



17.412

**Parlamentarische Initiative
Aebischer Matthias.
Chancengerechtigkeit
vor dem Kindergartenalter**

**Initiative parlementaire
Aebischer Matthias.
Egalité des chances
dès la naissance**

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.06.20 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Antrag der Mehrheit
Eintreten

Antrag der Minderheit
(Pieren, Gafner, Gallati, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Keller Peter, Wasserfallen Christian)
Nichteintreten

Antrag des Bundesrates
Nichteintreten

Proposition de la majorité
Entrer en matière

AB 2020 N 1083 / BO 2020 N 1083

Proposition de la minorité
(Pieren, Gafner, Gallati, Gutjahr, Haab, Herzog Verena, Keller Peter, Wasserfallen Christian)
Ne pas entrer en matière

Proposition du Conseil fédéral
Ne pas entrer en matière

La présidente (Moret Isabelle, présidente): Cet objet comprend deux projets. La proposition de non-entrée en matière de la minorité Pieren porte sur les deux projets. Je vous propose de tenir une discussion commune sur l'entrée en matière.

Piller Carrard Valérie (S, FR), pour la commission: L'initiative parlementaire Aebischer Matthias 17.412, "Egalité des chances dès la naissance", vise à établir plus solidement la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance dans la politique suisse en matière de formation et de contribuer ainsi à une égalité des chances effective au moment de l'entrée à l'école. Cette initiative parlementaire a connu plusieurs rebondissements, comme vous pourrez le constater, mais heureusement son aboutissement est proche.

Notre collègue Matthias Aebischer propose une modification de l'article 4 lettre a de la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse pour que le groupe cible inclue tous les enfants dès la naissance, et plus seulement à partir de l'entrée à l'école enfantine.





En novembre 2017, notre commission a décidé, par 15 voix contre 10, de donner suite à cette initiative parlementaire. Elle partageait en effet l'avis de notre collègue Aebischer sur le rôle social et économique important de la formation, de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance pour l'égalité des chances entre les enfants. Elle souhaitait donc examiner en détail le rôle que la Confédération peut jouer dans son encouragement.

En mars 2018, la commission du Conseil des Etats a décidé, par 6 voix contre 0 et 6 abstentions, d'approuver la décision de son homologue, donnant ainsi mandat à notre commission d'élaborer un projet de mise en oeuvre de l'objet de l'initiative.

Mais la consultation des cantons en novembre 2018 n'a pas permis d'identifier une voie claire et cohérente. Notre commission a alors décidé de ne pas mettre en oeuvre l'initiative par une modification de la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, mais par un soutien ponctuel à des projets de formation, d'accueil et d'éducation de la petite enfance. Le modèle suivi est le soutien temporaire accordé actuellement à des programmes cantonaux dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse sur la base de l'article 26 de la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse.

Mais la stratégie élaborée par l'OFAS selon deux variantes, présentée à la commission le 21 février 2019, n'a pas convaincu, et un problème de financement a été pointé du doigt. Par 12 voix contre 10, notre commission a décidé de demander au Conseil national de classer l'initiative. Mais, lors de sa séance du 11 avril 2019, elle est revenue sur sa décision, principalement en raison du bilan intermédiaire positif du Conseil fédéral sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse par la Confédération.

Ce bilan intermédiaire a mis en évidence que le soutien ciblé apporté aux cantons a été extrêmement fécond: les cantons sont parvenus à développer considérablement leur politique de l'enfance et de la jeunesse, notamment grâce au financement incitatif octroyé sur la base de l'article 26 de la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse. Sur la base de cette évaluation, la majorité de la commission a souhaité s'inspirer de ces expériences et soutenir les cantons de manière analogue dans le développement d'une politique de la petite enfance. La décision d'élaborer un projet correspondant a été prise par 14 voix contre 9.

Lors de sa séance du 16 août 2019, la commission a examiné l'avant-projet et a décidé, par 15 voix contre 10, d'entrer en matière. Après avoir adopté le rapport explicatif, votre commission a décidé de lancer une procédure de consultation, ce qui a été fait le 29 août 2019. Le projet a été approuvé par la majorité des cantons, des partis politiques et des associations faîtières nationales de l'économie. Les résultats de la consultation ayant été jugés bons, votre commission a décidé le 13 février dernier de maintenir son projet. Par 17 voix contre 8, elle a décidé de soumettre à ce conseil le présent projet de modification de la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, ainsi qu'un projet d'arrêté fédéral. Une minorité, à l'instar du Conseil fédéral, propose de n'entrer en matière ni sur le projet de loi ni sur l'arrêté fédéral.

A titre personnel, je regrette que le Conseil fédéral refuse l'entrée en matière sur cette modification de loi. En effet, il avait la possibilité de donner un véritable signal en faveur de l'encouragement précoce. La socialisation précoce a de nombreux avantages, notamment ceux d'être un investissement extrêmement rentable pour la société et de libérer de la main d'oeuvre souvent hautement qualifiée, recherchée par les entreprises. Il s'agit donc à la fois d'un levier économique, d'un outil social et d'un instrument politique qui contribuent à réduire les inégalités sociales entre enfants et les inégalités de genre entre les parents.

En raison de ces considérations, au nom de la majorité de la commission, je vous invite à entrer en matière et à accepter ce projet de modification de la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse.

Kutter Philipp (M-CEB, ZH), für die Kommission: Am 13. März 2017 reichte unser Kollege Matthias Aebischer die parlamentarische Initiative 17.412, "Chancengerechtigkeit vor dem Kindergartenalter", ein. Die parlamentarische Initiative fordert eine Anpassung der Zielgruppe im Kinder- und Jugendförderungsgesetz. Ziel der Initiative ist es, die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung stärker in der Bildungslandschaft zu verankern.

Die parlamentarische Initiative wurde von der WBK-N im November 2017 und von der WBK-S im Mai 2018 jeweils mit einer klaren Mehrheit unterstützt. Die Kommissionen teilten damit die Einschätzung, dass die Politik der frühen Kindheit wichtig ist und dass neue Impulse nötig sind. Sie stützten sich dabei auf nationale und internationale Studien, welche zeigen, dass frühe Förderung der Armutsprävention dient, die Integration fördert, sich positiv auf die Gesundheit und auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf auswirkt. Das Ziel ist es, dass Kinder mit gleichwertigen Chancen in ihre Schulkarriere starten können und dass die soziale Selektivität verringert werden kann. Der Schweizerische Wissenschaftsrat des Bundes hat die soziale Selektivität zur Herausforderung erklärt und empfiehlt ebenfalls, die frühkindliche Förderung zu forcieren.

In der Umsetzung der parlamentarischen Initiative zeigte sich dann, wie komplex das Thema Frühförderung ist. Es galt zudem zu vermeiden, dass durch diese Vorlage andere Bereiche der Kinder- und Jugendförderung



beeinträchtigt werden. Die Kommission hat verschiedene Umsetzungsvarianten geprüft und sich schliesslich dafür entschieden, die Kantone während einer gewissen Zeit dabei zu unterstützen, ihrerseits Programme im Bereich der frühen Förderung zu entwickeln. Die Begrifflichkeit ist wichtig: Es geht um die Unterstützung von Programmentwicklung und nicht um die Unterstützung von einzelnen Projekten oder Angeboten.

Für diese Umsetzungsvariante sprachen verschiedene Gründe:

1. Sie ermöglicht die bedarfsgerechte Weiterentwicklung vor Ort.
2. Sie respektiert die bisherigen Zuständigkeiten von Kantonen und Gemeinden.
3. Im Kinder- und Jugendförderungsgesetz besteht bereits ein entsprechendes Förderinstrument für den Aufbau und die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendpolitik. Dieses läuft per Ende 2022 aus.

Die Erfahrungen mit diesem Instrument sind sehr gut. Dies hat eine Evaluation der Bundesverwaltung gezeigt. In Anlehnung an dieses Instrument beantragt die Kommission daher, dass das Kinder- und Jugendförderungsgesetz mit einem Förderinstrument zur Entwicklung der Politik der frühen Kindheit ergänzt wird. Damit können Kantone, die es wünschen, dort Massnahmen ergreifen, wo sie Lücken erkennen.

AB 2020 N 1084 / BO 2020 N 1084

In der Vernehmlassung wurde der Vorentwurf denn auch mehrheitlich begrüsst, insbesondere bewerteten 18 von 22 Kantonen die Vorlage positiv.

Eine Minderheit Pieren beantragt, nicht auf die Vorlage einzutreten. Sie ist der Ansicht, dass eine zusätzliche Finanzierung von kantonalen Programmen nicht opportun ist, weil eine solche Unterstützung meist mit einer unerwünschten Kompetenzverschiebung zulasten der Kantone einhergeht. Ausserdem findet die Minderheit, dass die Auslegeordnung in der Kommission nicht gezeigt habe, wofür Kantone die zusätzlichen Mittel konkret einsetzen könnten und welchen Nutzen diese Anschubfinanzierung habe. Es sei nicht klar, welche Massnahmen zwingend vom Bund unterstützt werden sollten. Die Minderheit lehnt es deshalb ab, bundesseitig zusätzliche Gelder zu investieren.

Im Namen der Mehrheit der Kommission lade ich Sie ein, auf die Vorlage einzutreten.

Umbricht Pieren Nadja (V, BE): Ich spreche für meine Minderheit und zugleich auch für die SVP-Fraktion, welche den Nichteintretensantrag unterstützen wird.

Ziel dieser parlamentarischen Initiative ist es, bestehende Lücken in der frühen Förderung der Kinder in den Kantonen zu schliessen. Es soll dafür für die Dauer von zehn Jahren ein Verpflichtungskredit von 8,45 Millionen Franken zur Verfügung stehen.

Es ist absolut verständlich, dass jedes Kind in der Schweiz dieselben Chancen haben soll. Jedes Kind soll sich unabhängig von seinem Alter, seiner Herkunft oder seinem sozialen Stand altersgerecht entwickeln dürfen. Es liegt primär in der Verantwortung der Eltern, ihrem Kind die bestmöglichen Voraussetzungen zu bieten, um eine unbeschwerte und fröhliche Kindheit erleben zu dürfen, und das Kind in seiner Entwicklung zu fördern und zu fordern. Gesellschaft und Staat bieten unzählige Möglichkeiten zur Unterstützung der Eltern in der Wahrnehmung dieser Verantwortung. Angebote wie Eltern-Kind-Singen, -Turnen, Mutter-Kind-Deutsch, Spielgruppen, Malateliers, Kitas, öffentliche Spielplätze, Kinderschwimmen und viele weitere bieten den Eltern und Kindern die Möglichkeit, soziale Kontakte zu knüpfen, sei es unter den Kindern oder auch unter den Eltern. All diese Angebote fördern und fördern das Kind in seiner sprachlichen, motorischen, kognitiven, emotionalen und sozialen Entwicklung. Für eine gesunde Entwicklung ihrer Kinder stehen den Eltern auch Hebammen, Elternberatungen oder Kinderärzte und viele weitere Fachpersonen zur Seite. Solche Angebote und noch viele mehr werden in den Gemeinden und Kantonen bedarfsgerecht zur Verfügung gestellt.

Viele Angebote können gratis genutzt werden, bei anderen muss ein Unkostenbeitrag oder ein einkommensabhängiger Tarif bezahlt werden. Alle Angebote stehen allen Eltern zur Verfügung. Es gibt zusätzlich spezielle Integrationsangebote für Migrantenfamilien oder Unterstützungsangebote für bildungsferne Familien. Alle Kinder in unserem Land haben somit die Möglichkeit, bereits vor dem Schuleintritt Angebote zu nutzen, je nachdem, was das Kind oder die Eltern brauchen.

Der Staat kann noch so viele Angebote schaffen, noch so viel Geld zur Verfügung stellen – all diese Angebote nützen nichts, wenn die Eltern, welche die Verantwortung für ihre Kinder tragen, diese nicht nutzen. Es gibt unzählige Angebote vor Ort, welche Kinder bereits heute bei der frühen Förderung unterstützen. Es ist die Aufgabe der Kantone und Gemeinden, diese zu schaffen und weiterzuentwickeln. Und es ist die Verantwortung der Eltern, sie auch zu nutzen. Es braucht keinen neuen befristeten Kredit. Angebote und Möglichkeiten stehen genügend zur Verfügung, damit sich jedes Kind in der Schweiz altersgerecht entwickeln kann.

Ich bitte Sie deshalb, meiner Minderheit sowie dem Antrag des Bundesrates zu folgen und auf diese Vorlage nicht einzutreten.



Aebischer Matthias (S, BE): Es gibt Kinder, die spielen mit anderen Kindern draussen, gehen mit den Eltern wandern, schliessen eine Lehre ab und bilden sich später weiter. Dann gibt es Kinder, die sitzen primär vor dem Fernseher, tragen beim Kindergartenentritt noch Windeln, brechen die Lehre ab und sind später von der Sozialhilfe abhängig. Bei dieser Initiative heute geht es um die zweite Gruppe von Kindern. Die Initiative trägt die Nummer 17.412; das zeigt, dass sie schon lange unterwegs ist, seit mehr als drei Jahren. Jetzt liegt das Resultat auf dem Tisch. Ich begrüsse das Resultat.

Vor gut drei Jahren war es, als ich an einer Unesco-Konferenz über frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung teilgenommen habe. Die Diskussion drehte sich um die Frage, warum die Schweiz so spät mit der frühkindlichen Bildung und Betreuung anfangte. Die Antwort steht im Kinder- und Jugendförderungsgesetz. Dort steht in Artikel 4 Buchstabe a, dass zur Zielgruppe erst Kinder ab dem Kindergartenalter gehören. Das ist in keinem Land rund um uns herum so. Ich finde, es ist höchste Zeit, dass wir einen Schritt vorwärts machen, und das aus drei Gründen: Erstens haben wir noch im letzten Jahrtausend die Kinderrechtskonvention der UNO unterschrieben, und dort steht klar, dass Kinder ab Geburt gefördert werden sollen. Zweitens ist aus Sicht der Neurowissenschaft die Bedeutung der frühen Kindheit extrem gross; viel Versäumtes kann später kaum mehr aufgeholt werden. Drittens ist es auch eine Kostenfrage: Je früher wir negative Tendenzen ausmerzen können, desto weniger kostet das Ganze.

Man muss keinen pädagogischen Hintergrund haben, um zu wissen, dass die ersten Jahre nach der Geburt die entscheidendsten sind. Wir haben in der WBK-N verschiedene Studien konsultiert. Nora Maria Raschle, eine Ärztin von der Universität Basel, erläuterte zum Beispiel den Zusammenhang zwischen widrigen Lebensumständen in der frühen Kindheit und der Entwicklung des Gehirns. Es ist bewiesen, dass Bindungsqualität, Beziehungen und das direkte Umfeld die Hirnentwicklung stark beeinflussen. Die Schlussfolgerung der Ärztin beinhaltet auch eine ökonomische Komponente, sagt sie doch: "Ein förderndes Umfeld, positive Unterstützung und frühe Interventionen sind effektiver und kostengünstiger als das Behandeln der Spätfolgen." Das sagt die Ärztin Nora Maria Raschle.

Die von der WBK-N beantragten Finanzhilfen an kantonale Programme zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit sind ein wichtiges Zeichen. Diese Finanzhilfen fördern die Chancengerechtigkeit bei den Kleinsten, bei den Schwächsten unserer Gesellschaft und führen dazu, dass in der Schweiz immer weniger Menschen bereits im Kindesalter durch das soziale Netz fallen.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten.

Reynard Mathias (S, VS): L'initiative dont est issu le projet que nous examinons part d'un constat tiré de nombreuses études et recherches récentes: le système éducatif suisse ne garantit pas l'égalité des chances pour les enfants. Lors de l'arrivée à l'école enfantine, de nombreux enfants maîtrisent mal la langue locale ou présentent des retards de développement au niveau moteur, social ou cognitif. Les conditions socioéconomiques des familles jouent un rôle central et les enfants ne sont souvent pas capables, dans leur parcours scolaire, ensuite, de rattraper de tels retards. Par conséquent, non seulement les enfants issus de familles défavorisées vivent dans des conditions plus difficiles, mais leurs parents disposent aussi de moins de ressources pour leur permettre d'assurer un environnement sain avec des possibilités d'apprentissage. Les études confirment l'importance de l'encouragement précoce pour le développement physique, psychique et social de l'être humain. Beaucoup se joue dans les premières années de l'enfance.

La politique de l'enfance est, dans notre pays, essentiellement du ressort des cantons et des communes, mais la Confédération peut jouer un rôle pour mettre en place des incitations et une coordination. Elle le fait déjà avec des aides financières, mais elles ne concernent que des projets à partir de l'école enfantine, à partir de l'arrivée à l'école. Concrètement, selon le projet qui nous est soumis, ces aides pourraient donc être étendues à des activités destinées à des enfants pas encore en âge de fréquenter l'école enfantine. Cela permettrait de soutenir des offres de prise en charge, d'offrir des formations et des conseils destinés aux parents, des

AB 2020 N 1085 / BO 2020 N 1085

soins durant la petite enfance, des programmes de visite à domicile ou encore de favoriser l'encouragement précoce des compétences linguistiques. Ces mesures sont souvent plus efficaces que les actions intervenant plus tard dans la scolarité. Elles ont un effet positif sur les enfants, les familles défavorisées et l'ensemble de la société, avec un objectif clair: renforcer l'égalité des chances et réduire les écarts entre les enfants au moment de l'entrée à l'école.

Notre pays a ratifié en 1997 la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. En adoptant le projet qui nous est soumis, nous nous approcherions de l'objectif visé par la convention, c'est-à-dire des droits économiques, sociaux et culturels assurés pour tous les enfants dès leur naissance.



Je vous remercie de votre soutien.

Stadler Simon (M-CEB, UR): Die Mitte-Fraktion CVP-EVP-BDP wird auf die Gesetzesänderung und auf den befristeten Bundesbeschluss eintreten. Zusätzlich bitten wir Sie, bei Artikel 1 des Bundesbeschlusses der Mehrheit zu folgen.

Tatsache ist, dass wir beim Kindergarten- oder Schuleintritt immer wieder mit erheblichen Entwicklungsrückständen bei den Kindern konfrontiert sind, so beispielsweise in sprachlicher, aber auch in sozialer Hinsicht. Eine frühere Förderung der Kinder macht also Sinn. Die Startbedingungen und damit die Chancengleichheit der Kinder werden damit verbessert. Die Eltern werden nicht von ihrer grossen Verantwortung entbunden, aber sie werden unterstützt. Wenn wir hier nur einen Franken in eine gute Förderung in der frühen Kindheit investieren, ist das sicher viel billiger, als wenn wir später Fördermassnahmen in der Primarschule oder in der Oberstufe unterstützen müssen. Es besteht hier somit Handlungsbedarf.

Wir unterstützen das beantragte Konzept, und zwar aus folgenden Gründen: Der Entwurf respektiert die primäre Verantwortung der Kantone und der Gemeinden in dieser Frage, und die Rolle des Bundes ist nur subsidiär. Es geht hier um die Unterstützung von kantonalen Programmen, und es ist für uns wichtig, dass die Kantone bei der Umsetzung einen grossen Spielraum haben.

Man hat mit dieser Vorlage auch das Rad nicht neu erfunden, denn nicht nur der Bund, sondern auch die Kantone haben mit der befristeten Anstossfinanzierung gemäss Artikel 26 des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes bereits sehr gute Erfahrungen gemacht. Dieses Instrument hat sich als wirkungsvoll und effizient erwiesen. Genau an diesen Erfahrungen knüpft nun der neue Artikel 11a an. Diese Lösung ist einfach und lässt auch Raum für ein flexibles und autonomes Vorgehen der Kantone.

Was die Höhe der finanziellen Mittel anbelangt, unterstützen wir die Kommissionsmehrheit.

Eine Förderung in der frühen Kindheit macht auch volkswirtschaftlich und gesellschaftlich Sinn. Der Schweizerische Gemeindeverband und eine grosse Mehrheit der Kantone unterstützten in der Vernehmlassung den Entwurf der Kommission – und gerade sie sind hier an der Front und wissen doch, was für die Kinder wichtig ist. Massnahmen zur frühen Förderung von Kindern erachtet ausserdem auch der Schweizerische Arbeitgeberverband als effizient und nachhaltig.

Deshalb bitte ich Sie im Namen der Mitte-Fraktion CVP-EVP-BDP, auf die Vorlage einzutreten und ihr im Sinne der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Brunner Thomas (GL, SG): Wir wissen es: Absolute Chancengerechtigkeit im Sinne von Chancengleichheit ist nicht erreichbar. Aber sie ist ein lohnendes Ziel. Wir sollten uns daran orientieren, weil es sich lohnt. Es lohnt sich gesellschaftlich ebenso wie volkswirtschaftlich. Die wesentlichen Fakten sind ja bekannt, vieles davon kommt aus der Forschung. Grundlegende Weichenstellungen bei Kindern erfolgen relativ früh, und wenn es bei Basisfunktionen wie dem Spracherwerb nicht so läuft, wie es sollte, führt das zu einem ganzen Rattenschwanz von unerwünschten Nachwirkungen. Längerfristig lohnen sich Investitionen in die Chancengerechtigkeit von Kindern also. Wer hier sparen möchte, der spart am falschen Ort, weil die Kosten mehrfach zurückkommen, vor allem über die Sozialhilfe.

Das Vernehmlassungsergebnis spricht für sich, ebenso der Antrag der Kommissionsmehrheit. Es ist zu betonen, dass das Vorgehen hier stufengerecht ist. Wo unterschiedliche Rahmenbedingungen bestehen, da werden unterschiedliche Projekte entstehen, und diese werden mit einer 50-prozentigen Anschubhilfe vorübergehend unterstützt; dies als Anreiz, um vorwärtszumachen.

Wir werden also eintreten und den Minderheitsantrag Pieren ablehnen.

Was den Minderheitsantrag Fivaz Fabien betrifft, der die Obergrenze erhöhen möchte – damit können, statt Projekte bis zu 700 000 Franken, Projekte bis zu 1 Million Franken mitfinanziert werden –, sprechen wir uns angesichts der lohnenden Investitionen für die grosszügigere Obergrenze aus.

Python Valentine (G, VD): Qu'est-ce qui permet à une personne, quelle qu'elle soit, quels que soient son origine ou son milieu familial, de s'intégrer au sein de la société à laquelle elle appartient, de s'y épanouir, d'y développer des liens riches et productifs? La capacité d'apprentissage, le niveau de formation, et donc forcément la maîtrise de la langue sont des critères déterminants qu'il s'agit de soutenir activement. De nombreuses études sociologiques démontrent également que les moyens matériels mis à la disposition de l'enfant depuis sa naissance, tout comme la stabilité économique de son noyau familial, sont fortement corrélés avec le niveau d'insertion professionnelle.

Ces deux critères sont très importants, mais les spécialistes de l'insertion professionnelle sont unanimes: les compétences les plus importantes qu'une personne devrait posséder et cultiver afin de s'insérer harmonieusement au sein d'une société ne sont pas que des compétences techniques, ou "hard skills", mais également



les compétences humaines, les fameuses "soft skills", c'est-à-dire les compétences comportementales, de relation à autrui. La capacité, par exemple, à travailler en collaboration, dans le respect d'autrui.

Or, nous disent les pédopsychiatres et les psychologues, la capacité de chacun d'entre nous de développer ces compétences dépend en particulier des premières années d'existence. Dès la naissance, et au fur et à mesure que se développe chez l'enfant la conscience de soi, se construit le sentiment de sécurité, ou d'insécurité, et de confiance, ou de défiance, en soi-même et en l'autre. Ces éléments, indissociables de ce qui constitue la personnalité de chacun, tout comme le sentiment d'appartenance identitaire, viendront ensuite en bonne partie déterminer non seulement la qualité des relations au monde et à autrui de chacun, mais également sa capacité à évoluer par lui-même, à trouver, une fois jeune adulte et tout au long de son existence, par lui-même les ressources nécessaires à l'adaptation et à l'intégration dans un groupe social et, plus largement, au sein d'une société.

Or, notre société, bien qu'offrant de nombreuses opportunités et possibilités d'épanouissement, se caractérise également par un creusement des inégalités sociales, une multiculturalité, une forte augmentation de la compétitivité et de la flexibilisation de l'emploi, une accélération du rythme du travail et du traitement des informations, une complexification générale, un délitement des liens sociaux, une dégradation de l'environnement, une perte de contact avec la nature, ainsi que par les pressions considérables exercées par la numérisation dans nos existences. Ces évolutions globales, et en particulier celles qui concernent le monde du travail, se répercutent inévitablement sur la vie de famille, en touchant en particulier les femmes, et donc les mères, dont les conditions socioéconomiques restent plus précaires, comme le débat de ce matin l'a bien rappelé.

C'est dans ce contexte, et conscients de ces processus, que nous, les Verts, estimons qu'il est en effet également de la responsabilité de la Confédération de soutenir toutes les familles, et en particulier les plus vulnérables, pour les aider à relever ce qui reste sans doute l'un des plus grands défis de chacune et de chacun: offrir un cadre bienveillant et stable à son enfant. C'est pourquoi, nous allons soutenir cet arrêté et le projet de modification de loi.

AB 2020 N 1086 / BO 2020 N 1086

Nous tenons également à rappeler qu'il s'agit ici d'adopter un projet qui constitue un premier pas essentiel, mais insuffisant en soi, pour réaliser le développement d'une politique de la petite enfance à la hauteur des enjeux, et qui nécessite des mesures durables incluant également l'accueil parascolaire.

Wasserfallen Christian (RL, BE): Diese Vorlage wird jetzt von sehr vielen Stellen und Parteien sehr hoch getragen. Es wird beinahe so dargestellt, als könne man alleine mit dieser Vorlage sämtliche Ungleichheiten ausbügeln, die irgendwo existieren. Dem ist natürlich mitnichten so.

Wir haben mit dem Kinder- und Jugendförderungsgesetz ein Gesetz vor uns, in dem ja eigentlich im Prinzip vor allem die Kantone zuständig sind. Die Zuständigkeiten will man jetzt, über diese Vorlage zum vorschulischen Alter, auf Bundesstufe nehmen. Der Bund soll Programme sogar noch direkt alimentieren. Die Kompetenzen zur Förderung ab der Geburt bis zum vorschulischen Alter soll jetzt der Bund übernehmen, um den Kantonen Programme zu finanzieren. Es geht in dieser Vorlage ja eben nicht darum, den Leuten und den Familien direkte Hilfen auszustellen, sondern es geht lediglich darum, kantonale Programme zu finanzieren.

Warum mit der Grössenordnung, die uns vorliegt, überhaupt kein Beitrag geleistet wird und daraus letztlich nur eine Verschiebung der Zuständigkeiten zum Bund resultieren wird, kann ich Ihnen kurz erklären: Wenn Sie über zehn Jahre im Durchschnitt 8,45 Millionen Franken an vier Kantone vergeben, dann bleiben pro Jahr und Kanton etwas mehr als 200 000 Franken übrig. Jetzt muss mir einmal jemand hier drin erklären, warum Kantone nicht selber auf die Idee kommen könnten, mit 200 000 Franken ein Programm oder ein Projekt zu unterstützen, das sich um die frühkindliche Bildung und die frühkindliche Entwicklung kümmert. Es wird kein einziger Kanton auf ein Projekt oder ein Programm verzichten, wenn wir die Bundesmittel hier nicht sprechen. Hier wird die Vorlage schon masslos überzeichnet. Wenn ein Kanton nicht einmal mehr 200 000 Franken ausgibt für etwas, das offenbar sehr wichtig ist, dann zweifle ich stark an der Wirksamkeit und an der Konsequenz der Massnahme, denn sie ist offensichtlich ohne Bundesmittel nicht mehr notwendig und nicht möglich.

Es ist auch so, dass oftmals noch die falschen Personen davon profitieren würden, wenn solche Programme dann existieren und in den Kantonen entsprechend eingeführt würden. Diese Ausführungen wurden in der Kommission auch gemacht. Es ist nämlich so, dass im Durchschnitt aller dieser Massnahmen ausgerechnet die Personen, welche eher aus einem bildungsfernen Haushalt oder aus etwas distanzierten Verhältnissen kommen, diese Programme effektiv am wenigsten beanspruchen. Das ist natürlich schon eine Problematik. Hier wird man dann Geld ausgeben, wie gesagt, im Durchschnitt 200 000 Franken pro Kanton und Jahr, das dann wahrscheinlich noch zu den falschen Leuten gelangt.



Deshalb sind wir mehrheitlich der Auffassung, dass die Zuständigkeiten bei den Kantonen zu belassen sind und dass in Anbetracht der Alimentierung und der Grössenordnung hier wirklich nicht einzutreten ist. Es ist überhaupt auch so, dass die Ausführungen der Sozialdirektorenkonferenz in der Kommission zur Frage, wofür man diese Gelder effektiv einsetzen will, äusserst vage geblieben sind. Man konnte nicht stichhaltig und stringent erklären, was man genau damit machen will.

Aus diesen Gründen beantragen wir Nichteintreten.

Reynard Mathias (S, VS): Monsieur Wasserfallen, vous connaissez le succès des aides financières qui existent déjà depuis plusieurs années. Elles coûtent peu et elles ont un effet incitatif très fort. Même le Conseil fédéral le reconnaît, et la majorité de votre groupe, en commission, soutient cette vision. Que proposez-vous à la place des solutions incitatives de la Confédération pour la petite enfance?

Wasserfallen Christian (RL, BE): Es gibt durchaus schon einige Finanzierungsmöglichkeiten und Programme, z. B. in den Kantonen. Es ist auch so, dass Gemeinden sehr viele Angebote für vorschulische Aktivitäten präsentieren. Auch in dieser Stadt, in der wir uns hier befinden, gibt es solche Angebote. Deshalb ist es nicht ersichtlich, warum jetzt ausgerechnet der Bund noch mehr finanzieren muss.

Wenn wir schon bei den Anschubfinanzierungen sind, die Sie angesprochen haben: Der Bund gewährt ja Anschubfinanzierungen in der Höhe von Hunderten Millionen Franken für Kindertagesstätten usw. Es existiert also sehr vieles. Sie können ja nicht allen Ernstes behaupten, dass für 200 000 Schweizerfranken pro Kanton und Jahr jetzt hier eine grosse Änderung zustande komme. Sie wissen wie ich ganz genau: Hier geht es um die Finanzierung kantonaler Programme. Also, wie viel kommt dann effektiv bei den Leuten an? Da bezweifle ich, dass diese Vorlage überhaupt einen Effekt hat.

Atici Mustafa (S, BS): Kollege Wasserfallen, sowohl der Unesco-Bericht als auch viele Berichte aus der Schweiz, z. B. der letzte Bericht des Wissenschaftsrates, zeigen, dass wir in diesem Bereich ziemlich weit hinten liegen und noch sehr viel unternehmen sollten. Warum sind Sie gegen eine nationale Strategie in diesem Bereich?

Wasserfallen Christian (RL, BE): Herr Atici, hier geht es eben nicht um eine nationale Strategie; hier geht es um eine nationale Giesskanne. Strategie und Giesskanne sollte man nicht verwechseln. Hier geht es lediglich darum, dass der Bund kantonale Programme finanziert. Was die Strategie dahinter ist, Herr Atici, das haben wir in der Kommission ja herauszufinden versucht. Weder der Bundesrat – er ist ja für Nichteintreten auf die Vorlage – noch die Sozialdirektorenkonferenz konnten stichhaltig und stringent untermauern, wofür man das Geld genau brauchen will. Das muss uns ja zu denken geben.

In Bezug auf die Chancengerechtigkeit – seien wir mal ehrlich, Herr Atici -: Gibt es ein Land, wo man mehr Chancen hat als in der Schweiz? Nennen Sie mir ein einziges Land, in dem man mehr Chancen hat als in der Schweiz! Dann bin ich gerne bereit, mit Ihnen darüber zu diskutieren. Aber wir leben in einer wahnsinnig tollen Chancengesellschaft, und diese Chancengesellschaft basiert auch darauf, dass wir sehr viele Familien haben, die sich aktiv für die Entwicklung ihrer Kinder engagieren. Das will ich auch, ich bin überhaupt nicht gegen die Förderung im frühkindlichen Bereich. Aber lassen wir doch auch die Familien wirken, die Kantone wirken, die Gemeinden wirken! Wir leben in einem Chancenland, das müssen Sie auch mal zur Kenntnis nehmen!

Berset Alain, conseiller fédéral: Cela a été dit dans votre débat: les premières années de vie d'un être humain sont déterminantes pour son développement physique, psychique et social. C'est pour cette raison que, ces dernières années, les cantons et les communes, qui ont la responsabilité de la politique de l'enfance et de la jeunesse, ont développé l'offre de prise en charge destinée à la petite enfance.

Le projet de votre commission vise à donner à la politique de la petite enfance une impulsion supplémentaire pour faire progresser l'égalité des chances des enfants et créer des conditions favorables à la réussite de leur scolarité. C'est dans cette idée que la commission propose d'accorder un soutien financier de la Confédération aux cantons durant dix ans, de manière à développer la politique cantonale de la petite enfance et à combler les lacunes dans le domaine, en prévoyant une aide financière qui devrait couvrir au plus 50 pour cent des coûts et un contrat qui pourrait être conclu avec quatre cantons au maximum par an pour une durée de trois ans.

La minorité Pieren propose de ne pas entrer en matière, considérant que les cantons disposent déjà souvent d'offres adaptées aux besoins.

Le Conseil fédéral partage l'appréciation majoritaire de la commission selon laquelle il est important que les enfants bénéficient, avant le début de la scolarité, d'un environnement d'apprentissage stimulant, aussi bien



dans le cadre de la famille qu'à l'extérieur de celle-ci. Mais au vu de la répartition des compétences, nous constatons que la politique de l'enfance et de la jeunesse et donc aussi la politique de la petite enfance sont du ressort des cantons et des communes,

AB 2020 N 1087 / BO 2020 N 1087

qui connaissent mieux le terrain, sont plus proches de la réalité et connaissent ainsi mieux les besoins de leurs habitants. Nous avons d'ailleurs constaté que, ces dernières années, de nouvelles offres ont été introduites et des structures ont été mises en place par un grand nombre de cantons et de communes.

C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral partage l'avis de la minorité de la commission, estimant que si la question est d'une très grande importance, elle est réglée et couverte aujourd'hui par les activités des cantons et des communes. Dans ces conditions, un financement fédéral supplémentaire n'est pas opportun.

Kutter Philipp (M-CEB, ZH), für die Kommission: Ich möchte auf einige Aussagen in der Eintretensdebatte replizieren.

Herr Wasserfallen hat gesagt, dass die Beiträge viel zu klein seien, um etwas zu bewirken. Es mag erstaunen, aber es ist tatsächlich so, dass wir hier mit relativ wenig Geld viel bewirken können. Das sage ich nicht einfach so, sondern wir haben hier im Rahmen der bisherigen Förderpolitik aufgrund des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes bereits Erfahrungen gesammelt. Es gibt dazu eine aussagekräftige Evaluation. Die kleinen Finanzhilfen des Bundes tragen wesentlich dazu bei, dass in den Kantonen die Beschäftigung mit dem Thema anläuft und intensiviert wird.

Weiter möchte ich auch Folgendes korrigieren: Es findet mit dieser Vorlage keine Verschiebung der Kompetenzen statt. Es werden keine Kompetenzen von den Gemeinden zu den Kantonen oder zum Bund verschoben. Schliesslich noch ein Wort zu den Sozialdirektoren: Es wurde gesagt, die Sozialdirektoren hätten selbst nicht gewusst, was sie mit dem Geld anfangen könnten. Das ist nicht richtig. Die Sozialdirektoren konnten bei der Erarbeitung der Vorlage nicht gross mithelfen. Aber sie begrüssen diese Vorlage ausdrücklich.

Zum sogenannten Chancenland Schweiz: Ich war auch ein grosser Verfechter der Idee, dass in der Schweiz jedes Kind alles erreichen kann. Ich wurde hier eines Besseren belehrt. Studien belegen, dass gewisse Kinder in der Schweiz, wenn sie in ihre Schulkarriere starten, schon so grosse Rückstände haben, dass sie diese nicht mehr aufholen können. Das ist meines Erachtens inakzeptabel.

La présidente (Moret Isabelle, présidente): Le vote sur l'entrée en matière vaut pour les projets 1 et 2, soit la loi et l'arrêté fédéral. Une proposition de minorité Pieren vise à ne pas entrer en matière.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 17.412/20698)

Für Eintreten ... 110 Stimmen

Dagegen ... 75 Stimmen

(2 Enthaltungen)

1. Bundesgesetz über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen 1. Loi fédérale sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress; Ziff. I, II

Antrag der Kommission: BBI

Titre et préambule; ch. I, II

Proposition de la commission: FF

Angenommen – Adopté



Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble
(namentlich – nominatif; 17.412/20699)
Für Annahme des Entwurfes ... 111 Stimmen
Dagegen ... 75 Stimmen
(4 Enthaltungen)

2. Bundesbeschluss über Finanzhilfen für kantonale Programme zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit

2. Arrêté fédéral concernant les aides financières pour des programmes cantonaux visant à développer la politique de la petite enfance

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress

Antrag der Kommission: BBI

Titre et préambule

Proposition de la commission: FF

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission: BBI

Proposition de la commission: FF

Fivaz Fabien (G, NE): Le projet que nous examinons aujourd'hui vous propose d'octroyer des aides aux cantons pour développer des programmes cantonaux visant à développer la politique de la petite enfance. C'est sur cet arrêté que nous développons notre proposition de minorité.

La loi prévoit en effet de signer chaque année avec quatre cantons un contrat sur trois ans pour le développement de la politique de la petite enfance, et ceci à partir de 2022. Chaque canton peut demander 25 000 francs pour les travaux préparatoires, puis 100 000 francs par année pendant trois ans.

Dans le cadre de la procédure de consultation, sur les 18 cantons qui ont répondu, 11 ont proposé une augmentation de cette somme à 150 000 francs par année. Il s'agit des cantons de Bâle-Campagne, Glaris, Jura, Lucerne, Neuchâtel, Schaffhouse, Soleure, Tessin, Uri, Vaud et Zurich. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales a fait la même proposition.

L'augmentation est modeste pour la Confédération – 3,9 millions de francs –, mais l'impact sur le développement des programmes est important. Ceci est également cohérent avec les soutiens pour la politique de la petite enfance et de la jeunesse qui se terminent en 2022. Ces aides, on l'a rappelé dans le débat d'entrée en matière, ont apporté énormément dans les cantons. Le programme a fait ses preuves.

De nombreux cantons ont aussi mis en avant l'ampleur de la tâche. Si l'encouragement de la petite enfance ne vise que les zéro à quatre ans, les possibilités sont vastes, allant de programmes touchant aux soins à la prise en charge des enfants dans le cadre de structures d'accueil, en passant par les conseils aux parents et l'enseignement précoce des langues. C'est aussi face à cette ampleur que l'augmentation ponctuelle du montant de la subvention fédérale fait sens.

Ce domaine est d'une importance capitale. L'aide de la Confédération est ponctuelle, elle est limitée dans le temps. Ceci respecte le principe selon lequel les compétences du domaine de l'accueil de la petite enfance restent dans les cantons.

Je vous remercie de soutenir notre proposition de minorité.

Atici Mustafa (S, BS): Ich spreche im Namen der SP-Fraktion zur Minderheit Fivaz Fabien.

Eine Strategie im Bereich Frühförderung innerhalb einer vernünftigen Zeit wird uns mittel- und langfristig grosse wirtschafts-, bildungs- und integrationspolitische Vorteile bringen. Beim Thema Frühförderung brauchen wir einen langen Atem, d. h., es braucht Zeit und die erforderlichen finanziellen Mittel. Ein erster Schritt, die strategischen Weichen richtig zu stellen, ist es, hier die Minderheit Fivaz Fabien zu unterstützen.

Was wollen wir damit? Die Kantone haben sehr unterschiedliche soziodemografische Strukturen. Die Antworten in der Vernehmlassung haben gezeigt, dass einige Kantone, Städteverbände und Wirtschaftsverbände



besorgt sind, dass die

AB 2020 N 1088 / BO 2020 N 1088

Mittel nicht ausreichen. Sie verlangen eine Erhöhung der finanziellen Mittel für die kantonalen Frühförderungsprogramme. Mit dem vorliegenden Entwurf erhalten die Kantone für ein dreijähriges Programm jährlich 100 000 Franken, für Vorbereitungsarbeiten bekommen sie nur 25 000 Franken. Dieser Betrag ist aus Sicht der Kommissionsminderheit einfach zu wenig für ein so wichtiges Thema. Es reicht nicht, um den nachgewiesenen Rückstand, den wir in der Schweiz haben, erfolgreich und in nützlicher Frist aufzuholen. Damit beseitigen wir den "unhaltbaren Zustand" in diesem Bereich – Zitat aus der "NZZ" vom 29. Dezember 2018 – nicht schnell und nicht wirkungsvoll genug.

Bis anhin haben neunzehn Kantone Finanzhilfen vom Bund erhalten. Sie konnten ihre Programme entwickeln und ein wenig ausbauen. Die Nachfrage der Kantone nach diesen Finanzhilfen bleibt jedoch hoch. Der Bund kann mit höheren Beiträgen an die kantonalen Programme den Ausbau und die Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit unterstützen.

Etwas Wichtiges möchte ich unbedingt betonen, Herr Kutter hat auch etwas in diese Richtung erwähnt: Der Bund übernimmt keine Aufgaben, welche bisher von Kantonen wahrgenommen wurden. Für die Kantone wird einzig eine Möglichkeit geschaffen, vonseiten des Bundes eine Anschubfinanzierung für kantonale Programme zu erhalten. Ob sie diese Möglichkeit wahrnehmen möchten oder nicht, entscheiden die Kantone frei.

Die Minderheit Fivaz Fabien will die Kantone in diesem Bereich besser unterstützen, mit 150 000 statt 100 000 Franken pro Jahr. Diese Erhöhung auf 150 000 Franken macht nicht nur aus sozialer, sondern auch aus volkswirtschaftlicher Sicht sehr viel Sinn und ist nachhaltig. Studien belegen, dass jeder Franken, der im Bereich der Frühförderung investiert wird, später soziale Folgekosten von 7 Franken verhindert. Wir reden über eine substanzielle Erhöhung für die nächsten zehn Jahre um etwa 2,2 Millionen Franken, das sind 220 000 Franken pro Jahr, welche 1,54 Millionen Franken künftige soziale Folgekosten pro Jahr verhindern.

Ich habe die Frühförderung im Kanton Basel-Stadt mit viel Herzblut vorangetrieben. Die Erfahrungen sind sehr positiv, und die bisherigen Resultate sind sehr zufriedenstellend; der ehemalige Erziehungsdirektor des Kantons, Christoph Eymann, kann das sicher bestätigen. Dem Beispiel von Basel-Stadt sind auch andere Kantone gefolgt, oder sie sind auf dem Weg dazu. Frühförderung hilft der Chancengleichheit und wirkt zugunsten der Bedürfnisse und der Interessen aller Kinder.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie um die Unterstützung des Minderheitsantrages Fivaz Fabien.

Piller Carrard Valérie (S, FR), pour la commission: L'article 1 de cet arrêté fixe le montant des moyens financiers que la Confédération peut utiliser pour soutenir des programmes cantonaux visant à développer la politique de la petite enfance. Le projet de la commission prévoit que la Confédération peut allouer à quatre cantons par an au plus des aides financières uniques pour une durée maximale de trois ans, ceci à hauteur de 100 000 francs par an et par canton. La minorité Fivaz Fabien propose une participation de 150 000 francs par an.

La majorité de la commission estime que le montant proposé est suffisant et ne souhaite pas mettre plus de moyens à disposition des cantons. Afin de renforcer la position de la commission, je souhaiterais reprendre les mots de M. Michele Pellizzari, professeur d'économie de l'Université de Genève. Lors d'une conférence, il a dit: "Un investissement précoce dans la formation rapporte les meilleurs rendements. L'éducation précoce est l'instrument le plus efficace pour éviter des inégalités plus tard dans la vie, en particulier pour les enfants en difficulté."

Etant donné ces considérations, je vous invite à soutenir la proposition de la majorité.

Kutter Philipp (M-CEB, ZH), für die Kommission: In der letzten Abstimmung haben Sie der Änderung des Bundesgesetzes zugestimmt. Mit dieser Änderung ist der vorliegende Bundesbeschluss verknüpft. Es geht nun darum, zu bestimmen, mit wie hohen finanziellen Mitteln der Bund die kantonalen Programme zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit unterstützen kann.

Die Kommissionsmehrheit beantragt Ihnen, für die Dauer von zehn Jahren einen Kredit von 8,45 Millionen Franken zu genehmigen. Vorgesehen ist, dass der Bund pro Jahr maximal vier Kantonen einmalig Finanzhilfen gewähren kann, und zwar für die Dauer von je drei Jahren in der Höhe von jährlich 100 000 Franken pro Kanton. Die Mehrheit der Kommission findet den Kredit in dieser Höhe sinnvoll. Sie stützt sich dabei auf die Erfahrungen, die bereits bisher mit der Umsetzung von Artikel 26 des Kinder- und Jugendförderungsgesetzes gemacht wurden. Der Umfang der Mittel hat sich als wirksam erwiesen und ist aus Sicht der Kommission ausreichend. Die Mehrheit möchte daher im gleichen Sinn und Geist weiterfahren.



Die Minderheit Fivaz Fabien beantragt, den Betrag auf 150 000 Franken pro Jahr und Kanton zu erhöhen. Der Gesamtbetrag würde sich damit auf 12,35 Millionen belaufen.

Ich lade Sie ein, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 17.412/20700)

Für den Antrag der Mehrheit ... 106 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 80 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Art. 2

Antrag der Kommission: BBI

Proposition de la commission: FF

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 17.412/20701)

Für Annahme des Entwurfes ... 109 Stimmen

Dagegen ... 75 Stimmen

(4 Enthaltungen)