

READY!

c/o Alliance Enfance
Glockengasse 7
4051 Basel

T 061 268 99 99
ready@alliance-enfance.ch

**An die nationalrätliche
Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur
CH-3003 Bern**

Per Mail an: familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 7. September 2022

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

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident, sehr geehrte Nationalrätinnen und Nationalräte

Im Mai haben Sie das Vernehmlassungsverfahren zu den Vorentwürfen in Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» gestartet. Gerne möchte sich READY! ebenfalls daran beteiligen.

READY! ist eine schweizweite Kampagne, die sich mit den prägenden Jahren der frühen Kindheit auseinandersetzt. Ziel von READY! ist eine umfassende Politik der Frühen Kindheit. Dafür setzen sich engagierte Akteurinnen und Akteure sowie Institutionen aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und dem Fachbereich gemeinsam ein. Die Initiative ist breit abgestützt und verfügt über namhafte Botschafterinnen und Botschafter sowie Vertreterinnen und Vertreter aller Fraktionen der Bundesversammlung.

Gerne möchten wir die folgenden Punkte festhalten:

Grundsätzliche Würdigung der Vorlage

READY! begrüsst den Vorentwurf zu einer Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung und dessen doppelte Zielsetzung: die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung und die Verbesserung der Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschulalter. Investitionen in die frühe Kindheit sind für die Schweiz wirtschaftspolitisch, sozialpolitisch und auch finanzpolitisch von entscheidender Bedeutung. Zentral hierfür sind qualitativ hochwertige Betreuungsangebote sowie die Professionalisierung der Fachpersonen und Institutionen. Es braucht dazu einen strukturellen Impuls auf nationaler Ebene, um das brachliegende Potenzial und die vielen Chancen und Vorteile endlich umfassender zu aktivieren.

Es ist darum eminent wichtig, dass der Bund seine Verantwortung wahrnimmt und sich basierend auf den im erläuternden Bericht genannten Verfassungsgrundlagen stärker engagiert. Die vorliegende Vorlage packt die richtigen Themen an und berücksichtigt das Subsidiaritätsprinzip. Ein Modell mit einem Anreizsystem für die Kantone bei den Elternbeiträgen ist sinnvoll. So

werden die Risiken von Substitutionseffekten minimiert. Auch das Instrument der Programmvereinbarungen ist vielversprechend, da es sich bereits in anderen Bereichen bewährt hat, wie zum Beispiel im Kinder- und Jugendförderungsgesetz (Artikel 26)¹. Auch die Verstärkung der Bundesbeiträge zur Senkung der Elternbeiträge sowie die Befristung der Programmvereinbarungen mit den Kantonen auf vorerst 12 Jahre sind gut begründet.

Forderungen und Verbesserungsvorschläge

Gleichwohl beinhaltet die aktuelle Vorlage Schwächen, die es zwingend zu optimieren gilt:

1. Qualität als Grundvoraussetzung für Zielerreichung

Volkswirtschaftliche Studien wie die BAK-Studie² zeigen, dass eine Senkung der Elterntarife eine grosse Hebelwirkung auf den Wiedereinstieg von Müttern in den Arbeitsmarkt haben kann. Die Studien zeigen aber auch, dass Bildungsrenditen nur erhöht werden können, wenn auch in die Qualität investiert wird. 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.). Der Qualität wird in der aktuellen Vorlage leider zu wenig Gewicht verliehen – auch wenn das Thema Qualität vor allem von Seiten Kantone und Gemeinden vorangetrieben werden soll. Es ist vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen wichtig, dass auch auf Bundesebene der Qualität ein angemessener Stellenwert zugewiesen wird und der Prozess in den Kantonen eng verfolgt und wo möglich unterstützt wird. Mit einem Paket von Qualitätsmassnahmen kann der Nutzen der Angebote im Frühbereich für die Kinder nochmals gesteigert werden und die positiven volkswirtschaftlichen Effekte könnten insgesamt fast verdoppelt werden³. Vor diesem Hintergrund sollte die Vorlage folgendermassen ergänzt werden:

- Ein zusätzlicher Gesetzesartikel soll festhalten, dass der Bund sich für die Qualitätsentwicklung einsetzt und entsprechende Massnahmen in Absprache und Koordination mit den Kantonen umsetzen kann.
- Die Programmvereinbarungen mit den Kantonen sollen Minimalziele im Bereich der Qualität beinhalten. Die Empfehlungen zur Qualität in der familien- und schulergänzenden Betreuung, welche EDK und SODK erarbeiten und bald verabschiedet werden, sollten hier einbezogen werden.
- Die Wirkung der Programmvereinbarungen als Förderinstrument für die Verbesserung der Chancengerechtigkeit im Vorschulalter sollten extern evaluiert werden und die entsprechende Evaluation von Beginn an mitgeplant sein. Die erwünschte Wirkung selbst muss gut definiert werden und messbar sein.
- Mit dem vorgesehenen Beitrag von CHF 10 Mio. jährlich für Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung lassen sich die gesetzten und wichtigen Qualitätsziele schweizweit bei weitem nicht erreichen. Dieser Beitrag muss darum massiv erhöht werden. Die Gelder sollen zudem gezielt dorthin fliessen, wo erwiesenermassen der

¹ https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/kinder/uebersichten/uebersicht_LV_kjfg-art26.pdf.download.pdf/uebersicht_vertraglichevereinbarungenbsvundkantoneart26kjfg.pdf

² 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
Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation, Executive Summary, BAK *economic intelligence*, Mai 2020: Untersucht wird ein Investitionsprogramm von jährlich rund CHF 794 Mio., während 10 Jahren, welches zu einem Ausbau der Betreuungskapazitäten für null- bis vierjährige Kinder um 21'000 Vollzeit-Betreuungsplätze führt. Dieser Ausbau ist signifikant, die Betreuungsquote steigt dadurch von 46 auf 60 Prozent. Gleichzeitig wird für alle Eltern der Elternbeitrag von heute CHF 90 auf CHF 60 gesenkt (Tagesfamilien von CHF 75 auf CHF 50). Die durch das Programm verursachten Zusatzkosten wären nach rund 15 Jahren zurückbezahlt und das Programm rentiert sich volkswirtschaftlich. Zusätzlichen Massnahmen zur Qualitätsverbesserung in der Höhe von CHF 535 Mio. jährlich verdoppeln den Effekt des Investitionsprogrammes.

³ «Unter quantitativ plausiblen Annahmen könnte ein Paket von Massnahmen zur Qualitätsverbesserung in der frühkindlichen Betreuung, welche den Nutzen, den die Kinder aus der Teilnahme ziehen, erhöht, den positiven BIP-Effekt fast verdoppeln. (...) Die zusätzlichen Massnahmen zur Qualitätsverbesserung verdoppeln somit den Effekt des Investitionsprogrammes beinahe bzw. erhöhen das BIP um weitere rund 3 Milliarden Franken. Der zusätzliche Impuls auf das BIP fällt im Vergleich auch deswegen so gross aus, da alle Kinder, die Angebote im Frühbereich besuchen, von dieser Qualitätsverbesserung profitieren.»

grösste Effekt auf die gesetzten Ziele erreicht werden kann: In die Erhöhung des Ausbildungsniveaus des Kita-Personals und die Verbesserung des Betreuungsschlüssels in der Kinderbetreuung. Der entsprechende Bundesbeitrag sollte sich auf die folgenden Beispiele und Berechnungen stützen:

- Positionspapier zur Finanzierung pädagogischer Qualität in Kindertagesstätten, kibesuisse, 2020⁴. Der Vorschlag von kibesuisse setzt auf einen Massnahmenmix (besserer Betreuungsschlüssel, bessere Qualifikation des Personals und Anhebung der Löhne). Mit einem durchschnittlichen Vollkostensatz (CHF 110 pro Tag pro Kind) kann von einem Personalkostenanteil von CHF 85.80 pro Kind pro Tag ausgegangen werden, davon 80 Prozent für die Betreuung und 20 Prozent für den Overhead. Entsprechend rechnet kibesuisse im Durchschnitt aktuell mit Betreuungs-Personalkosten von CHF 69 pro Kind pro Tag. Laut der Berechnung von kibesuisse, sollten aber die Betreuungskosten pro Tag um CHF 108.30 steigen, was zu einer jährlichen Investition von etwa CHF 1 Mia. führt.
- Im Rahmen einer Teilrevision der Verordnung Kinderbetreuung (VO KB) erarbeitet das Sozialdepartement der Stadt Zürich einige Massnahmenvorschläge im Bereich der Qualitätsentwicklung in Kitas. Diese beinhalten unter anderem: Mehr Personal in Kitas (besserer Betreuungsschlüssel für alle / zusätzliches ausgebildetes Betreuungspersonal), höher qualifiziertes Personal und ein besserer Betreuungsschlüssel für Kinder bis 24 Monate. Die dadurch entstandenen Zusatzkosten sind zurzeit noch nicht bekannt.
- Im Szenario «Qualitätsausbau» der BAK-Studie investiert die öffentliche Hand jährlich rund 535 Mio. Franken in die Qualität der Angebote, beispielsweise in die Qualifikation des Betreuungspersonals.

2. Bessere Rahmenbedingungen in allen Kantonen und Gemeinden sicherstellen

Heute ist in der Schweiz noch immer Glückssache, wie gut die Frühe Förderung und die familienergänzenden Betreuungsstrukturen am Wohnort sind. Der Bund sollte dem im Sinne der Chancengerechtigkeit entgegenwirken. Innerhalb der Vorlage soll darum eine zusätzliche Unterstützung für Kantone geprüft werden, die einen Rückstand im Bereich der frühen Kindheit und der Vereinbarkeit aufweisen.

Mit dem geplanten Sockel- und Zusatzbeitrag als Anreiz für die Kantone soll erreicht werden, dass diese ihre Subventionen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung erhöhen oder zumindest nicht senken. READY! begrüsst ein Anreizsystem im Grundsatz. Mit dem vorliegenden System unterstützt der Bund jedoch zu Beginn nur die Eltern in denjenigen Kantonen verstärkt, die sich bereits engagieren. Zudem ist die dreistufige Kategorisierung (Schwellenwert) zu grob gehalten. Die gewünschte Anreizwirkung dürfte ausbleiben, weil die Sprünge zwischen den Kategorien zu gross ausfallen. Vor diesem Hintergrund sollte die Vorlage folgendermassen angepasst werden:

- ⊖ Anstelle des jetzigen Bonus-Systems plädieren wir für ein System mit einem Sockelbeitrag von 20 bis 30%, der über die Jahre sukzessive reduziert wird, sofern die Kantone ihre Bemühungen nicht intensivieren und ebenfalls entsprechende Beiträge zur Reduktion der Elterntarife, zur Verbesserung der Qualität oder für Integrationsmassnahmen sprechen. So wird ein effektiver Impuls auf nationaler Ebene gesetzt und den Kantonen die notwendige Zeit gegeben, nachzuziehen.
- ⊖ Der Schwellenwert für die jährlichen Subventionsbetrag pro Kind sollte feiner abgestuft werden, um einen effektiven Investitionsanreiz bei den Kantonen zu erzielen. Datengrundlagen und Statistiken sind wichtige Grundvoraussetzung für evidenzbasierte Politik und für den effektiven Mitteleinsatz. In der Schweiz mangelt es jedoch an

⁴ https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Publikationen_Deutsch/2020_kibesuisse_Positiionspap_Qualitaet_Finanzierung.pdf

Längsschnittdaten. Selbst der Bundesrat hat diesen Bedarf in seinem Bericht⁵ vom 21. Februar 2021 festgestellt. Es ist wichtig, dass diese Statistiken nicht nur die familienergänzende Kinderbetreuung, sondern alle Angebote der Frühen Förderung abdecken, wie es der Entwurf vorschlägt. Hier sollten von Seiten Bund entsprechende Mittel eingeplant werden.

- Auf Bundesebene soll eine Fachstelle installiert werden, die den Best Practice-Austausch und die Nutzung von Synergien zwischen den Kantonen sicherstellt (siehe auch Forderung unter Punkt 1).

3. Mehr Investitionen in die Frühe Förderung

Die geplanten Mittel in Höhe von CHF 40 Mio. pro Jahr für Massnahmen in der Frühen Förderung zur Verbesserung der Chancengerechtigkeit durch Programmvereinbarungen mit den Kantonen, stehen in keinem Verhältnis zum Gesamtpaket. Die Wissenschaft hält fest, und der erläuternde Bericht an einigen Stellen ebenfalls, dass sich Investitionen in die Frühe Förderung langfristig sehr stark auszahlen. Es gilt darum, die geplanten Investitionen in diesem Bereich substanziell zu erhöhen, um die erhofften Impulse auch effektiv zu erreichen und nicht Gefahr zu laufen, die volkswirtschaftlichen Effekte aufgrund zu kleiner Investitionen zu unterlaufen. Vor diesem Hintergrund sollte die Vorlage folgendermassen ergänzt werden:

- Der finanzielle Rahmen für die Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung und für Massnahmen der Kantone zur Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (3. Abschnitt UKibeG) sollte deutlich erhöht werden. Der Betrag sollte, je nach Schwerpunkt, zwischen den von der WBK-N in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen CHF 40 Millionen und dem von BAK in ihrem Exkurs zur Qualitätsverbesserung errechneten Maximalbetrag von CHF 535 Millionen liegen.
- Die Unterstützung für Massnahmen der Kantone zur Weiterentwicklung ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern sollte deutlich mehr als 10 Millionen Franken pro Jahr umfassen, wie auch die Massnahmen zur Verbesserung der pädagogischen und betrieblichen Qualität der Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung, wie im Kapitel 1 erläutert.
- Zu prüfen ist, ob eine Abgrenzung der geplanten Mittel in die vier verschiedene Massnahmenkategorien zielführend ist. Sinnvoller wäre es wohlmöglich, eine Gesamtsumme für alle vier Einsatzgebiete zu definieren und diese gemäss den Ansprüchen der Kantone zu sprechen, ohne von Seiten Bund bereits Abgrenzungen vorzunehmen.
- Der Bund sollte den Mitteleinsatz so steuern (auf Verordnungsebene), dass die Kantone die Schwerpunkte dort setzen, wo erwiesenermassen der grösste Effekt zu erzielen ist. Das umfasst:
 - Einführung von Früherkennung und Präventionsmassnahmen ab Geburt: Hierbei soll auf die Interventionsstudie ZEPPELIN⁶ referenziert werden. Die Studie zur Früherkennung und Frühen Förderung von Kindern, die aus psychosozialen

⁵ BR-Bericht in Erfüllung der Postulate 19.3417 der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates vom 12. April 2019 und 19.3262 Gugger vom 21. März 2019:

«Betreffend die familienergänzende Kinderbetreuung verfügt die Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern über wenig Daten zum bereitgestellten Angebot an Betreuungsplätzen. So erheben u.a. die Nachbarländer das familienergänzende Kinderbetreuungsangebot grösstenteils systematisch und regelmässig. In der Schweiz ist dies aufgrund fehlender Informationen sowie mangelnder Einheitlichkeit, Vergleichbarkeit und Kohärenz der kantonalen Daten nicht der Fall (...). Ebenfalls für die weiteren Bereiche der Politik der frühen Kindheit fehlen schweizweit repräsentative Daten zu Angebot und Nachfrage (siehe Ziff. 4.2). Zudem deckt die jährlich aktualisierte Bestandsaufnahme der Kinder- und Jugendpolitik in den Kantonen, die gemeinsam vom BSV und der SODK im Internet zugänglich gemacht wird, bisher die frühe Kindheit nicht systematisch ab».

https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/kinder/berichte-vorstoesse/br-bericht-fruehe-kindheit.pdf.download.pdf/Politik%20der%20fr%C3%BChen%20Kindheit.%20Auslegeordnung%20und%20Entwicklungsm%C3%B6glichkeiten%20auf%20Bundesebene_DE.pdf

⁶ Prof. Dr. Andrea Lanfranchi, Longitudinale Studie ZEPPELIN, Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik, 2011-2020. Hauptziel ist die anhaltende Erhöhung der Bildungschancen der Kinder durch gezielte Stärkung ihrer Eltern (Familie als Lernort!) mittels Implementierung des Förderprogramms „PAT – Mit Eltern Lernen“ (PAT). Eine Mütterberaterin mit Spezialisierung (PAT-Elterntrainerin) besucht jede 2. Woche während 3 Jahren ca. 10 Familien zu Hause. Einmal im Monat finden Gruppenangebote im Familienzentrum statt. Am Schluss werden Anschlusslösungen eingeleitet (wie Kitas, Lernort Familie 3+, etc.). Ziel der Studie ist die Messung der langfristigen Effekte der 3-jährigen Intervention (Kinder von 0 bis 3) im Kindergarten und Schulalter, bis hin zum 20. Lebensjahr».

https://www.hfh.ch/sites/default/files/documents/5_21.3_zfe_factsheet_zeppelin_2017-2020.pdf

Gründen (Familien in Risikosituationen) in ihrer Entwicklung gefährdet sind, untersucht die langfristigen Effekte bei Frühförderungs-Intervention (Kinder von 0 bis 3 Jahren) vom Kindergarten über das Schulalter bis hin zum 20. Lebensjahr. Zwischenergebnisse bestätigen, dass sich die Interventionen positiv auf die kindliche Entwicklung auswirken, dass die Eltern kompetenter in Erziehungsfragen geworden sind, und dass sich die soziale Integration der Familie verbessert hat.

- Familienzentrierte Vernetzung für eine bessere frühe Hilfe: Familien mit Unterstützungsbedarf sollen möglichst früh erkannt und begleitet werden. Sie sollten eine ressourcenorientierte Unterstützung erhalten. Ziel muss sein, die negativen Auswirkungen der schwierigen familiären Situation für die Kinder zu minimieren und weitergehende Massnahmen im Bereich des Kinderschutzes (z. B. eine Fremdplatzierung) nach Möglichkeit unnötig zu machen. Österreich setzt dies seit 2015 mit der nationalen Frühe Hilfen-Strategie erfolgreich um. Das Konzept hätte in adaptierter Form auch in der Schweiz eine grosse Wirkung, wie eine Vorstudie der Hochschule Luzern festhält.⁷
- Jeder Kanton und alle grossen Städte haben ein Konzept für die Frühe Förderung: Im Rahmen des nationalen Programms Primokiz⁸ erhalten Gemeinden und Kantone seit 2013 eine Prozessbegleitung für die Entwicklung einer Politik der frühen Kindheit. Ziel einer solchen Politik ist es, ein Netzwerk der Akteure und Strukturen im Frühbereich zu schaffen, die Koordination zwischen den Bereichen der FBBE zu stärken sowie die Koordination und Sichtbarkeit von Angeboten und Dienstleistungen zu verbessern, um den Bedürfnissen von Kindern und Familien besser gerecht zu werden. Es wird gewährleistet, dass qualitativ hochwertige Angebote für Kleinkinder und Eltern optimal wirken können. Die Situationsanalyse dient dazu, die Ausgangslage im Bereich der frühen Kindheit sowie den Handlungsbedarf aufzuzeigen. Auf Basis der Situationsanalyse entwickelt die Gemeinde bzw. der Kanton eine Strategie Frühe Kindheit, die Leitziele und einen Massnahmenplan beinhaltet. Dokumentation und Evaluation ermöglichen es, den politischen und inhaltlichen Prozess, die Veränderungen und die Ziele zu reflektieren, sie anzupassen und eine nächste Phase zu planen. Dieser zyklische Prozess unterstützt eine nachhaltige und bedarfsgerechte Politik der frühen Kindheit.
- Schliesslich ist READY! der Meinung, dass die Sprachförderung sehr wichtig ist und berücksichtigt werden sollte. Gestützt auf die Erfahrung im Kanton BS hat der ehemalige Nationalrat Christoph Eymann die Motion 18.3834 eingereicht. Sie wurde vom Bundesrat und vom Parlament angenommen und wird zurzeit umgesetzt. Es gibt viele wissenschaftliche Erkenntnisse, die darauf hinweisen, dass eine frühe Sprachförderung positive Effekte auf die Sprachfertigkeiten haben kann. Herkunftsbedingte Defizite können so möglichst vor Beginn der schulischen Laufbahn wettgemacht werden. Insbesondere bei den in der Schweiz geborenen ausländischen Kindern besteht die Chance, durch frühe Sprachförderung die Bildungsvoraussetzungen erheblich zu verbessern.⁹

Wir danken Ihnen herzlich für die Berücksichtigung unserer Rückmeldung und Ihren Einsatz zu Gunsten einer besseren Politik der Frühen Kindheit in der Schweiz.

Freundliche Grüsse,
Geschäftsstelle READY!
Dominik Büchel

⁷ Frühe Gesundheitsförderung: Vorstudie «Familienzentrierte Vernetzung in der Schweiz» | Hochschule Luzern (hslu.ch)

⁸ <https://www.radix.ch/media/xgvlk3cu/primokiz-broschuere.pdf>

⁹ 18.3834 | Frühe Sprachförderung vor dem Kindergarteneintritt als Voraussetzung für einen Sek-II-Abschluss und als Integrationsmassnahme