



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

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

Mit Schreiben vom 17. Mai 2022 haben Sie Kinderschutz Schweiz (KS) eingeladen, zum Vorentwurf des «Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG)» sowie zum «Vorentwurf des Bundesbeschlusses über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern» Stellung zu nehmen. Kinderschutz Schweiz bedankt sich für die Einladung und nimmt gerne wie folgt Stellung.

Allgemeine Würdigung

Kinderschutz Schweiz begrüsst es, dass die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats (WBK-N) der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung und der Politik der frühen Förderung einen dauerhaften Platz in der Gesetzgebung auf Bundesebene schaffen will. Die ersten Lebensjahre sind in der Entwicklung eines Kindes von grosser Wichtigkeit und haben gesamtgesellschaftliche Relevanz.

Aus Sicht des Kindeswohls ist die Erhöhung der Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung (mehr und besser ausgebildetes Personal soll im Schnitt weniger Kinder betreuen), die Verbesserung der Chancengerechtigkeit und ferner die Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung in den Kantonen in den meisten Fällen wichtiger als die bessere Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie. Dass die Qualitätsziele mittels Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen erreicht werden sollen, ist für Kinderschutz Schweiz nachvollziehbar, da sich solche Vereinbarungen gemäss Art. 26 KFJG bereits gut bewährt haben. Dass die Kantone damit auf ihre jeweilige Situation angepasste Programme starten können, erachten wir als zielführend. Aber: Damit alle Kinder in der Schweiz gleich gut geschützt und gefördert aufwachsen können sind schweizweit verbindliche Vorgaben zur Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung notwendig.



Qualitativ gute Kinderbetreuung ist auch Kinderschutz

Die jährlichen Zahlen der nationalen Kinderschutzstatistik steigen in den letzten Jahren an und sie zeigen deutlich, dass gerade kleine Kinder überproportional von Gewalt betroffen sind. Alle Institutionen der familienergänzenden Kinderbetreuung haben deshalb einen wichtigen Beitrag im Bereich Kinderschutz zu leisten. Die dort arbeitenden Fachpersonen sollten in der Lage sein, Kindeswohlgefährdungen früh zu erkennen und adäquate und rechtzeitige Interventionen in die Wege zu leiten. Der Wissensstand zur Früherkennung scheint bei Fachpersonen verschiedener Bereiche aktuell aber nicht ausreichend zu sein.¹ Dass heute im Schnitt beinahe die Hälfte des Personals in Kindertagesstätten und in der schulergänzenden Betreuung pädagogisch nicht adäquat ausgebildet ist, verschärft diesen Umstand zusätzlich. Neben einer guten Ausbildung braucht es für eine bessere Früherkennung von Kindeswohlgefährdungen auch einen adäquaten Betreuungsschlüssel, der es Betreuungspersonen erlaubt, einzelnen Kindern genügend Aufmerksamkeit zu schenken und eine sichere Bindung zu ihnen aufzubauen. Daneben sollen Institutionen Schutzkonzepte erarbeiten und einführen, um Kinder in der Betreuung vor Gewalt zu schützen. Aus diesen Gründen erachten wir verstärkte Investitionen in die Qualität für unumgänglich.

Qualität kostet – es braucht zusätzliche Investitionen

Die Qualität in der familienergänzenden Kinderbetreuung ist entscheidend, sowohl für die Entwicklung der Kinder als auch für den gesamtgesellschaftlichen Nutzen. Die Vorlage ist deshalb in der jetzigen Form eine verpasste Chance, weil einerseits viel zu wenig Mittel für eine Verbesserung der Qualität vorgesehen sind und andererseits keine nationale Harmonisierung der Qualitätsvorgaben für die familienergänzende Betreuung angestrebt wird. Dies, obwohl der Bund für diese jährlich grosse Geldbeträge ausgeben soll und zurzeit durch die SODK und EDK Empfehlungen zur Qualität und Finanzierung von familien- und schulergänzender Kinderbetreuung ausgearbeitet werden. Zumindest die Programmvereinbarungen mit den Kantonen sollten spätestens ab der zweiten Programmperiode an diese Empfehlungen geknüpft werden. Nur Kantone, die diese Standards erfüllen, sollen vom Bund Geld erhalten für Programme. Investitionen in die Qualität sind immer Investitionen direkt in das Wohl der Kinder. Wissenschaftliche Studien

¹ Vergl. Grundlagenbericht «Schutz in der frühen Kindheit», Kinderschutz Schweiz, 2021:
https://www.kinderschutz.ch/media/fsimgvrk/2022_grundlagenbericht_schutz-in-der-fruehen-kindheit_kinderschutz-schweiz.pdf

zeigen aber auch, dass sich mit zusätzlichen Investitionen in die Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung deren volkswirtschaftliche Rendite langfristig deutlich erhöhen lässt.²

Mehr und besser ausgebildete Fachpersonen sollen also im Schnitt weniger Kinder betreuen. Betreuungsplätze sollen nicht abgebaut werden, weshalb es einen besseren Betreuungsschlüssel nicht ohne zusätzliches Personal geben kann. Deshalb sei, auch wenn dies nicht Teil der Vorlage ist, kurz vermerkt, dass auch verstärkte Investitionen in die Ausbildung zusätzlicher Betreuungspersonen dringend notwendig wären, zumal die Branche schon heute unter einem Fachkräftemangel leidet.³

Kinderschutz Schweiz erachtet es als zentral, dass jedes Kind, welches für gewisse Zeitfenster nicht durch die Eltern oder andere nahe Bezugspersonen betreut werden kann, Zugang zu einer qualitativ guten familienergänzenden Kinderbetreuung hat. Die Qualität der Betreuung steht in Zusammenhang mit der Qualität der Aus- und Weiterbildung des Personals. Da die Personalkosten den Grossteil der Betreuungskosten ausmachen, werden diese bei steigender Qualität ebenfalls steigen. Deshalb ist die finanzielle Abfederung der Betreuungskosten durch die Bundesbeiträge notwendig. Der positive Effekt dieser Beiträge betreffend die Chancengerechtigkeit könnte aber deutlich gesteigert werden, wenn vor allem bedürftige Familien (dafür diese verstärkt) unterstützt würden. Bei fehlender Unterstützung durch Kanton und Gemeinde bleibt die Kinderbetreuung für manche Familien trotz der Bundesbeiträge immer noch zu teuer, so dass Kinder ggf. nicht oder nur suboptimal ausserfamiliär betreut werden.

Damit die Programme die Betreuungsqualität aber genügend steigern können, braucht es deutlich höhere Investitionen, als dafür in der Vorlage (*Bundesbeschluss Vorentwurf über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern*) vorgesehen sind. Diese Gelder sollten dann einerseits gezielt dorthin fliessen, wo bei der familienergänzenden Kinderbetreuung der grösste Effekt auf die gesetzten Ziele erreicht werden kann: In die Erhöhung des Ausbildungsniveaus des Betreuungspersonals und in die Verbesserung der Betreuungsschlüssel. Andererseits braucht es auch Investitionen zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung und damit einen Ausbau der Elternbildung und -beratung, von unterstützenden Angeboten wie z.B. Hausbesuchsprogrammen sowie eine verstärkte Vernetzung unter den verschiedenen Akteuren.

² Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur „Politik der frühen Kindheit“, BAK Economics AG 2020: https://www.bak-economics.com/fileadmin/documents/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_DE.pdf

³ Bericht kibesuisse Covid-19-Umfrage März/April 2022: https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Dokumente/Corona/220517_Zus_Bericht_COVID-19_6_def.pdf

Zu den einzelnen Vorlagen und 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: Chancengerechtigkeit für alle Kinder*

Im Absatz 1 Buchstabe b soll «im Vorschulalter» gestrichen werden. Die Chancengerechtigkeit ist für alle Kinder anzustreben, nicht nur für jene im Vorschulalter.

Vorschlag Art. 1 Bst. b: die Chancengerechtigkeit für Kinder ~~im Vorschulalter~~ zu verbessern.

- *Art. 1 Abs. 2 Bst. c: Ablehnung Minderheit Umbricht Pieren*

Den Minderheitsantrag Umbricht Pieren zur Streichung des Absatzes 2, Buchstabe c «Verbesserung der Qualität des Angebots der familienergänzenden Kinderbetreuung» lehnt Kinderschutz Schweiz entschieden ab. Die Verbesserung der Qualität ist, wie erläutert, bei der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung dringend notwendig.

- *Art. 1 Abs. 2 Best. d*

Kinderschutz Schweiz begrüsst, dass die Kantone mit der Vorlage dabei unterstützt werden können, ihre Politik der frühen Förderung von Kindern bedarfsgerecht weiterzuentwickeln. Eine gute Vernetzung der Akteure und ein möglichst niedrighschwelliger Zugang zu qualitativ guten Angeboten sind auch aus Sicht des Kindesschutzes zentral. Handlungsfelder wie die gesundheitliche Versorgung in der frühen Kindheit, die Elternbildung und -beratung sowie die Hausbesuchsprogramme sind ebenfalls zentrale Elemente eines gut ausgebauten freiwilligen Kindesschutzsystems.

Artikel 2 Geltungsbereich

- *Art. 2 Bst. a. Ablehnung Minderheit Umbricht Pieren*

Der Geltungsbereich soll nicht lediglich auf den Vorschulbereich beschränkt werden, insbesondere die Qualität soll auch in der familienergänzenden Betreuung von Kindern im Schulalter weiter verbessert werden.



Artikel 3 Begriffe

- *Art. 3 Bst. a: familienergänzende Kinderbetreuung*

Für Kinder kann ein Besuch eines familienergänzenden Betreuungsangebotes aus verschiedenen Gründen entlastend und gewinnbringend sein (bei psychischer Krankheit von Erziehungsberechtigten, bei fehlenden Sprachkenntnissen etc.). Die Angebote sowie in der Folge Beiträge an deren Finanzierung sollten deshalb nicht allein an die Erwerbstätigkeit der Eltern geknüpft werden.

Vorschlag Art. 3 Bst. 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 oder falls sie aufgrund von Krankheit, Stellensuche oder Beschäftigungsprogramm temporär nicht in der Lage sind, ihr Kind zu betreuen sowie zur Unterstützung der Chancengerechtigkeit für Kinder.

- *Art. 3 Bst. a und b: Ablehnung der Minderheit Umbricht Pieren*

Auch hier ist, analog zu Artikel 2 Bst. a, das Schulalter mitzubersichtigen.

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

Artikel 4 Grundsätze

- *Art. 4 Abs. 1*

Wie unter *Art. 3 Bst. a* ausgeführt, können Eltern auch aus anderen als arbeitsbedingten Gründen nicht in der Lage sein, ihre Kinder zu betreuen. Insbesondere muss auch die Betreuung aufgrund sozialer oder gesundheitlicher Indikation zur Verbesserung des Kindeswohls vom Bund mitfinanziert werden. Viele Gemeinden und Kantone handhaben dies bereits heute so.

Vorschlag Art. 4. Abs. 1: Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung, damit diese eine Erwerbstätigkeit ausüben, eine Ausbildung absolvieren, von einer Krankheit genesen können oder wenn sie aufgrund anderer indizierter Gründe ihre Kinder temporär nicht betreuen können, und um die Chancengerechtigkeit für Kinder zu verbessern.

- *Art. 4 Abs. 1: Ablehnung Minderheiten Umbricht Pieren und de Montmollin*



Kinderschutz Schweiz sieht es aus den oben erläuterten Gründen nicht als sinnvoll an, dass Erziehungsberechtigte den Nachweis eines Mindestbeschäftigungsgrades erbringen müssen, um von den Bundesbeiträgen profitieren zu können.

Artikel 5 Anspruchsberechtigte

Es kann vorkommen, dass die Betreuungskosten nicht von den Personen mit der elterlichen Sorge getragen werden (z.B. von Grosseltern oder bei Patchworkfamilien), weshalb wir folgende Änderung vorschlagen:

Vorschlag Art. 5 Abs. 1: Anspruch auf den Bundesbeitrag haben die Personen, ~~die die elterliche Sorge innehaben~~ die die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung tragen.

Art. 7 Bundesbeitrag

Es darf keine Kinder geben, die aufgrund der Erwerbstätigkeit der Eltern und aufgrund zu hoher Kosten oder der Nichtverfügbarkeit einer qualitativ guten familienergänzenden Kinderbetreuung zu gewissen Zeiten nicht- oder ungenügend betreut werden. In Anbetracht der Tatsache, dass es Kantone und Gemeinden gibt, welche die Kinderbetreuung kaum subventionieren, würden aus Sicht von Kinderschutz Schweiz mit den Bundesbeiträgen besser vorab bedürftige Familien unterstützt. So könnten die bestehenden Chancenungerechtigkeiten am ehesten ein Stück weit ausgeglichen werden. Ist eine solche Lösung nicht mehrheitsfähig, dann bevorzugen wir die durch die Minderheit Piller Carrard vorgeschlagene Variante ohne Anreizsystem (Art. 8 und 9) und einem einheitlichen Bundesbeitrag von 20%.

Mit dem vorgeschlagenen Anreizsystem ist zu befürchten, dass damit auch auf längere Frist hin jene Familien benachteiligt würden, die in Kantonen und Gemeinden leben, die aktuell nur geringe Beiträge zur Subventionierung der Kinderbetreuung leisten. Um bei solchen Kantonen eine Erhöhung der Subventionen zu bewirken, erachten wir den gegebenen Anreiz als zu gering. Insbesondere Familien in prekären Verhältnissen wären in diesem Fall doppelt bestraft. Deshalb empfehlen wir einen einheitlichen Bundesbeitrag von 20%, der die kantonalen Unterschiede bei den Betreuungskosten nicht noch zusätzlich verstärkt.

- Art. 7 Abs. 4

Die stärkere Unterstützung von Eltern eines Kindes mit Behinderungen ist sehr wünschenswert und gemäss ratifizierter UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) auch dringend angezeigt.

Erhöhter Betreuungsbedarf und damit höhere Kosten entstehen aber auch bei anderen Indikationen: So beispielsweise bei der Betreuung von Säuglingen oder Kindern mit erhöhtem

Unterstützungsbedarf (Sprachförderung, ADHS etc.). Artikel 7 Abs. 4 ist zudem aktuell so formuliert, dass er möglicherweise jene Kantone und Gemeinden, die bereits heute die behinderungsbedingten Mehrkosten übernehmen und damit die Eltern entlasten, dazu verleiten könnte, die eigene Finanzierung der behinderungsbedingten Mehrkosten auf Kosten des Bundes zu senken. Dieser Mechanismus muss vermieden werden.

4 Der Bundesbeitrag an die Eltern eines Kindes mit ~~Behinderungen~~ erhöhtem Betreuungsbedarf ist höher. ~~wenn die Eltern tatsächlich höhere Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung tragen.~~ Der Bundesrat legt die Indikationen für einen erhöhten Unterstützungsbedarf fest und regelt die Einzelheiten der Berechnung des erhöhten Bundesbeitrages.

Art. 9 Zusatzbeiträge

- Art. 9 Abs. 3

Wird am vorgeschlagenen Anreizsystem festgehalten, dann müssten (entgegen den Ausführungen im Erläuternden Bericht auf S. 45) unbedingt auch jene kantonalen Subventionen angerechnet werden können, die als Investitionen in die Qualität nicht direkt dazu beitragen, die Elterntarife langfristig zu senken (aber beispielsweise dazu, eine erhöhte Betreuungsqualität nicht teurer zu machen für die Eltern). Mit der vorgeschlagenen Regelung bestünde für Kantone beispielsweise kaum ein Anreiz, mittels einer grösseren Beteiligung an den Personalkosten für bessere Betreuungsschlüssel zu sorgen. Das Nachsehen hätten damit die weniger gut betreuten Kinder.

Falls ein Anreizsystem erhalten bleiben soll:

Art. 9 Abs. 3 neu

Dieser Jahresbetrag umfasst die Subventionen, die vom Kanton, den Gemeinden und Arbeitgebern, wenn sie gesetzlich vorgeschrieben sind, zur Senkung der Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung oder für die Erhöhung der Betreuungsqualität bezahlt werden.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Artikel 13: Finanzhilfen an Kantone und Dritte

- Art. 13 Abs. 1 *Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung*

Die Mittel für diesen Teil des Gesetzes sind viel zu knapp bemessen (mehr dazu nachfolgend bei den Bemerkungen zum dazugehörigen Bundesbeschluss).



- Art. 13 Abs. 1 Bst. a *Annahme Minderheit Fivaz*

Die Minderheit Fivaz, die eine Erweiterung von «Kinder mit Behinderungen» auf «Kinder mit besonderen Bedürfnissen» fordert, unterstützen wir. Der ganze Absatz ist aber sowohl auf das Vorschul- als auch auf das Schulalter zu beziehen. Wir schlagen vor, die oben erwähnte Formulierung «erhöhter Betreuungsbedarf zu verwenden», die auf noch im Detail zu definierende Indikationen wie Behinderung, Säuglingsalter, Sprachentwicklung etc. referenzieren würde.

- Art. 13 Abs. 2 *Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung*

Wie in den allgemeinen Bemerkungen dargelegt, begrüsst es Kinderschutz Schweiz ausdrücklich, dass der Bund auch Massnahmen der Kantone zur Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern unterstützen kann. Aus Sicht des Kinderschutzes steckt in der Weiterentwicklung einer (in einem breiten Sinn verstandenen) Politik der frühen Förderung noch grosses Potential.

- Art. 13 Abs. 3 *Gemeinsam festgelegte Ziele*

Die zu erwartenden Empfehlungen von SODK und EDK zur Qualität und zur Finanzierung in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung werden eine wichtige und sowohl fachlich wie politisch breit abgestützte Grundlage sein. Idealerweise werden sie in Art. 13 Abs. 3 explizit erwähnt und wird die Mittelvergabe spätestens in Periode 2 und 3 an die Erfüllung dieser Empfehlungen geknüpft. Eine Verankerung dieser Regelung auf der Verordnungsebene ist angezeigt.

- Art. 13 Abs. 4 *Finanzhilfen für Programme und Projekte*

Die Möglichkeit zur Unterstützung der Kantone oder Dritter mit Finanzhilfen für Programme und Projekte von nationaler oder sprachregionaler Bedeutung wird explizit begrüsst. Insbesondere, wenn damit die Harmonisierungsbestrebungen der Kantonskonferenzen unterstützt und wenn Beispiele guter Praxis ausgewertet und bekannt gemacht werden.

Artikel 15: Bemessung der Finanzhilfen an Kantone

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

Vorschlag Art. 15 Bemessung der Finanzhilfen an Kantone und Dritte

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

4. Abschnitt: Statistik, Verhältnis zu europäischem Recht, Evaluation

Artikel 17: Statistik

Kinderschutz Schweiz begrüsst eine Statistik für die familienergänzende Kinderbetreuung und die Politik der frühen Förderung von Kindern. Das statistische Erfassen der Faktoren, welche eine Übersicht über die Betreuungsqualität zulassen (Betreuungsschlüssel, Ausbildungstand des Personals in den verschiedenen Betreuungsangeboten etc.) sowie von weiteren Kennzahlen der Politik der frühen Förderung würden die Grundlage für eine faktenbasierte Politik der frühen Kindheit bilden.

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

- *Art. 1 Absatz 1*

Wie bereits mehrfach erläutert, sind die für die Programmvereinbarungen vorgesehenen 40 Millionen Franken jährlich (bzw. 160 Millionen Franken für die Dauer von 4 Jahren) für 26 Kantone bei gleichzeitig vier verschiedenen Massnahmenbereichen, viel zu knapp bemessen. Grundsätzlich ist jeder zusätzliche in die Qualität der Kinderbetreuung und in die Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung investierte Franken wichtig und richtig. Um innert nützlicher Frist und in spürbarem Ausmass zu positiven Veränderungen und zu einer Harmonisierung der Qualität bei der familien- und schulergänzenden Betreuung in der Schweiz zu führen, müssten jährlich sicher mindestens 500 Mio. investiert werden.⁴

Wir danken für Ihr Interesse an der Haltung von Kinderschutz Schweiz und für Ihre Kenntnisnahme unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

⁴ vgl. Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit: Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen, Jacobs Foundation 2020:
https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2020/09/JF_Whitepaper_Investition_frühe_Kindheit_final.pdf



Kinderschutz Schweiz
Protection de l'enfance Suisse
Protezione dell'infanzia Svizzera

Yvonne Feri
Präsidentin Stiftung Kinderschutz Schweiz

Regula Bernhard Hug
Leiterin der Geschäftsstelle