



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 Kindeswohl 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 des 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 wird¹ und die Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern (Erreichbarkeit, Betreuungszeiten) abgestimmt sind². Nur so hat die familienergänzende Kinderbetreuung in den frühen Jahren die erhoffte positive Wirkung auf die Entwicklung des Kindes mit allen entsprechenden gesellschaftspolitischen 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 entwickeln⁴.

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.

¹ BAK Economics (2020): Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur Politik der frühen Kindheit. Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation.

² Infrac (2020): Kitas als ein Schlüsselfaktor für die Gleichstellung: Literaturreview zu den Wirkungen von Kitabetreuung auf die Entwicklung und das Wohlbefinden von Kindern. Infrac, 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.

Anreize für Kantone beibehalten

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 Studien⁵ 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 Kindeswohls in der Vorlage gänzlich.

Pro Juventute fordert deshalb, die Argumentation und Zielsetzung der Vorlage, um den Aspekt des Kindeswohls 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.

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>.

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. 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 Erwerbsumsatz 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