuerungsvorgaben bezüglich Qualität, Arbeitsbedingungen und Tarifgestaltung verknüpft ist. 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-Pflicht ist anzustreben. Der SGB beantragt folglich 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% 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% der Vollkosten), Qualität und Arbeitsbedingungen (pädagogisch begründeter Betreuungsschlüssel ohne Einrechnung von unqualifiziertem Personal) und Zugangschancen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen geknüpft. Die Kriterien sind sozialpartnerschaftlich auszuhandeln.
- Eine GAV-Pflicht als Voraussetzung für Bundesbeiträge ist zu prüfen.

Eventualanträge SGB

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 Familien werden auch mit dem vorgeschlagenen Gesetz noch einen grossen Teil der Betreuungskosten selber tragen müssen, sodass auch Eltern mit tieferen Erwerbspensen 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** lehnt der SGB 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 an die Eltern ausbezahlte Zusatzbeiträge die Kantone zu einer höheren Subventionierung der Angebote mobilisieren können. Die Sockelfinanzierung muss deshalb mindestens 20% der Durchschnittskosten betragen, ein allfälliger Zusatzbeitrag als Anreiz für Kantone gemäss Art. 9 müsste auf diesem Beitrag aufbauen.

Der SGB spricht sich deshalb bezüglich der **Art. 7, 8 und 9** für den **Minderheitsantrag Piller Carrard** aus, der für alle Familien einen Bundesbeitrag von 20% der Durchschnittskosten vorsieht.

Die **Minderheit Umbricht-Pieren** lehnen wir ab, da er den Bundesbeitrag zu tief ansetzt.

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 **Art. 7 Abs. 4** ist deshalb wie folgt anzupassen, um Negativanreize zu verhindern:

Art. 7 Abs. 4

*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.*

Es spricht aus Sicht des SGB 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 ist gleichstellungspolitisch zu begrüßen, wenn die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung als Service Public ganz oder mehrheitlich durch die öffentliche Hand finanziert wird.

Wir 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 von der Gewerkschaft VPOD geschätzte Versorgungsgrad bei den vorschulischen Betreuungsplätzen 18%, bei den schulergänzenden Betreuungsstrukturen gar nur 13%. Die Schaffung neuer Plätze, gerade in ländlichen Kantonen, ist deshalb zentral für die Erwerbsintegration von Müttern und somit für die Gleichstellung von Frauen und Männern. Ebenso erachtet der SGB die bessere Abstimmung der Angebote auf die Bedürfnisse der Eltern als wichtig für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Dabei muss jedoch – insbesondere wenn es um erweiterte Betriebszeiten geht – zwingend darauf geachtet werden, dass dies nicht zulasten der Arbeitsbedingungen und der Vereinbarkeit von Beruf und ausserberuflichem Engagement des Betreuungspersonals geht.

Bezüglich Qualität der Angebote besteht mangels ausreichender Finanzierung grosser Handlungsbedarf: 43% des Kita-Personals verfügt über keine Fachausbildung, der Betreuungsschlüssel ist von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich und genügt pädagogischen Kriterien häufig nicht. Das hat Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen des mehrheitlich weiblichen Betreuungspersonals: In einer Umfrage, die der VPOD 2021 durchgeführt hat,

antworteten 80% der Kita-Mitarbeitenden, dass sie sich bei der Arbeit gestresst fühlen und 40% überlegten sich, wegen der gesundheitlichen Belastung den Beruf zu wechseln. Die Situation ist schon jetzt prekär, die Fluktuation ist hoch und für Kinderbetreuungsinstitutionen ist es schwierig, überhaupt noch qualifizierte Mitarbeitende zu finden. Für eine gute Betreuungsqualität braucht es Konstanz beim Personal und eine höhere Wertschätzung der geleisteten Arbeit über eine faire Entlohnung und die Möglichkeiten einer Lohnentwicklung. Dies bedeutet auch, dass die Programmvereinbarungen die Kantone verpflichten, Kitas und schulergänzenden Betreuungsstrukturen eine finanzielle Unterstützung über vier Jahre hinaus zu garantieren, damit diese eine nachhaltige Personal- und Massnahmenplanung verfolgen können.

Der SGB begrüsst 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. Dabei müssen die Programmvereinbarungen eine Finanzierung der Massnahmen durch die Kantone über vier Jahre hinaus voraussetzen, damit die Kinderbetreuungsinstitutionen Planungssicherheit haben und Verbesserungen nachhaltig umsetzen können. Der SGB beantragt deshalb folgende Anpassung:

Art. 13 Abs. 3

*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.***

Auch die explizite Erwähnung von Kindern mit Behinderungen resp. besonderen Bedürfnissen wertet der SGB positiv: Der Zugang zu Betreuungsplätzen gestaltet sich für Kinder mit erhöhtem Betreuungsbedarf zusätzlich schwierig, was der Chancengleichheit der Kinder sowie der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für ihre Eltern zuwiderläuft.

Wir unterstützen diesbezüglich die **Minderheit Fivaz**, die die Anspruchsgruppe auf Kinder mit besonderen Bedürfnissen ausweiten will, da es auch Kinder ohne Behinderung gibt, die einer aufwändigeren Betreuung bedürfen.

Wir lehnen dagegen 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. Franken ist viel zu knapp, 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. Der SGB schlägt deshalb vor, für die Programmvereinbarungen jährlich mindestens 150 Mio. Franken vorzusehen und beantragt 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 **600** ~~höchstens 160~~ Millionen Franken bewilligt.*

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, die so nicht vorhanden sind.

Der SGB begrüsst deshalb **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 begrüssen wir, dass die Auswirkungen des Gesetzes gemäss **Art. 19** regelmässig evaluiert und die Resultate veröffentlicht werden sollen.

Zum 5. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Der SGB lehnt zeitliche Beschränkungen von Gesetzen ohne vorherige Evaluation der Zielerreichung entschieden ab. Die Unterstützung der Kantone im Rahmen von Programmvereinbarungen soll weitergeführt werden, so lange sie nötig ist für die Entwicklung und Verbesserung des Angebots der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung.

Der SGB beantragt deshalb, **Art. 21 Abs. 3** zu streichen.

Fazit

Der SGB begrüsst, dass die bisherigen Bundesfinanzhilfen für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung abgelöst und durch stetige und höhere Bundesbeiträge ersetzt werden sollen. Der Ausbau der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung, die Verbesserung von Qualität und Arbeitsbedingungen sowie die Senkung der Elterntarife sind wichtige Beiträge an die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit und somit an die Gleichstellung der Geschlechter.


Wir bedauern ausserordentlich, dass die Kommission unserer Empfehlung vom 12. August 2021 (Anhörung Subkommission WBK-N) nicht gefolgt ist und das Problem der zu hohen Elternbeiträge nicht gemeinsam mit den weiteren Defiziten in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung angehen will. Wir bitten Sie deshalb mit Nachdruck, auf diesen Entscheid zurückzukommen und unserem Antrag zu folgen, der eine Auszahlung der Bundesbeiträge an die Kantone mit entsprechenden Steuerungsmöglichkeiten bezüglich Tarifgestaltung, Qualität und Arbeitsbedingungen vorsieht.

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

Wir danken für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND



Pierre-Yves Maillard
Präsident



Regula Bühlmann
Zentralsekretärin