

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates
(WBK-NR)
Parlamentsdienste
3003 Bern

23. August 2022

Umsetzung der parlamentarischen Initiative «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» (21.403 n Pa. Iv. WBK-NR) Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Sie haben uns mit Schreiben vom 17. Mai 2022 eingeladen, zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern (UKibeG) sowie zum Vorentwurf des Bundesbeschlusses für Finanzhilfen für kantonale Programme im Bereich Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit eine Stellungnahme einzureichen. Gerne lassen wir uns wie folgt vernehmen:

Allgemeine Bemerkungen

Wir befürworten, dass die laufende Anstossfinanzierung für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung über ein neues Bundesgesetz dauerhaft geregelt werden soll und erachten die vorgelegten Vorentwürfe als unterstützungswürdig.

Im Kanton Solothurn wird die familienergänzende Kinderbetreuung neu geregelt. Der Regierungsrat ist mit der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage zur Verpflichtung einer kommunalen Mitfinanzierung von bedarfsgerechten Angeboten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung beauftragt worden (Auftrag Anna Rüefli [A 0073/2020]: Verpflichtung zur staatlichen Mitfinanzierung von Angeboten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung). Am 6. Juli 2021 hat der Kantonsrat diesen Auftrag für erheblich erklärt (KRB Nr. A 0073/2020). Derzeit besteht weder für die Gemeinden noch für den Kanton eine solche Verpflichtung. Gleichwohl hat der Kanton Solothurn bis anhin von den befristeten Finanzhilfen profitieren können. In den letzten drei Jahren haben die Gemeinden die Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung von 6,8 Millionen Franken auf 9,7 Millionen Franken erhöht. Seit dem 1. Januar 2020 haben 47 von 107 Gemeinden Subventionen ausgerichtet. Der Kanton Solothurn ist als beitragsberechtigter anerkannt, weshalb die betreffenden Gemeinden bis zum 31. Juli 2023 Finanzhilfen in der Höhe von voraussichtlich knapp zwei Millionen Franken erhalten werden.

Die beiden Vorentwürfe berücksichtigen sowohl die bisherige Kompetenzaufteilung, als auch die Organisationsfreiheit der Kantone. Das Subsidiaritätsprinzip wird gewahrt. Zudem gewährt die Vorlage eine erhöhte Planungssicherheit. Nach wie vor liegt die Hauptverantwortung für die familienergänzende Kinderbetreuung und die Politik der frühen Förderung von Kindern bei den

Kantonen und Gemeinden. Da dem Bund eine Mitverantwortung zukommt, ist es zum einen folgerichtig, dass er sich unbefristet an der Finanzierung der Betreuungskosten der Erziehungsberechtigten beteiligt. Zum anderen werden mit den Programmvereinbarungen, die in den Legislaturzweilen des Bundes vorgesehene Gleichstellung der Geschlechter und Vereinbarkeit von Familie und Arbeit oder Ausbildung unterstützt. Darüber hinaus werden Impulse gesetzt, um die bedarfsgerechte Weiterentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie die Politik der frühen Förderung von Kindern voranzutreiben.

Wir unterstützen ferner die Zweckbestimmungen und den Geltungsbereich des UKibeG. Auch die Zielsetzung, die Elternbeiträge wirkungsvoll zu reduzieren, begrüssen wir. Nur so kann die kontinuierliche Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung erreicht werden. Wichtig ist, dass die institutionelle Kinderbetreuung nicht nur der Vereinbarkeit dient, sondern auch zur Chancengleichheit beiträgt. Es entspricht der aktuellen Praxis einer Vielzahl von Gemeinwesen, die institutionelle Kinderbetreuung zur Förderung des Kindeswohls und somit aus sozialpolitischen Motiven zu subventionieren (bspw. auch im Zusammenhang mit Kinderschutzmassnahmen).

Für den Kanton Solothurn und seine Gemeinden kann, je nachdem wie das Ausführungsrecht ausgestaltet wird, ein erheblicher administrativer Aufwand entstehen. Wir regen daher an, dass die Erarbeitung der Verordnung(en) in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, Gemeinden und Trägerschaften erfolgt.

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln des Vorentwurfs UKibeG

Nachfolgend gehen wir detailliert auf einzelne Bestimmungen und Argumente ein. Sofern nicht anders erwähnt, lehnen wir die Minderheitenanträge jeweils ab.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Abs. 1 Bst. b Zweck

Die institutionelle Kinderbetreuung fördert nicht nur die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung, sondern dient auch der Chancengleichheit von Kindern. Wir begrüssen daher die grundsätzliche Stossrichtung des Vorentwurfs. Nach unserer Auffassung ist die Chancengerechtigkeit auch für Kinder im Schulalter zu verbessern. Das Gesetz findet nach Art. 2 Bst. a denn auch auf die institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung ab der Geburt bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit Anwendung. Wir regen daher an, Art. 1 Abs. 1 Bst. b wie folgt zu ändern:

«die Chancengerechtigkeit für Kinder im Vorschul- und im Schulalter verbessern.»

Art. 2 Bst. a Geltungsbereich institutionelle familienergänzende Kinderbetreuung

Für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung ist die Kontinuität der institutionellen Kinderbetreuung von entscheidender Bedeutung. Wir begrüssen daher, dass Kinder ab dem Zeitpunkt der Geburt bis zum Abschluss der obligatorischen Schulzeit vom Geltungsbereich erfasst sind.

Art. 3 Bst. b Begriffe

Wir begrüssen, dass bei der institutionellen Betreuung gewisse Vorgaben und Standards insbesondere betreffend Qualität verlangt werden. Daher sollen Tagesfamilien einer Tagesfamilienorganisation angeschlossen sein. Allerdings erscheint uns eine Vorgabe bezüglich der Rechtsform nicht zielführend zu sein. Wir schlagen daher vor, den Begriff der «Tagesfamilienvereine» durch «Tagesfamilienorganisationen» zu ersetzen.

2. Abschnitt: Bundesbeitrag an die Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung

Art. 4 Abs. 1 Grundsätze

Wie in der Zweckbestimmung ausgeführt, verbessert die institutionelle Kinderbetreuung nicht nur die Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung, sondern auch die Chancengerechtigkeit. Der Bund soll sich daher auch an den Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung beteiligen, wenn diese einzig der Verbesserung der Chancengerechtigkeit dient. Dies trifft beispielsweise zu, wenn die Erziehungsberechtigten auf eine subventionierte Betreuung angewiesen sind, weil sie krank, erwerbslos oder in Beschäftigungsprogrammen tätig sind. Eine Verbesserung der Chancengerechtigkeit steht auch bei Kindern mit Behinderungen zur Diskussion. Es rechtfertigt sich daher nicht, die Beteiligung von einem gewissen Arbeits- oder Ausbildungspensum abhängig zu machen. Nach dem Gesagten lehnen wir die Anträge der Minderheit ab und beantragen, Art. 4 Abs. 1 wie folgt zu ändern:

«Der Bund beteiligt sich an den Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung, damit diese eine Erwerbstätigkeit ausüben oder eine Ausbildung absolvieren können sowie um die Chancengerechtigkeit für Kinder zu verbessern.»

Art. 5 Abs. 1 Anspruchsberechtigte

Der Bundesbeitrag wird nicht stets der erziehungsberechtigten, sondern unter Umständen auch einer anderen Person ausgerichtet. Dies trifft zu, sofern diese effektiv die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung trägt. Wir regen daher folgende Änderung von Art. 5 Abs. 1 an:

«Anspruch auf den Bundesbeitrag haben die Personen, welche die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung tragen.»

Art. 7 – 9 Berechnung des Bundesbeitrags

Die Einführung eines Sockelbeitrags befürworten wir. Um eine wirksame Senkung der Elternbeiträge zu gewährleisten und damit sowohl die Vereinbarkeit für die Erziehungsberechtigten und die Chancengleichheit für die Kinder zu stärken, fordern wir eine Erhöhung des Sockelbeitrags auf 20%.

Ein Zusatzbeitrag erscheint uns im Sinne der Gleichbehandlung weder ein geeignetes Mittel zu sein, noch spricht der erhöhte Umsetzungsaufwand für die Kantone und Gemeinden für Kosteneffizienz. Es ist ferner unklar, inwiefern ein solches Anreizsystem auf Bundesebene mit den in verschiedenen Kantonen bereits bestehenden administrativen Abläufen für die Beteiligung an Kinderbetreuungskosten vereinbar sein soll. Auch wenn ein Anreizsystem nachvollziehbar erscheint, bezweifeln wir darüber hinaus, dass das vorgeschlagene System die erhoffte Wirkung erzielen kann.

Im Weiteren verweisen wir auf die Argumente und die beschriebene Problematik in der Vernehmlassungsantwort (insb. lineare Ausgestaltung) des Vorstands der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Dabei sind auch die Bedenken der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) bezüglich eines negativen Einflusses eines solchen Anreizsystems auf die Qualität miteinzubeziehen.

Sollte der Vorschlag eines Zusatzbeitrags jedoch eine Mehrheit erlangen, sind unbedingt die Vorschläge einer verbesserten Bemessungsmethode der SODK und die Anmerkungen der EKFF zur Qualität zu beachten.

In Bezug auf die Betreuungskosten von Kindern mit Behinderungen sehen wir eine höhere Kostenbeteiligung durch die öffentliche Hand ebenfalls positiv und dem Nichtdiskriminierungsgrundsatz der UNO-Behindertenrechtskonvention entsprechend. Bei der Ausgestaltung wäre allerdings zu berücksichtigen, dass Kantone und Gemeinden, die derzeit bereits Mehrkosten übernehmen, nicht benachteiligt werden.

Wir regen daher folgende Änderungen an:

Art. 7 Abs. 1: «Der Bundesbeitrag besteht aus einem Sockelbeitrag.»

Art. 7 Abs. 4: «Der Bundesbeitrag an die Eltern eines Kindes mit Behinderungen ist höher, wenn die Vollkosten für die familienergänzende Betreuung durch die Behinderungen des Kindes höher ausfallen. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten der Berechnung des Bundesbeitrages.»

Art. 8: «Der Sockelbeitrag entspricht 20 Prozent der Kosten eines familienergänzenden Betreuungsplatzes nach Artikel 7 Absatz 2.»

Zudem beantragen wir die Streichung von Art. 9.

Art. 11 Abs. 1 Zeitintervall für die Gewährung des Bundesbeitrags

Die Betreuungsinstitutionen stellen die Kosten für die Kinderbetreuung in der Regel monatlich in Rechnung. Ein abweichendes Rechnungsintervall ist aber auch denkbar. Wir beantragen daher, Art. 11 Abs. 1 wie folgt zu ändern:

«Der Bundesbeitrag ist den Anspruchsberechtigten in der Regel monatlich zu gewähren.»

Art. 11 Abs. 3 Verfahren und zuständige Stelle und Abs. 4 Delegation

Da der vorgelegte Erlass auf allen Stufen eine ressourcenintensive Administration zur Folge hat, erachten wir es als essentiell, dass die Kantone das Verfahren und die zuständige Stelle selber bestimmen können. Gleichermassen wichtig ist, dass es den Kantonen möglich ist, diese Aufgabe der Gewährung der Bundesbeiträge an die Gemeinden oder an öffentlich-rechtliche Körperschaften zu übertragen.

3. Abschnitt: Programmvereinbarungen

Art. 13 Finanzhilfen an Kantone und Dritte

Wir begrüßen alle in Absatz 1 vorgesehenen Förderungsschwerpunkte. Dabei ist wichtig zu betonen, dass – wie in den Erläuterungen zu den Vorentwürfen festgehalten – die von der SODK und der schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) erarbeiteten Empfehlungen zur Qualität in der familien- und schulergänzenden Betreuung eine wichtige, zu berücksichtigende Referenzgrundlage darstellen.

Wir unterstützen auch die explizite Förderung von Betreuungsplätzen für Kinder mit Behinderungen. Allerdings erachten wir die Förderung solcher Plätze insgesamt als notwendig und nicht nur für den Vorschulbereich. Deshalb empfehlen wir untenstehende Anpassung.

Gleichermassen wichtig erachten wir die Aufnahme der frühen Förderung von Kindern in die Finanzhilfen (Absatz 2). So unterstützt eine systematische Herangehensweise die Wirksamkeit von bestehenden Angeboten und fördert dabei deren Ausbau. Dies wirkt sich positiv auf das Kindeswohl und auf das Gemeinwesen aus.

Wir regen daher an, Art. 13 Abs. 1 Bst. a wie folgt zu ändern:

«die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschul- und Schulalter sowie für Kinder mit Behinderungen ~~im Vorschulalter~~ zur Schliessung von Angebotslücken;»

Art. 16 Abs. 2 Beginn der Vertragsperiode

Um auch Kantonen, die zum definierten Zeitpunkt noch nicht über die rechtlichen Grundlagen verfügen, den Zugang zu den Programmen zu ermöglichen, erachten wir es als sinnvoll, die erste Vertragsperiode flexibler zu gestalten. Damit könnten die entsprechenden Kantone noch von einer bspw. dreijährigen Programmvereinbarung profitieren.

4. Abschnitt: Statistik, Verhältnis zum europäischen Recht, Evaluation

Art. 17 Statistik

Eine Datenerhebung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung und der frühen Förderung erachten wir als wichtige Grundlage für die evidenzbasierte Analyse und Steuerung. Die vorgeschlagene Formulierung unterstützen wir daher.

Zum Vorentwurf des Bundesbeschlusses für Finanzhilfen für kantonale Programme im Bereich Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit haben wir keine besonderen Bemerkungen anzubringen.

Für die Möglichkeit, eine Stellungnahme abgeben zu dürfen, bedanken wir uns bestens.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Dr. Remo Ankli
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber