



Claudia Schuwey
Verantwortliche Sozialpolitik
Effingerstr. 55
3008 Bern
031 390 39 39
claudia.schuwey@agile.ch

Kommission für Wissenschaft, Bildung
und Kultur
z.H. Mathilde Crevoisier Crelier, Kom-
missionspräsidentin
3003 Bern

Per E-Mail an: [wbk.csec@parl.ad-
min.ch](mailto:wbk.csec@parl.admin.ch)

Bern, 27.5.2024

Vernehmlassungsantwort Pa. Iv. WBK-NR: Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung

Sehr geehrte Frau Kommissionspräsidentin, 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). Gerne ergreifen wir die Gelegenheit, im Hinblick auf Kinder mit Behinderungen und deren Eltern zum Umsetzungsvorschlag der ständerätlichen Kommission Stellung zu nehmen.

I Allgemeine Bemerkungen

Das Betreuungsangebot für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter weist deutliche Lücken auf. Eltern von Kindern mit Behinderungen sind vielerorts auf sich allein gestellt und können nicht frei wählen, ob sie ihr Kind (teilweise) familienergänzend betreuen lassen wollen oder nicht. Vor diesem Hintergrund begrüsst es Agile sehr, dass die Kommission im Rahmen der Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 ein besonderes Augenmerk auf die Betreuung von Kindern mit Behinderungen legen möchte. Die vorschulische Betreuung respektive Frühförderung kann auch für Kinder mit Behinderungen wesentlich zur Chancengleichheit in der Gesellschaft beitragen und die Erwerbsarbeit der Eltern – vor allem der Frauen – ermöglichen oder erleichtern.

Die Angebote müssen dabei zwingend inklusiv ausgestaltet sein, das heisst in die regulären Angebote und Strukturen integriert werden. Damit kann ein wichtiger Grundstein für eine erfolgreiche Inklusion auch in den Kindergarten, die Schule und in den Beruf gelegt werden. Eine solche Inklusion trägt auch dazu bei, andere Kinder für Behinderungen zu sensibilisieren.

Weiter müssen zwingend die tatsächlichen Mehrkosten für die Betreuung von Kindern mit Behinderungen berücksichtigt und die Qualität der Angebote gewährleistet werden. Ebenfalls zentral ist, dass die Rahmenbedingungen der Kinderbetreuungsangebote an die Bedürfnisse der Eltern angepasst sind.

Um diese Voraussetzungen erfüllen zu können, halten wir die nachfolgend ausgeführten Änderungen für unabdingbar.

II Änderungsvorschläge

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

Art. 1 Abs. 2 Bst c: Qualität des Angebots der familienergänzenden Kinderbetreuung

In Bezug auf die Betreuungsqualität in Kitas besteht in der Schweiz erheblicher Verbesserungsbedarf.¹ Eine hohe Betreuungsqualität ist entscheidend dafür, dass sich eine Kita-Betreuung positiv auf die (sprachliche, kognitive, sozio-emotionale) Entwicklung, die Selbständigkeit, die soziale Integration, das Sicherheitsgefühl von Kindern auswirkt – eine geringe Betreuungsqualität verstärkt hingegen unter anderem die Risikofaktoren im familiären Umfeld. Die Qualität der Betreuung ist auch entscheidend dafür, dass junge Eltern und insbesondere Mütter – auch mit Kindern mit Behinderungen – ihre Erwerbstätigkeit wieder aufnehmen respektive ihre Pensen ausweiten. Sie tun dies nur, wenn sie Vertrauen haben, dass ihre Kinder qualitativ gut betreut und gefördert werden. Die Studie von Infrac² zeigt auf, dass Mütter dann ihre Erwerbspensen ausweiten, wenn erstens die Betreuungskosten gesenkt und zweitens die Qualität der Betreuung erhöht wird. Weiter ist es entscheidend, dass die Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern und des Arbeitsmarkts (Erreichbarkeit, Betreuungszeiten) abgestimmt sind. Es ist darum im Sinne der Zielsetzung dieser Vorlage die Verbesserung der Qualität des Angebots beizubehalten. Auch eine Studie von BAK Economics³ prognostiziert substanzielle volkswirtschaftliche Effekte bei Massnahmen zur Qualitätsverbesserung. Zudem ist Qualität auch wichtig, um dem Fachkräftemangel in der professionellen Kinderbetreuung zu begegnen, da ein Teil des Personals auch aus dem Grund mangelnder Qualität aus dem Beruf aussteigt. Bei Kindern mit Behinderungen spielt vor allem auch die Anleitung von Betreuungspersonen durch die Eltern eine sehr wichtige Rolle.

Bei Kindern mit schweren Behinderungen, die auch medizinische Unterstützung oder Überwachung in der Kita benötigen, ist der Faktor Qualität ebenfalls von grösster Bedeutung. Nur wenn Eltern darauf vertrauen, dass das Kitapersonal weiss, wie in Notsituationen gehandelt werden muss, und genügend Personal vor Ort ist, werden sie sich für die externe Betreuung entscheiden und die Erwerbstätigkeit beibehalten.

Position Agile zu Art. 1 Abs. 2 Bst c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Art. 1 Abs. 2 Bst. c^{bis}: Angebotslücken und Kosten für die Betreuung von Kindern mit Behinderungen

Relevant für die Kostensenkung der behinderungsbedingten Mehrkosten bei Kindern mit Behinderungen ist insbesondere, dass in Art. 5 Abs. 2ter FamZG ein höherer Zuschlag gewährt wird, welcher anteilmässig den höheren Betreuungskosten entspricht. Ebenfalls ist es notwendig, dass auch im Rahmen der Programmvereinbarung Angebotslücken für Kinder mit Behinderungen geschlossen werden.

Position Agile zu Art. 1 Abs. 2 Bst. c^{bis}:

Die Zweckbestimmung hinsichtlich der Schliessung der Angebotslücken soll beibehalten werden.

Der Teil zur Senkung der Kosten der Eltern kann nur gestrichen werden, wenn die von uns geforderte Anpassung von Art. 5 Abs. 2ter FamZG berücksichtigt wird (vgl. Ausführungen zu Art. 13 Abs. 1 Bst. d.).

¹ Schwab Cammarano/Stern, 2020, S. 6.

² Schwab Cammarano/Stern, 2020, S. 4-6. d

³ BAK Economics (2020),

Wichtig ist an dieser Stelle die Bemerkung, dass eine Schliessung von Angebotslücken ohne die Senkung der Kosten der Eltern schlicht nicht möglich ist, weil jeder noch so spezialisierte und qualitativ wertvolle Platz für ein Kind mit Behinderung nicht besucht werden wird, wenn die Finanzierung der Mehrkosten nicht geregelt ist.

Art. 1 Abs.2 Bst. d: Unterstützung der Kantone bei der Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern

Die positiven volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effekte der Unterstützung der frühen Förderung sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung sind vielfach belegt.⁴ Mit qualifizierter frühkindlicher Betreuung wird eine Verbesserung der schulischen Leistung und des Bildungsabschlusses und damit verbunden individuell eine höhere Bildungsrendite erzielt. Frühkindliche Bildung wirkt sich zudem positiv auf das Gesundheitsverhalten und später auch auf die Gesundheitskosten aus. Höhere Bildungsabschlüsse tragen dazu bei, dass die Kinder im Erwachsenenalter seltener Sozialhilfe beziehen. Diese allesamt positiven Effekte kommen allerdings erst viele Jahre nach der Zeit zum Tragen, während der die Kinder Angebote im Frühbereich in Anspruch genommen haben.

In Bezug auf Kinder mit Behinderungen gelten dieselben Überlegungen, wobei die Bedeutung der frühen Förderung noch grösser ist: Vorschulische, inklusive Betreuung erhöht das spätere Inklusionspotenzial von Kindern in der Schule und später auch in der beruflichen Laufbahn. Zudem wird der Einstieg in den Kindergarten bei Kindern mit Verhaltensauffälligkeiten stark erleichtert, wenn davor bereits eine Inklusion in die Gruppe stattgefunden hat.⁵

Position Agile zu Art. 1 Abs. 2 Bst. d: Unterstützung der Mehrheit

Art. 3 d: Begriff «Behinderungen»

Der Begriff «Behinderungen» wird von der Kommission des Ständerats definiert als «körperliche, geistige oder psychische Behinderungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen». Es fehlt die Berücksichtigung der Sinnesbeeinträchtigungen, die auch im Vorschlag des Bundesrats zur BehiG-Teilrevision berücksichtigt werden sollen.

Vorschlag Agile zu Art. 3 d, Definition von Die Behinderungen: (...) «körperliche, geistige, oder psychische oder sensorische Behinderungen, die bei einem Kind in der institutionellen Kinderbetreuung zu einem Betreuungsmehraufwand führen».

Art. 13 Abs. 1 Bst. b: Bessere Abstimmung der Betreuungsangebote auf Bedürfnisse der Eltern

Das Gesetz soll namentlich die Beschäftigung von Frauen verbessern. Dies gelingt aber nicht, wenn Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Öffnungszeiten der Kinderbetreuungsinstitutionen nicht auf die Erwerbsarbeitszeiten abgestimmt sind. Gerade im Gesundheitsbereich mit einem akuten Fachkräftemangel sind sehr viele Frauen beschäftigt, welche zu unüblichen Zeiten arbeiten. Die Angebote der Kinderbetreuung müssen besser auf diese Zeiten angepasst werden, damit das externe Betreuungsangebot tatsächlich die Erwerbstätigkeit ermöglicht und die Beiträge auch eine Wirkung entfalten.

Position Agile zu Art. 13 Abs. 1 Bst. b: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

⁴ Z.B. Interface (2020).
⁵ vgl. Procap Bericht 2021.

Art. 13 Abs. 1 Bst. c: Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote

Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote sind entscheidend, damit die Betreuung in Anspruch genommen wird (vgl. Begründung zu Art. 1 Abs. 2 Bst c UKibeG).

Position Agile zu Art. 13 Abs. 1 Bst. c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya

Art. 13 Abs. 1 Bst. d: Schaffung von institutionellen Betreuungsplätzen für Kinder mit Behinderungen im Vorschul- und Schulalter zur Schliessung von Angebotslücken und Senkung der Kosten für deren Eltern

Die Schaffung institutioneller Betreuungsplätze und Schliessung von Angebotslücken ist zwingend im Rahmen der Programmvereinbarungen zu lösen, entsprechend ist es sinnvoll, dazu mit dem Buchstaben d. einen eigenen Schwerpunkt für Kinder mit Behinderungen zu schaffen, solange dies innerhalb der regulären Strukturen und Angebote erfolgt.

Hingegen weisen wir darauf hin, dass die «Senkung der Kosten für deren Eltern» nun doppelt geregelt ist: einerseits bei den Programmvereinbarungen (in Verbindung mit der Zweckbestimmung in Art. 1 Abs. 2 Bst. c^{bis} UKibeG), andererseits bei der Betreuungszulage in Art. 5 Abs. 2^{ter} FamZG – in letzterem aber unzureichend.

Die höheren Beiträge gemäss vorgesehenem Art. 5 Abs. 2^{ter} FamZG ermöglichen somit nicht allen Kindern den Kitabesuch und können in der Folge auch bestehende Angebotslücken – die es noch vielerorts in der Schweiz gibt – nicht schliessen, was die Kommission eigentlich klar beabsichtigt.

Dies gilt es in Art. 5 Abs. 2^{ter} FamZG zu korrigieren, indem der maximale Faktor auf 3 erhöht wird.

Position Agile:

So lange in Art. 5 Abs. 2^{ter} FamZG die Erhöhung des maximalen Faktors auf 3 nicht erfüllt ist, braucht es noch einen Zusatz und ist die Formulierung in Art. 13 Abs. 1 Bst. d notwendigig.

Weiter ist für Agile zentral, dass keine separativen Angebote für Kinder mit Behinderungen geschaffen werden bzw. die Beiträge nicht an bestimmte Leistungserbringer geknüpft werden, damit Kinder mit Behinderungen gemeinsam mit Kindern ohne Kinder besuchen können (siehe dazu auch Art. 19 der UNO-Behindertenrechtskonvention).

2 Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen, Familienzulagengesetz (FamZG)

Art. 5 Abs. 2^{ter}: Ermöglichung der Betreuung von Kindern mit Behinderungen

Aus anreizökonomischer Sicht macht ein Unterstützungssystem Sinn, bei dem über die Bundesgesetzgebung immer linear derselbe Anteil an den Kosten finanziert wird (wie die Kommission selbst das auch zurecht in Art. 5 Abs. 2^{bis} für Kinder ohne Behinderungen vorschlägt). Gemäss Procap-Bericht (S. 30) beträgt das Maximum der Kosten bei einem Kind mit einer schweren Behinderung drei Mal mehr als bei einem Kind ohne Behinderung. Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten sind solche Beiträge nicht zu stemmen und ein Kitabesuch wird verunmöglich. Dies führt regelmässig dazu, dass ein Elternteil, meist die Mutter, die Erwerbsarbeit aufgibt oder sehr stark reduziert.

In diesem Bereich ist die Architektur der WBK-S nicht nachvollziehbar: Innerhalb der Betreuungszulage wird maximal der zweifache Betrag gewährt, weiter können Beiträge aus den

Programmvereinbarungen zur Kostensenkung gewährt werden. Für Kinder mit schweren Behinderungen müssen somit zwei Unterstützungssysteme kombiniert werden, was administrativ aufwändig ist und nur dann funktioniert, wenn ein Kanton in diesem Bereich eine Vereinbarung mit dem Bund abgeschlossen hat. Deutlich einfacher und ökonomisch zielführender wäre eine einheitliche Regelung der Kostensenkung direkt bei den Betreuungszulagen mit einem maximal dreifachen Betrag.

Antrag Agile: Anpassung Art. 5 Abs. 2^{ter}:

Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal ~~dreifachen~~ ~~zweifachen~~ Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands entsprechend höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.

Art. 5 Abs. 2^{quater}: Betrag für Kleinkinder unter 18 Monaten

Die Grundidee des linearen Modells ist die, dass erhöhte Kosten mit entsprechend linear erhöhten Beiträgen aufgefangen werden, damit die erzielte Anreizwirkung gleichmässig erhalten bleibt. Bei Kindern mit Behinderungen wird also folgerichtig und zurecht ein höherer Betrag gewährt. Allerdings kostet auch die Betreuung von Kindern unter 18 Monaten wegen des entwicklungspsychologisch wichtigen höheren Betreuungsschlüssels (mehr Personal) mehr, oft das 1,5-fache des Kindertarifs. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Mehrheit hier keine lineare Betreuungszulage vorsieht.

Dies ist umso wichtiger, als es gerade die erhöhten Kosten für die institutionelle familienergänzende Betreuung während dieser Baby- und Kleinkindzeit sind, die insbesondere Mütter dazu veranlassen, den Arbeitsmarkt für längere Zeit zu verlassen – oft mit verfestigender Wirkung auf ihre Erwerbsbiografie. Für die gewünschte Anreizwirkung ist also gerade hier das lineare Modell von substanzieller Bedeutung. Wir verweisen dazu auch auf die Empfehlungen aus dem Gutachten von Rafael Lalive «Support to Working Parents. Report Comparing two Proposals» im Auftrag des Arbeitgeberverbandes.

Antrag Agile zu Art. 5 Abs. 2^{quater}: Unterstützung der Minderheit Herzog

Art. 23a: Statistik

Im Bereich der Betreuung von Kindern mit Behinderungen sowie von Babys fehlen heute entscheidende statistische Grundlagen (tatsächliche Kosten, Anzahl Kinder, Anzahl Plätze, Art der bestehenden Angebote, Erwerbspensen der Eltern). Der Entscheid von Müttern, die Erwerbstätigkeit wiederaufzunehmen, ist massgeblich von den Kosten der Betreuung abhängig. Gerade bei Babys sind diese Kosten in der Regel deutlich höher. Es gibt aber keine Daten zu Anzahl und tatsächlich verrechneten Tarifen. Die Erwerbsquote bei Eltern von Kindern mit Behinderungen ist aktuell sowieso tiefer. Die einzige verfügbare bisherige Grundlage ist ein Bericht von Procap.

Wir beantragen daher eine entsprechende Ergänzung von Art. 23a Abs. 1 FamZG:

Position Agile: Unterstützung mit Änderungsantrag zu Art. 23a Abs. 1 FamZG:

Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG SR 431.01) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei auch die spezifische Situation von Kindern mit erhöhtem Betreuungsbedarf (Babys, Kinder mit Behinderungen) berücksichtigt wird. ~~sowie der Politik der frühen Förderung von Kindern.~~

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

Position Agile: Unterstützung der Mehrheit: Eintreten

Art. 1: Höhe des Verpflichtungskredits

In allen Schwerpunkten der Programmvereinbarungen gibt es sehr erheblichen Handlungsbedarf. Daher wäre der Betrag des Nationalrats, 224 Millionen, notwendig.

Wir weisen darauf hin, dass es unstimmig und wenig zielführend ist, den Beitrag hier zu reduzieren und gleichzeitig an mehreren Orten bei der Betreuungszulage den Betrag tief zu halten mit Verweis auf die Programmvereinbarung. Mit dieser Ausgangslage wird es nicht möglich sein, die gewünschte Wirkung zu erzielen: Die vorgeschlagenen Mittel der Programmvereinbarungen und die vorgeschlagene Betreuungszulage werden insgesamt nicht ausreichen, um Eltern von Kindern mit Behinderungen mit erhöhtem Betreuungsbedarf und erhöhten Betreuungskosten sowie Eltern mit Kindern unter 18 Monaten, die ebenfalls erhöhte Tarife bezahlen, in der Erwerbstätigkeit zu halten.


Position Agile: Unterstützung der Version des Nationalrats (224 Millionen Franken). Innerhalb der ständerätlichen Varianten unterstützen wir die Minderheit Wasserfallen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Stephan Hüsler
Präsident



Raphaël de Riedmatten
Geschäftsleiter