



Bern, 24. Mai 2024

Vernehmlassungsantwort Parlamentarische Initiative. Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung. Konzept der WBK-S

Sehr geehrter Frau Kommissionspräsidentin
Sehr geehrte Mitglieder der WBK-S
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 1. März 2024 haben Sie Kinderschutz Schweiz (KS) eingeladen, zu den Anträgen der WBK-S zum Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) und zum Bundesbeschluss Stellung zu nehmen. Kinderschutz Schweiz bedankt sich für die Einladung und nimmt gerne wie folgt Stellung.

Allgemeine Würdigung

Kinderschutz Schweiz begrüsst es, dass auch die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerates (WBK-S) 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. Über die frühe Kindheit hinaus bietet die schulergänzende Kinderbetreuung ein wertvolles Angebot, welches Kindern Möglichkeiten zur sozialen Interaktion und zur ganzheitlichen Entwicklung bietet.

Aus Sicht des Kindes und des Kindeswohls ist die Erhöhung der Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung (insbesondere soll mehr und besser ausgebildetes Personal im Schnitt weniger Kinder betreuen), die Verbesserung der Chancengerechtigkeit und ferner die Weiterentwicklung der Politik der frühen Förderung in den Kantonen wichtiger als die bessere Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie. Das in der ursprünglichen Vorlage enthaltene Ziel der Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung, das mittels Programmvereinbarungen zwischen Bund und Kantonen erreicht werden soll, ist deshalb unbedingt wieder aufzunehmen, sonst gerät das Kindeswohl gänzlich aus dem Blickfeld.

Kinderschutz Schweiz hatte bereits ausführlich zur ursprünglichen Vorlage der WBK-N Stellung genommen. Der Fokus richtete sich dabei vor allem auf eine möglichst hohe Qualität der



Kinderbetreuung. Dieses Anliegen hat weiterhin Vorrang für uns, weshalb wir uns erlauben, diese Stellungnahme an jene aus dem Jahr 2022 anzulehnen.

Qualitativ gute Kinderbetreuung ist auch Kinderschutz

Auch die jüngste nationale Kinderschutzstatistik von 2023 zeigt einen weiteren Anstieg der Zahlen und sie macht einmal mehr 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. Dies fördert zudem das Wohlbefinden der betreuten Kinder allgemein. 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.

Beide Varianten der Vorlage sind 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 2023 die von der SODK und EDK gemeinsam erarbeiteten Empfehlungen zur Qualität und Finanzierung von familien- und schulergänzender Kinderbetreuung verabschiedet wurden (vergl. Bemerkungen zu Art. 3 Abs 1bis FamZG). Damit alle Kinder in der Schweiz gleich gut geschützt und gefördert aufwachsen können, wären schweizweit verbindliche Vorgaben zur Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung unerlässlich. Erwiesenermassen wirkt sich gute Qualität auf alle Kinder positiv aus. Eine geringe Betreuungsqualität verstärkt vorhandene Risikofaktoren im

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



familiären Umfeld, eine hochqualitative Betreuung vermag diese, zumindest teilweise, zu kompensieren.² Investitionen in die Qualität sind somit immer Investitionen direkt in das Wohl der Kinder. Wissenschaftliche Studien zeigen zudem, dass sich mit zusätzlichen Investitionen in die Qualität der familienergänzenden Kinderbetreuung auch deren volkswirtschaftliche Rendite langfristig deutlich erhöhen lässt.³

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.⁴

Zu den einzelnen Vorlagen und Bestimmungen

Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKi-beG)

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Artikel 1 Zweck

- **Art. 1 Abs. 2 Bst. c: Unterstützung der Minderheit Graf Maya**

Den Mehrheitsantrag zur Streichung des Absatzes 2, Buchstabe c «Verbesserung der Qualität des Angebots der familienergänzenden Kinderbetreuung» lehnt Kinderschutz Schweiz entschieden ab, denn damit verliert die Vorlage das Kindeswohl gänzlich aus dem Blick. Die Verbesserung der Qualität ist, wie erläutert, bei der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung dringend notwendig.

² Hafen, Martin; Meier Magistretti, Claudia & Benelli, Natalie (2023): Qualität in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE): Rahmenbedingungen des Einsatzes von nicht formal qualifizierten Betreuungspersonen. Bestandsaufnahme und Erarbeitung eines Argumentariums: https://craft.stiftung-mercator.ch/files/Dokumente/Publikationen/Studie-FBBE_ausfuehrlich.pdf

³ BAK Economics AG 2020: Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur „Politik der frühen Kindheit“, https://www.bak-economics.com/fileadmin/documents/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_DE.pdf

⁴ 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

- **Art. 1 Abs. 2 Best. d: Unterstützung der Mehrheit**

Kinderschutz Schweiz begrüsst es, dass diese Bestimmung weiterhin bestehen bleibt, damit die Kantone dabei unterstützt werden können, ihre Politik der frühen Förderung von Kindern bedarfsgerecht weiterzuentwickeln.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Artikel 13: Finanzhilfen an Kantone und Dritte

- **Art. 13 Abs. 1: Unterstützung der Mehrheit**

Kinderschutz Schweiz begrüsst, dass den Kantonen auf der Grundlage von Programmvereinbarungen globale Finanzhilfen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung gewährt werden können. Die Mittel für diesen Teil des Gesetzes sind jedoch viel zu knapp bemessen (mehr dazu nachfolgend bei den Bemerkungen zum Bundesbeschluss).

- **Art. 13 Abs. 1b: Unterstützung für die Minderheit Graf Maya**

Familien, in denen Erziehungsberechtigte zu Rand- oder Nachtzeiten arbeiten müssen, sind dadurch stärker belastet. Für sie sind erweiterte und flexibilisierte Betreuungszeiten wichtig, um zusätzlichen Stress und suboptimale Betreuungsverhältnisse zu vermeiden. Dieser Artikel soll deshalb nicht gestrichen werden.

- **Art. 13 Abs. 1c: Unterstützung für die Minderheit Graf Maya**

Dieser Artikel darf nicht gestrichen werden. Wie oben dargelegt, steht die Qualität der Betreuung aus Sicht des Kindeswohls an erster Stelle. Es ist deshalb von zentraler Bedeutung, dass Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote durch kantonale Programme gefördert werden können. Damit alle Kinder in der Schweiz in gleichem Masse von hoher Betreuungsqualität profitieren können, ist die Orientierung an den gültigen Empfehlungen der interkantonalen Konferenzen (SODK und EDK) richtig. Kinderschutz Schweiz unterstützt deshalb die Minderheit Graf zur Beibehaltung dieses Artikels.

- **Art. 13a Inhalt der Programmvereinbarungen**

Wie oben dargelegt, braucht es Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der institutionellen Kinderbetreuung. Die Empfehlungen der SODK und EDK zur Qualität und zur Finanzierung in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung bilden eine wichtige und sowohl fachlich wie politisch breit abgestützte Grundlage dazu. Idealerweise werden sie in Art. 13a explizit erwähnt und wird die Mittelvergabe an die Erfüllung dieser

Empfehlungen geknüpft. Eine Verankerung dieser Regelung auf der Verordnungsebene ist angezeigt.

4. Änderung anderer Erlasse: 1. Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

- **Art. 2 Abs 2: Chancengerechtigkeit über das Vorschulalter hinaus**

Die Chancengerechtigkeit ist für alle Kinder anzustreben, nicht nur für jene im Vorschulalter.

Vorschlag Art. 2 Abs 2: Die Betreuungszulage dient dazu [...] die Chancengerechtigkeit für Kinder ~~im Vorschulalter~~ zu verbessern.

Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

- **Art. 3 Abs. 1 c: Unterstützung der Minderheit II**

Auch 8 bis 12-jährige Kinder können nicht einfach unbetreut allein gelassen werden neben der regulären Schulzeit. Die Betreuungszulage soll deshalb für Kinder bis zum vollendeten zwölften Lebensjahr ausgerichtet werden. Als weitere Förderung der Chancengerechtigkeit würde es Sinn machen, von einer strikten Altersgrenze abzusehen, denn diese schliesst z.B. Kinder aus, die ein Schuljahr wiederholt oder ein drittes Jahr Kindergarten absolviert haben. Stattdessen könnte sich die Formulierung auf die Jahre der obligatorischen Schule gemäss HarmoS-Zählweise beziehen.

- **Art. 3 Abs 1bis: Definieren von Qualitätskriterien**

Der Bundesrat sollte auch Kriterien zur Qualität definieren, die Institutionen erfüllen müssen, damit bei deren Nutzung eine Betreuungszulage ausgerichtet wird. Aus Sicht des Kindeswohls ist die Qualität der Betreuung entscheidend. Zudem werden Angebote von Eltern viel eher in Anspruch genommen, wenn diese eine qualitativ gute Betreuung bieten. Auch hier bilden die erwähnten Empfehlungen der SODK und EDK zur Qualität eine gute Grundlage dazu, in dem dort die evidenzbasierten Mindestanforderungen aufgeführt werden.

Vorschlag Art. 3 Abs 1bis: Der Bundesrat legt die Kriterien für die Anerkennung der Institutionen fest, bei deren Nutzung eine Betreuungszulage ausgerichtet wird. Diese Kriterien umfassen auch Merkmale der Qualität und orientieren sich dazu an den gültigen entsprechenden Empfehlungen der familienergänzenden Kinderbetreuung der zuständigen interkantonalen Konferenzen.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

- Art. 5 2ter: höhere Beiträge für Kinder mit Behinderungen

Gemäss dem Bericht der Fachorganisation Procap sind die Betreuungskosten bei einem Kind mit einer schweren Behinderung bis um den Faktor 3 erhöht im Vergleich zu einem Kind ohne Behinderung.⁵ Ohne Finanzierung dieser Mehrkosten sind solche Beiträge zu hoch und ein Kitabesuch kann für Kinder mit Behinderung verunmöglicht werden.

Vorschlag Art. 5 2ter:

[...] Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal ~~dreifachen~~ ~~zweifachen~~ Betrag [...].

- Art. 5 2quater: Unterstützung der Minderheit Herzog Eva

Kleinkinder unter 18 Monaten brauchen einen erhöhten Betreuungsaufwand, weshalb die Kosten für deren Betreuung oft deutlich höher sind als bei älteren Kindern. Sie sollen deshalb den anderthalbfachen Betrag der normalen Betreuungszulage erhalten, wenn die Vollkosten für die institutionelle familienergänzende Betreuung höher ausfallen. Kinderschutz Schweiz unterstützt deshalb die Minderheit Herzog.

Art. 19 Anspruch auf Familienzulagen

- Art. 19 1quater

Eltern können auch aus anderen als arbeits- oder ausbildungsbedingten Gründen nicht in der Lage sein, ihre Kinder zu betreuen. Insbesondere muss auch die Betreuung aufgrund sozialer oder gesundheitlicher Indikation zur Verbesserung des Kindeswohls finanziell unterstützt werden. Viele Gemeinden und Kantone handhaben dies bereits heute so.

⁵ Procap 2021: Familienergänzende Betreuung für Kinder mit Behinderungen. Eine Analyse der Nachfrage, des Angebots und der Finanzierungsmechanismen – für Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter in der Schweiz, S. 30:



Vorschlag Art. 19 1quater: Nichterwerbstätige Personen haben Anspruch auf die Betreuungszulage nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c, sofern sie sich in einer Aus- oder Weiterbildung befinden, von einer Krankheit genesen oder aufgrund anderer indizierter Gründe ihre Kinder temporär nicht betreuen können und wenn die Betreuung aufgrund sozialer oder gesundheitlicher Indikation zur Verbesserung des Kindeswohls angezeigt ist. Der Anspruch auf Betreuungszulage [...].

Art. 20 Finanzierung

- Art. 20b

Analog zu den Anpassungen bei Art. 19 1quater, müsste auch Art. 20b entsprechend angepasst werden.

Vorschlag Art. 20b: Die Kantone finanzieren [...] die Betreuungszulage an anspruchsberechtigte Nichterwerbstätige in Aus- oder Weiterbildung sowie Personen, die von einer Krankheit genesen oder die aufgrund anderer indizierter Gründe ihre Kinder temporär nicht betreuen können und wenn die Betreuung aufgrund sozialer oder gesundheitlicher Indikation zur Verbesserung des Kindeswohls angezeigt ist.

4. Kapitel: Rechtspflege und Strafbestimmungen und Statistik

- Artikel 23a: Statistik

Kinderschutz Schweiz begrüsst es, dass auch in der Vorlage der WBK-S eine Statistik für die familienergänzende Kinderbetreuung und die Politik der frühen Förderung von Kindern vorgesehen ist. Das statistische Erfassen der Faktoren, die eine Übersicht über die Betreuungsqualität zulassen (Betreuungsschlüssel, Ausbildungstand des Personals etc.) sowie von weiteren Kennzahlen der Politik der frühen Förderung würden die Grundlage für eine faktenbasierte Politik der frühen Kindheit bilden. Insbesondere fehlen aktuell statistische Grundlagen zur Betreuung von Kindern mit Behinderungen wie auch über die Betreuung von Säuglingen und Kleinkindern. Entsprechende Daten sollten ebenfalls in die Statistik aufgenommen werden.

Vorschlag Art. 23a Abs. 1: Die Organe der Bundesstatistik erstellen [...] harmonisierte Statistiken in den Bereichen der Politik der frühen Förderung von Kindern sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung, wobei die spezifische Situation von Kindern mit Behinderungen und Kleinkindern unter 18 Monaten berücksichtigt wird.

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

- Art. 1 Absatz 1: Minderheit I Wasserfallen Flavia als Minimallösung

Wie bereits mehrfach erläutert, sind die für die Programmvereinbarungen vorgesehenen gut 30 Millionen Franken jährlich (bzw. 128 Millionen Franken für die Dauer von 4 Jahren) für 26 Kantone bei gleichzeitig 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. Deshalb unterstützt Kinderschutz Schweiz die Minderheit I Wasserfallen Flavia. Doch 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.⁶

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

Freundliche Grüsse

Yvonne Feri

Präsidentin Stiftung Kinderschutz Schweiz,
ehemalige Nationalrätin

Tamara Parham

Stv. Leiterin der Geschäftsstelle

⁶ vgl. Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit: Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen, Jacobs Foundation 2020: https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2020/09/JF_Whitepaper_Investition_fruehe_Kindheit_final.pdf