



EQUALITY.CH

Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten SKG
Conférence suisse des délégué-e-s à l'égalité CSDE
Conferenza svizzera delle-i delegate-i alla parità CSP

Kommission für Wissenschaft,
Bildung und Kultur (WBK-NR)
CH-3003 Bern

Via E-Mail an:
familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 6. September 2022

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

Sehr geehrter Herr Fivaz
Sehr geehrte Mitglieder der Kommission
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Begleitschreiben vom 17. Mai haben Sie die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG) dazu eingeladen, zum Vorentwurf eines Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern sowie zum Vorentwurf eines Bundesbeschlusses für Finanzhilfen für kantonale Programme im Bereich Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit Stellung zu nehmen. Die SKG dankt Ihnen für die Gelegenheit, sich zu den Vorlagen zu äussern.

Die SKG unterstützt die beiden Kernziele der parlamentarischen Initiative 21.403 n Pa. Iv. WBK-NR «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung», insbesondere:

- Finanzielle Unterstützung von Eltern, die ihre Kinder familienergänzend betreuen lassen;
- Schaffung der Voraussetzungen für die Weiterentwicklung der Politik der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie der frühen Förderung von Kindern durch eine Erhöhung der familienergänzenden Betreuungsplätze, eine bestmögliche Abstimmung der Betreuungsangebote auf die Bedürfnisse der Eltern sowie eine Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Betreuungseinrichtungen.

I. Allgemeine Aspekte

Der Gesetzesentwurf hat grosse Auswirkungen auf die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben. Für die Gleichstellung der Geschlechter innerhalb von Paaren mit Kindern ist dies ein zentraler Aspekt und es ist zudem Teil der nachhaltigen Entwicklungsziele der Agenda 2030 der UNO. In diesem Rahmen hat sich der Bund verpflichtet, unbezahlte Pflege- und Hausarbeit durch die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen und Infrastrukturen, Sozialschutzmassnahmen und die Förderung geteilter Verantwortung innerhalb des Haushalts und der Familie entsprechend den nationalen Gegebenheiten anzuerkennen und wertzuschätzen (Ziel 5.4). Darüber hinaus sieht die vom Bundesrat am 28. April 2021 verabschiedete Gleichstellungsstrategie 2030 ein spezifisches Handlungsfeld vor, das die Vereinbarkeit und die Familie betrifft und in dem es heisst: «*Frauen und Männer profitieren von Rahmenbedingungen, welche die Vereinbarkeit von Privat-, Familien- und Erwerbsleben sowie die ausgeglichene Aufteilung von bezahlter Arbeit und unbezahlter Haus- und Familienarbeit begünstigen*». Die Ziele und Massnahmen der Gleichstellungsstrategie 2030 sehen eine Stärkung der Familienpolitik, der Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden sowie von Instrumenten zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie vor. Die SKG begrüsst, dass der Vorentwurf genau in die Richtung geht, die in der oben genannten Strategie vorgesehen ist, und die Rolle des Bundes in diesem Bereich stärkt, sowie die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden.

II. Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie

Das Thema der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist eine der prioritären Handlungsachsen der SKG, wie aus den verschiedenen von der Konferenz in den letzten Jahren erstellten Studien ersichtlich ist. Insbesondere die Studie «*Kitas als ein Schlüsselfaktor für die Gleichstellung: Literaturreview zu den Wirkungen von Kitabetreuung auf die Entwicklung und das Wohlbefinden von Kindern*» (2020) hat aufgezeigt, dass Kinderbetreuungsstätten mit guter Qualität und einem erschwinglichen Preis einen direkten Einfluss auf die Partizipation am Erwerbsleben und die finanzielle Unabhängigkeit von Frauen (und deren Familien) haben und ein Schlüsselement für die Geschlechtergleichstellung in der Schweiz darstellen¹. Die Kosten von Kinderbetreuungsstrukturen spielen bei der Entscheidung von Eltern in Bezug auf ihr Arbeitspensum eine wichtige Rolle. Aus dem zweiten «Nationalen Barometer zur Gleichstellung 2021, Fokus Erwerbsarbeit und unbezahlte Care-Arbeit», das 2021 von der SKG veröffentlicht wurde, geht hervor, dass über 50 % der befragten Frauen umfangreichere subventionierte Kinderbetreuungsstrukturen wünschen. Dazu kommen noch fast 10 % der Männer und Frauen, die eine bessere und kostengünstigere familienergänzende Kinderbetreuungsstruktur fordern².

Die SKG hat auch aufgezeigt, dass Massnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von

¹ Weitere Informationen: https://www.equality.ch/pdf_d/Literaturreview_Kitabetreuung_final.pdf

² Weitere Informationen: https://www.equality.ch/pdf_d/Barometer_DE_komplett.pdf

Erwerbstätigkeit und Familie nicht nur während der aktiven Erwerbszeit Vorteile bringen, sondern auch in Hinsicht auf die Pensionierung. Aus dem von der SKG bei Dr. iur. Stéphanie Perrenoud (Universität Neuenburg) und Prof. Dr. iur. Marc Hürzeler (Universität Luzern) in Auftrag gegebene Rechtsgutachten «*Gleichstellungsrechtliche Probleme und Handlungsoptionen in der schweizerischen beruflichen Vorsorge*» geht hervor, dass Massnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie zur Verringerung des «gender pension gap» unerlässlich sind³.

Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats schlägt vor, ein neues Gesetz zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung auszuarbeiten. Sie möchte, dass dieses neue Gesetz die Chancengleichheit für Kinder im Vorschul- und Schulalter verbessert. In diesem Sinne soll sich der Bund an der Finanzierung der Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung beteiligen und kann Finanzhilfen für den Ausbau der Kinderbetreuung und für Massnahmen zur Entwicklung einer Politik zur Förderung der frühen Kindheit gewähren.

Im vorliegenden Fall und wie im erläuternden Bericht der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur erklärt, ersetzt der Bundesbeitrag nicht eventuelle Subventionen der Kantone und der Gemeinden, sondern ergänzt diese mit seinem Beitrag, der vollständig zugunsten der Eltern geht. Die SKG begrüßt, dass der Bund seine subsidiären Kompetenzen nutzt und sein Engagement durch dieses Projekt verstärkt.

Für weitere Informationen zur Zuständigkeit des Bundes im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung verweist die SKG auf das von Pascal Mahon und Bathsheba Huruy erstellte Rechtsgutachten [Rechtsgutachten in Französisch mit deutscher Zusammenfassung]⁴.

III. Kommentare zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 Zweck

Art. 1 Abs. 1

Die SKG befürchtet, dass die Formulierung der Ziele, die Kategorie der Personen in beruflicher Eingliederung/Integration ausschließt. Es ist bekannt, dass ein Teil der Personen, in der überwiegenden Mehrheit Frauen, die nach einer Familienpause wieder in den Arbeitsmarkt einsteigen wollen, vor der Schwierigkeit stehen, einen Betreuungsplatz zu finden, ohne einen Arbeitsplatz zu haben, und einen Arbeitsplatz zu finden, ohne einen Betreuungsplatz für ihre Kinder zu haben.

³ Weitere Informationen: https://www.equality.ch/pdf_d/Deutsch_SKG_Rechtsgutachten_Gleichstellung_in_der_berufliche_Vorsorge.pdf

⁴ Weitere Informationen: https://ready.swiss/content/news/20210214-neues-gutachten-zeigt-bundes-kompetenzen-in-der-fruehen-foerderung-auf/de_zusammenfassung_gutachten_jacobsfoundation_18januar2021.pdf (Neuchâtel, 2021).

Aus diesem Grund schlägt die SKG eine Änderung des Art. 1 Abs. 1 Bst. a wie folgt vor:

a. die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung oder berufliche Integration verbessern;

Die Inanspruchnahme von institutionellen Kinderbetreuungsangeboten verbessert nicht nur die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit, sondern fördert auch die Chancengleichheit von Kindern im Vorschul- und Schulalter. Es ist wichtig, die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie mit Kindern im Vorschul- und im Schulalter zu gewährleisten. Den Anwendungsbereich auf das Vorschulalter zu begrenzen, würde dem Ziel der Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie entgegenlaufen. Wird das Schulalter ausgeschlossen, so ist die Vereinbarkeit nur während der ersten 4 Lebensjahre des Kindes verbessert und in den darauf folgenden Jahren wären die Eltern mit den gleichen Hindernissen konfrontiert. Die von der Politik angestrebte Vereinbarkeit von Beruf und Familie muss durchgängig gefördert werden.

Aus diesem Grund verlangt die SKG eine Änderung des Art. 1 Abs. 1 Bst. b wie folgt:

b. die ~~Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter~~ verbessern.

Art. 1 Abs. 2

Die SKG ist der Ansicht, dass die Qualität des Angebots im Gesetzesvorschlag ein wichtiges Kriterium darstellen muss. Eine Studie von BAK Economics erwartet, dass Massnahmen zur Verbesserung des Angebots grosse wirtschaftliche Auswirkungen haben. Die Streichung von Artikel 1 Abs. 2 Bst. c ist daher als unangemessen zu erachten. Die Qualität des Angebots, die unter den Gesichtspunkten der gezielten Förderung, der pädagogischen Haltungen und Werte, der Qualität der Einrichtungen (allgemeine und personelle Bedingungen) sowie der Prozessqualität (Interaktionen zwischen Fachkräften und Kindern) zu betrachten ist, ist ein zentraler Punkt der Gesetzesvorlage. Eine mangelnde Qualität des Betreuungsangebots, insbesondere der Mangel an Fachpersonal in der Branche, hat nachhaltig negative Folgen. Es ist daher empfehlenswert, dass der Fokus nicht nur auf quantitative Aspekte gerichtet wird, wodurch sich die Nachfrage erhöht, sondern gleichzeitig die Qualität des Angebots verbessert wird. Nur eine aus pädagogischer Sicht gute Qualität wirkt sich positiv auf die Kinder aus. Es gibt einen wissenschaftlich belegten Zusammenhang zwischen dem Besuch einer Betreuungs- und Bildungseinrichtung für Kinder und den schulischen Leistungen sowie der Entwicklung der Kinder. Diese Auswirkung stellt sich jedoch nur dann ein, wenn die Kinder von ausgebildetem und qualifiziertem Personal betreut werden.

Die SKG ist mit dem Antrag der Kommissionsmehrheit einverstanden und lehnt den Minderheitsvorschlag Umbricht Pieren ab. Sie schlägt daher vor Art. 1 Abs. 2 Bst. c beizubehalten.

Art. 2 Geltungsbereich

Es gelten die gleichen Anmerkungen wie für Art. 1 Abs. 1 Bst. b. Wir lehnen daher den Antrag der Minderheit Umbricht Pieren, den Art. 2 Bst. a zu streichen, ab.

Art. 3 Begriffe

Es gelten die gleichen Anmerkungen wie für Art. 1 Abs. 1 Bst. b. Wir lehnen folglich den Antrag auf Änderung des Art. 3 Bst. a und b der Minderheit Umbricht Pieren ab.

Aus denselben Begründungen zu Art. 1 Abs. 1 Bst. a fordert die SKG, auch Personen in der beruflichen Eingliederung/Integration zu berücksichtigen, und beantragt folgende Änderung von Art. 3 Bst. a:

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 an einer beruflichen Eingliederungsmassnahme teilzunehmen.

Tagesfamilien können in unterschiedlichen Rechtsformen organisiert sein, nicht nur in Form eines Vereins. Die SKG schlägt daher den allgemeineren Begriff «Tagesfamilienorganisationen» vor. Wir bitten daher um Änderung des Art. 3 Bst. b wie folgt:

b. Institutionelle Betreuung: die regelmässige Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter in privaten oder öffentlichen Einrichtungen (Krippen, Kindertagesstätten, Tageskindergärten, Tagesstrukturen, Tagesschulen) oder in Tagesfamilienorganisationen.

Art. 4 Grundsätze

Art. 4 Abs. 1

Hier wird auf das Subsidiaritätsprinzip hingewiesen. Die Kantone und Gemeinden erarbeiten Reglemente, gemäss welchen ihre Beiträge an bestimmte Bedingungen wie Ausbildung oder Erwerbstätigkeit gebunden sind. Eine weitere Prüfung auf Bundesebene erachten wir als nicht angebracht, da diese den Prozess bürokratischer gestalten würde.

Es ist zudem in Betracht zu ziehen, dass der Besuch einer Kinderkrippe andere Gründe haben kann als Ausbildung und Erwerbstätigkeit. Solche Gründe können beispielsweise die Notwendigkeit von Unterstützung, allgemeiner Entlastung (zum Beispiel bei Kindern mit besonderen Bedürfnissen oder Stellensuche bei Arbeitslosigkeit) oder Integration in eine Gemeinschaft (zum Beispiel bei Kindern aus benachteiligten Familien, die von einer frühen Förderung profitieren können und dadurch bessere Chancen auf eine erfolgreiche Schullaufbahn haben) sein.

Die SKG ist daher nicht damit einverstanden, dass die Beteiligung an den Kosten für Kinderbetreuung der Bedingung untersteht, dass das Beschäftigungs- oder Ausbildungspensum über 100 % beträgt und lehnt folglich den Änderungsantrag für Art. 4

Abs. 1 der Minderheit Umbricht Pieren und De Montmollin ab.

Aus denselben Gründen wie bei Art. 1 Abs. 1 Bst. a fordert die SKG, dass auch Personen in der beruflichen Eingliederung/Integration berücksichtigt werden und die Chancengleichheit gefördert wird, indem sie die folgende Änderung von Art. 4 Abs. 1 beantragt:

¹ Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung mit dem Ziel der Förderung:

a) der Vereinbarkeit zwischen Erwerbstätigkeit und Familie oder Ausbildung und Familie oder berufliche Eingliederung und Familie

b) die Gleichstellung von Frauen und Männern

c) der Chancengleichheit zwischen den Kindern

Art. 4 Abs. 2

Es gelten die gleichen Anmerkungen wie für Art. 1 Abs. 1 Bst. b. Der Änderungsantrag zu Art. 4 Abs. 2 der Minderheit Umbricht Pieren wird somit abgelehnt.

Art. 7 Bundesbeitrag

Allgemeine Anmerkungen

Die SKG unterstützt die Kombination zwischen einem Sockelbeitrag und einem Zusatzbeitrag, wie in Art. 7 Abs. 1 vorgesehen. Der in der Vorlage vorgesehene Sockelbeitrag ist jedoch zu niedrig angesetzt, als dass Familie und Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung effektiv miteinander vereinbart werden und positive Auswirkungen auf die Wirtschaft sowie eine akzeptable Höhe der von den Eltern zu tragenden Beiträgen erzielt werden könnten.

Art. 7 Abs. 2

Wir finden es daher nicht angebracht, dass sich der Bundesbeitrag nach den durchschnittlichen Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes in der Schweiz bemisst und dass der Bundesrat diese Kosten festlegt. Die Eltern müssen proportional unterstützt werden können; deshalb müssen die durchschnittlichen Kosten eines Betreuungsplatzes am entsprechenden Ort und nicht die Schweizer Durchschnittskosten berücksichtigt werden. Die SKG lehnt daher den Änderungsantrag für Art. 7 Abs. 2 der Minderheit Kutter ab.

Art. 8 Sockelbeitrag

Wir sind der Ansicht, dass der Sockelbeitrag mindestens 20 % der Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes für ein Kind gemäss Art. 7 Abs. 2 entsprechen sollte.

Ein höherer Sockelbeitrag begünstigen die Erwerbstätigkeit, die Steuereinnahmen und die Verringerung des Fachkräftemangels. Ausserdem ist es unterdessen bekannt, dass die schwierige Vereinbarkeit von Familie und Beruf viele gut ausgebildete Frauen

davon abhält, Kinder zu bekommen, während der Kinderwunsch von Frauen mit mittlerer oder schlechter Ausbildung durch die mangelhafte finanzielle Situation und die schlechten sozioökonomischen Bedingungen negativ beeinflusst wird. Die Höhe des Sockelbeitrags und damit die Bezahlbarkeit der familienergänzend Kinderbetreuung stellt für Frauen mit mittlerem/niedrigem Einkommen einen entscheidenden Faktor bei der Entscheidung dar, ob sie im Erwerbsleben bleiben oder nicht. Ein höherer Sockelbeitrag würde dem Arbeitsmarkt zugute kommen, der bekanntlich und wie zahlreiche Studien belegen von einer starken weiblichen Präsenz profitieren würde. Die Erhöhung des Sockelbeitrags darf jedoch nicht zulasten der Zusatzbeiträge gehen, denn diese sind wichtig, um den Kantonen und Gemeinden einen Anreiz zu geben, sich aktiv einzusetzen und ihre bisherigen Bemühungen nicht zu reduzieren.

Die SKG unterstützt folglich die Kombination zwischen Sockelbeitrag und Zusatzbeiträgen und lehnt den Antrag der Minderheit Piller Carrard auf Änderung von Art. 7 ff. und den Verzicht auf Zusatzbeiträge ab. Art. 8 soll wie folgt geändert werden:

Der Sockelbeitrag entspricht 20 Prozent der Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes nach Artikel 7 Absatz 2.

Art. 9 Zusatzbeiträge

Die SKG ist der Ansicht, dass Art. 9 unverändert bleiben soll, da es wichtig ist zu verhindern, dass die Kantone und Gemeinden ihre Finanzierung aufgrund der Bundesbeiträge reduzieren.

Den Antrag der Minderheit Piller Carrard und Umbricht Pieren, die Artikel 8 und 9 zu streichen, lehnt die SKG ab.

Art. 10 Überentschädigung

Der Art. 10 Abs. 2 ist nicht klar formuliert. Die Eltern dürfen keine Entschädigungen erhalten, welche die tatsächlichen Kosten überschreiten, aber es muss möglich bleiben, dass der Bundesbeitrag prozentual den Beitrag der Eltern überschreitet.

Die SKG schlägt daher die folgende Änderung von Art. 10 Abs. 2 vor:

² Eine Überentschädigung liegt in dem Masse vor, in dem der Bundesbeitrag zusammen mit den Beiträgen des Kantons und der Gemeinde die von den Eltern selbst getragenen Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung übersteigt.

Art. 11 Gewährung des Bundesbeitrags an die Anspruchsberechtigten

Der Vorentwurf legt fest, dass der Bundesbeitrag monatlich zu gewähren sei. Damit die Eltern sofort von den Kosten für die Betreuungseinrichtung entlastet werden, ist es wichtig, dass der Bundesbeitrag nicht rückwirkend, sondern zum Zeitpunkt des ef-

fektiven Anfallens der Kosten gezahlt wird. Eine andere Lösung wäre, dass die Betreuungseinrichtungen zumindest auch ein anderes Abrechnungsintervall festlegen könnten.

Die SKG schlägt folglich vor, Art. 11 Abs. 1 wie folgt zu ändern:

¹ *Der Bundesbeitrag wird den Anspruchsberechtigten in der Regel monatlich gewährt.*

Art. 13 Finanzhilfen an Kantone und Dritte

Die SKG ist der Ansicht, dass der Begriff «mit besonderen Bedürfnissen» angemessener ist als «mit Behinderung», da der Begriff weiter gefasst ist und eine grössere Anzahl Situationen der heutigen Gesellschaft abdeckt. Tatsächlich gibt es immer mehr Problemstellungen, die durch den gesellschaftlichen Kontext bedingt sind und nicht nur mit bestimmten Handicaps zusammenhängen. Schliesslich sollen die Massnahmen für Kinder mit besonderen Bedürfnissen des Vorschul- und Schulalters betreffen. Dies aus denselben Gründen, die in Bezug auf Art. 1 Abs. 1 Bst. b genannt wurden.

Die SKG schlägt folglich vor, den Änderungsantrag der Minderheit Fivaz Fabien anzunehmen und Art. 13 Abs. 1 Bst. a wie folgt zu ändern:

a. *Die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschul- und Schulalter sowie für Kinder mit Behinderung mit besonderen Bedürfnissen im Vorschulalter zur Schliessung von Angebotslücken;*

Wir danken Ihnen im Voraus für die Berücksichtigung der Anmerkungen der SKG und grüssen Sie freundlich.

Für die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (SKG)

Präsidentin



Maribel Rodriguez