



17.412

Parlamentarische Initiative
Aebischer Matthias.
Chancengerechtigkeit
vor dem Kindergartenalter

Initiative parlementaire
Aebischer Matthias.
Egalité des chances
dès la naissance

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 18.06.20 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 09.09.20 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

Antrag der Mehrheit
Eintreten

Antrag der Minderheit
(Würth, Germann, Häberli-Koller, Michel, Stark)
Nichteintreten

Proposition de la majorité
Entrer en matière

Proposition de la minorité
(Würth, Germann, Häberli-Koller, Michel, Stark)
Ne pas entrer en matière

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Wir führen eine gemeinsame Debatte über Eintreten auf die Vorlagen 1 und 2, werden aber separat abstimmen.

Gmür-Schönenberger Andrea (M-CEB, LU), für die Kommission: Die Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur von National- und Ständerat stimmten der parlamentarischen Initiative, die der frühkindlichen Förderung neue Impulse geben soll, am 12. Januar 2018 respektive am 14. Mai 2018 bereits einmal zu. Ebenso stimmte der Nationalrat dem Anliegen der parlamentarischen Initiative im Juni 2020 mit 109 zu 75 Stimmen bei 4 Enthaltungen klar zu. Unsere WBK-S beriet das Geschäft am 26. Juni 2020 und beantragt Ihnen mit 8 zu 5 Stimmen die Annahme der Vorlage.

Die WBK-N wie auch unsere Kommission schlagen Ihnen vor, die Kantone dabei zu unterstützen, strategiegebundene Massnahmenpakete im Bereich der Förderung während der frühen Kindheit zu entwickeln und umzusetzen. Vorgesehen ist, dass der Bund pro Jahr höchstens vier Kantonen einmalig Finanzhilfen in Form einer 50-Prozent-Beteiligung gewähren kann. Diese Anschubfinanzierung soll auf die Dauer von je drei Jahren in der Höhe von jährlich maximal 100 000 Franken befristet werden. Mit dieser Vorlage wird die parlamentarische Initiative "Chancengerechtigkeit vor dem Kindergartenalter" umgesetzt. Ziel der Initiative ist es, die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung stärker im Schweizer Bildungssystem zu verankern und damit einen Beitrag zur Schaffung der Chancengerechtigkeit beim Schuleintritt zu leisten.

Massnahmen zur frühen Förderung von Kindern erweisen sich sowohl aus volkswirtschaftlicher als auch aus gesellschaftlicher Sicht als äusserst effizient und nachhaltig. Die Wirtschaft profitiert längerfristig von gut qualifizierten Fachkräften und die Kinder von einer frühen Förderung, die sich später auszahlt. Fachleute sind sich



nämlich einig, dass eine Stärkung der Bildungsmaßnahmen in der frühen Kindheit einen positiven Einfluss auf die spätere Schul- und Berufskarriere der Kinder hat. Der Staat stellt sich längerfristig durch höhere Steuereinnahmen und tiefere Sozialausgaben besser. Wissenschaftliche Studien aus der Bildungsökonomie belegen zudem, wie nachhaltig und ertragreich

AB 2020 S 725 / BO 2020 E 725

Investitionen in Massnahmen für die frühe Bildung und Förderung von Kindern ab Geburt sind. Erlauben Sie mir eine Bemerkung redaktioneller Art zuhanden der Materialien. Bei der Kontrolle der Schlussabstimmungstexte ist mir ein Fehler im Gesetzestext bei Artikel 11a Absatz 1 der französischen Version aufgefallen. Das Wort "maximal" müsste im ersten Satz ersatzlos gestrichen werden, sodass es neu heisst: "En dérogation à la définition par l'article 4 des groupes cibles de la présente loi, la Confédération peut allouer à quatre cantons par an au plus des aides financières uniques pour une durée de trois ans pour leurs programmes dans le domaine de la politique de la petite enfance."

Die deutsche und die italienische Version sind korrekt.

Es geht bei der frühkindlichen Förderung um unglaublich viel. Die Politik der frühen Kindheit ist enorm wichtig. Es braucht neue Impulse. Die parlamentarische Initiative beruht auf nationalen und internationalen Studien. Diese zeigen eben, wie wichtig und wie stark die frühe Förderung der Armutsprävention dient, die Integration fördert, sich positiv auf die Gesundheit auswirkt und auch für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sehr wertvoll ist. Das Ziel besteht darin, dass Kinder mit gleichen Chancen in ihre Schulkarriere starten können und dass die soziale Selektivität verringert werden kann. Der Schweizerische Wissenschaftsrat hat die soziale Selektivität zur Herausforderung erklärt und empfiehlt, die frühkindliche Förderung zu forcieren. Auch die Schweizerische Unesco-Kommission sieht Handlungsbedarf.

Die Idee ist, dass der Bund die Kantone bei der Erarbeitung von Konzepten unterstützt. Die etablierten Zuständigkeiten bei den Kantonen und Gemeinden werden vollständig respektiert. Der Betrag von total 8,45 Millionen Franken ist auf zehn Jahre befristet. Der Betrag ist enorm klein, bewirkt aber enorm viel, wie bisherige Erfahrungen mit dem Kinder- und Jugendförderungsgesetz zeigen, welches bereits ein solches Instrument enthält bzw. enthielt. Die Kantone können während zehn Jahren Gesuche für einen finanziellen Beitrag stellen, wenn sie ihre Kinder- und Jugendförderung weiterentwickeln. Die überwiegende Mehrheit der Kantone hat sich in der Vernehmlassung positiv dazu geäussert.

Ich bitte Sie, gemäss der Kommissionsmehrheit auf die Vorlage einzutreten und ihr zuzustimmen.

Würth Benedikt (M-CEB, SG): Selbstverständlich bestreitet kein Mensch, dass das Thema der frühen Förderung wichtig ist. Ich bestreite auch alle Befunde der wissenschaftlichen Studien nicht. Alles, was die Kommissionsberichterstellerin hinsichtlich der Bedeutung der frühen Förderung gesagt hat, wird nicht bestritten. Aber unser Staatswesen besteht ja nicht nur aus Bundesbern. Die öffentliche Hand der Schweiz umfasst Kantone, Gemeinden und den Bund, und man muss vielleicht auch wieder einmal darauf hinweisen, dass Kantone und Gemeinden bei der Bereitstellung des Service public sogar eine wichtigere Rolle spielen als der Bund. Knapp 40 Prozent der öffentlichen Ausgaben bestreitet der Bund, etwas über 40 Prozent bestreiten die Kantone und rund 20 Prozent die Gemeinden. Das ist eigentlich ein gutes Bild, wie die schweizerische Realität de facto funktioniert. Die politische Schweiz ist also geprägt von vielen Gemeinwesen, die alle gewillt und bereit sind, ihre Verantwortung wahrzunehmen.

Wie regeln wir nun die Abgrenzung der Aufgaben dieser Gemeinwesen? Mit dem Prinzip der Subsidiarität. Das heisst, wenn die untere Ebene nicht mehr in der Lage ist, eine Aufgabe richtig zu erfüllen, dann braucht es die übergeordnete Ebene oder übergeordnete Regeln. Das ist hier im Grunde genommen die Testfrage, die wir beantworten müssen. Die Minderheit der Kommission sagt klar: In diesem Bereich erfüllen die Kantone und Gemeinden die Aufgaben gut, es braucht den Bund nicht.

Es wird nun gesagt, dass die Kantone oder eine Mehrheit der Kantone diese Initiative auch unterstützen. Ich mache dazu drei Bemerkungen:

1. In der WBK-Sitzung vom 17. Februar 2020 fand eine Anhörung von EDK, KdK und SODK statt. Folgendes wurde seitens der Kantonsvertreter festgehalten – und das ist für diesen Kontext wichtig -: Achtzehn Kantone haben eine spezifische Strategie zur frühen Förderung oder sind daran, eine zu erarbeiten. Die weiteren acht Kantone haben das Thema im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme aufgenommen. Das bedeutet nichts anderes, als dass ein zusätzliches Engagement zu einem klassischen Mitnahmeeffekt führt. Ohnehin laufende Projekte werden einfach finanziell zusätzlich unterstützt.

2. Ich muss einräumen, dass es leider auch in den Kantonen eine Tendenz gibt, Grundsätze über Bord zu werfen, und dies nur, weil ein paar Franken Bundesgeld fliessen. Ich habe das auch in meinen früheren Funk-



tionen immer wieder kritisiert. Denn man muss das Thema zu Ende denken. Man muss sich bewusst sein: Fliesst Bundesgeld, dann kommen früher oder später auch die Bundesregeln. Das ist einfach logisch. Wollen wir diese zunehmende Komplizierung und Regulierung in Bereichen, die wirklich funktionieren? Es gibt zig Beispiele, welche die Problematik dieser Entwicklung illustrieren.

3. Ein Grundsatz in der Subventionsgesetzgebung ist auch, auf Bagatellsubventionen zu verzichten. Die Vorlage besteht aus einer Anpassung der Gesetzesgrundlage sowie einem Bundesbeschluss über Finanzhilfen für kantonale Programme zur Weiterentwicklung der Politik der frühen Kindheit. Die Kommissionsberichterstattung hat es ausgeführt: Für die Dauer von zehn Jahren sind 8,45 Millionen Franken vorgesehen, also 845 000 Franken pro Jahr. Es ist angedacht, dass der Bund pro Jahr höchstens vier Kantonen einmalig und für die Dauer von je drei Jahren Finanzhilfen für ihre Programme im Bereich der Politik der frühen Kindheit gewähren soll. In der Botschaft ist zu lesen, dass sich der Bund zu 50 Prozent, aber höchstens mit 100 000 Franken pro Jahr und Kanton, an den anrechenbaren Ausgaben der Programme beteiligt. Ein Kanton erhält somit während einer dreijährigen Vertragslaufzeit höchstens 300 000 Franken für die Durchführung seines Programms.

Bitte setzen Sie diesen kleinen Betrag in Relation zur Grösse der Gemeinwesen, die hier Empfänger sind. Es sind die Gemeinwesen, welche dieses Geld bekommen; das ist in keinem Verhältnis, vom administrativen Aufwand ganz zu schweigen. Wenn es nun um wenig Geld geht, dann gibt es in der Politik immer zwei Reaktionsmuster. Man kann sagen: Dann ist ja das Ganze auch nicht so schwerwiegend, dann erreichen wir mit wenig Geld vielleicht etwas. Die andere Version lautet: Wichtig ist, dass der Bund in diese neue Aufgabe einsteigt, in einem zweiten Schritt werden wir dann das Bundesengagement verlängern und wohl auch erhöhen. Meine Erfahrung zeigt, dass vor allem die zweite Version Realität wird. Ist der Bund einmal in einer Aufgabe drin, dann steigt er kaum mehr aus, im Gegenteil. Sein Engagement wird laufend verstärkt, und aus einer befristeten Aufgabe wird eine unbefristete.

Aus all diesen Gründen bitte ich Sie, nicht auf die Vorlage einzutreten. Ein Bundesengagement ist hier weder nötig noch zweckmässig. Man macht keine schlechte Politik für Kinder und Jugendliche, wenn man hier Nein sagt. Frühe Förderung findet in diesem Land gut und ausreichend, ohne eidgenössische Finanzhilfen, statt. Jeder Kanton kann mit seinen Gemeinden die erforderlichen Mittel für solche Programme aufbringen. Es gibt viele wichtige Themen, die ausschliesslich in der Zuständigkeit der Kantone liegen. Wenn wir jedes sogenannte wichtige Thema, für welches die Kantone zuständig sind, auch noch zur teilweisen Bundesaufgabe erklären, dann können wir die föderalistischen Prinzipien unserer Verfassung letztlich auf Standby setzen.

Darum bitte ich Sie, diesen Minderheitsantrag zu unterstützen und nicht einzutreten.

Baume-Schneider Elisabeth (S, JU): Je me permets de soutenir les arguments et éléments présentés par Mme Gmür-Schönenberger. On le voit bien, la petite enfance ne bénéficie pas des lobbies dont certaines autres thématiques bénéficient.

Tout récemment s'est créée une association, Allianz Kindheit, Alliance Enfance, qui est par ailleurs coprésidée par Philipp Kutter et par moi-même – je déclare donc mes liens d'intérêts. Il apparaît que ce n'est pas qu'une question de financement ou qu'une question de répartition des tâches et des

AB 2020 S 726 / BO 2020 E 726

responsabilités entre la Confédération et les cantons, mais qu'il y a une véritable nécessité de rendre lisibles les débats et les questions d'égalité des chances.

On le sait, la situation n'est pas identique selon les cantons, les classes sociales et les communautés. La troisième édition du rapport sur l'éducation en Suisse publié par la CDIP en 2018 mentionnait très clairement que le début dans la scolarité était également extrêmement dépendant des mesures de soutien ou de l'accompagnement qui avait eu lieu dans la petite enfance, avant la scolarité. Si l'on a des bases légales très claires, par exemple avec Harmos – bases que l'on a appréciées ou non –, sur lesquelles le peuple s'était prononcé, force est de constater que la période depuis la naissance jusqu'à l'âge de 4 ans révolus n'est pas du tout traitée de la même manière.

Dans ce sens-là, ce qui est demandé est mesuré, raisonnable et responsable. Je vous invite à entrer en matière et à accepter ce projet mettant en oeuvre cette initiative.

Berset Alain, conseiller fédéral: Après le débat qui vient d'avoir lieu, je peux être relativement bref. Le Conseil fédéral vous recommande de ne pas entrer en matière et de suivre la minorité de la commission. Nous avons pris cette décision sur la base des réflexions suivantes.

Tout d'abord, lorsque la Confédération intervient parfois dans des domaines d'activité des cantons, nous souhaitons le faire avec une certaine prévisibilité, en indiquant dans quelle direction nous agissons – et nous



avons beaucoup agi pour le financement des places d'accueil. Le Parlement a prolongé ce soutien pour encore quelques années et nous avons créé un nouveau programme de soutien aux structures scolaires. Nous sommes ici dans un domaine de compétences des cantons et nous ne souhaitons pas couvrir l'ensemble des tâches dans lesquelles les cantons et les communes ont un rôle à jouer. La politique de la petite enfance est clairement une compétence qui revient aux cantons et aux communes.

Beaucoup de projets ont déjà été développés, ce qui montre que le financement minimal prévu ici ne joue pas un rôle déterminant, ou important, pour le développement des projets. Cela étant, il convient de souligner l'importance de l'accueil de la petite enfance en rappelant que, dans notre structure fédéraliste, il appartient aux cantons et aux communes de faire le nécessaire.

Je vous invite donc, au nom du Conseil fédéral, à suivre la minorité de la commission.

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Wir stimmen über den Antrag der Minderheit Würth auf Nichteintreten auf die Vorlagen 1 und 2 ab. Es erfolgt eine separate Abstimmung.

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

Abstimmung – Vote

Für Eintreten ... 18 Stimmen

Dagegen ... 24 Stimmen

(0 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

Abstimmung – Vote

Für Eintreten ... 16 Stimmen

Dagegen ... 25 Stimmen

(1 Enthaltung)

Präsident (Stöckli Hans, Präsident): Damit geht das Geschäft zurück an den Nationalrat.

Schluss der Sitzung um 12.05 Uhr

La séance est levée à 12 h 05

AB 2020 S 727 / BO 2020 E 727