



21.403

## Parlamentarische Initiative

WBK-N.

### Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung

## Initiative parlementaire

CSEC-N.

### Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles

*Differenzen – Divergences*

#### CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 01.03.23 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 01.03.23 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 01.03.23 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 01.03.23 (FORTSETZUNG - SUITE)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 04.12.24 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.12.24 (FORTSETZUNG - SUITE)  
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 06.05.25 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)  
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.09.25 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

## 1. Bundesgesetz über die Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Kantone in ihrer Politik der frühen Förderung von Kindern

### 1. Loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance

**Präsident** (Caroni Andrea, Präsident): Das Wort hat der Berichterstatter, Herr Würth, für allgemeine Ausführungen zu den Differenzen.

**Würth** Benedikt (M-E, SG), für die Kommission: Bei den allgemeinen Ausführungen halte ich mich kurz: Es gibt noch zwei, drei Punkte, die wir bereinigen müssen, zuerst die Frage der Programmvereinbarungen, dann die Frage des Zweiterwerbs und schliesslich den Bundesbeschluss 2. Ich gehe nachher auf die Details der einzelnen Positionen ein.

#### Titel

*Antrag der Kommission*

Bundesgesetz über die Unterstützung der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung (UKibeG) vom ...

#### Titre

*Proposition de la commission*

Loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants (LSAcc) du ...

**Würth** Benedikt (M-E, SG), für die Kommission: Ich kann es kurz machen: Wir haben den Titel noch angepasst, weil der Tatbestand der frühen Förderung rausgefallen ist und hier entsprechend eine redaktionelle Bereinigung erfolgen musste.

*Angenommen – Adopté*



**Art. 1 Abs. 2***Antrag der Mehrheit*

... Finanzhilfen.

*Antrag der Minderheit*(Mühlemann, Chiesa, Michel Matthias, Stark, Würth)  
Streichen**Art. 1 al. 2***Proposition de la majorité*

... des aides financières.

AB 2025 S 816 / BO 2025 E 816

*Proposition de la minorité*(Mühlemann, Chiesa, Michel Matthias, Stark, Würth)  
Biffer

**Würth** Benedikt (M-E, SG), für die Kommission: Wir haben hier de facto über die Grundsatzfrage zu entscheiden, ob wir in den Programmvereinbarungen Tatbestände aufnehmen wollen, die dazu führen, dass der Bund in gewissen Bereichen solche Programmvereinbarungen abschliesst. Auf Seite 2 geht es um die Rechtsgrundlagen, weiter hinten, in den Artikeln 13 bis 16, um die Grundsatzfrage, ob man das machen will, und im Bundesbeschluss 2 um das Geld. Es ist immer wieder die gleiche Minderheit, die im Grundsatz davon ausgeht, dass es Sache der Kantone ist, und die primär aus föderalistischen Gründen darauf verzichten möchte, Bundesbeiträge zu etablieren. Aber die Minderheit wird das dann noch en détail ausführen.

Die Mehrheit ist der Auffassung, dass es zwei Bereiche gibt, die ein Bundesengagement erfordern. Einerseits geht es darum, befristet eine Rechtsgrundlage zu haben, um die Schaffung von Plätzen im Vorschulalter unterstützen zu können. Hier knüpft man an das geltende Recht an. Sie wissen, dass wir befristete Anschubhilfen beschlossen haben. Man stellt fest, dass ein gewisser Stadt-Land-Graben besteht. Der Versorgungsgrad ist in Städten und in urbanen Gebieten deutlich grösser als auf dem Land. Insbesondere vor diesem Hintergrund scheint es der Mehrheit gerechtfertigt, dass man vor allem für die ländlicheren Regionen dieses Landes diesen Tatbestand aufrechterhält.

Andererseits geht es um Kinder mit Behinderungen. Es ist unbestritten, dass Eltern, die Kinder mit Behinderungen haben, höhere Kosten in der Betreuung haben. Die Mehrheit möchte, dass der Bund mithilft, diese Mehrkosten zu tragen. Das ist der zweite Tatbestand, der der Programmvereinbarung zugrunde liegt.

Bei dieser Differenz geht es um die Rechtsgrundlagen. Was ich eben beschrieben habe, ist der grössere Kontext. Wir haben mit 8 zu 5 Stimmen entschieden. Das ist die Ausgangslage nach der Beratung in der Kommission.

**Mühlemann** Benjamin (RL, GL): Der Kommissionssprecher hat es gesagt: Wir sprechen hier von einem Konzeptantrag der Minderheit, die ich vertreten darf. Dieses Konzept sieht vor, dass sich der Bund nicht mit Programmvereinbarungen engagiert. Gesetzgeberisch heisst das, keinen Finanzbeschluss zu fassen, also nicht auf Vorlage 2 einzutreten – so, wie es unser Rat in der ersten Lesung beschlossen hat. Dazu kommen wir später.

Das heisst auch, dass es in Vorlage 1, dem Bundesgesetz, den ganzen 3. Abschnitt nicht braucht und dass bei Artikel 1, dem Zweckartikel, Absatz 2 gestrichen werden muss. Ich gehe davon aus, dass ich gleich alle erwähnten Punkte begründen kann und nachher nicht mehr sprechen muss.

Der Titel der Vorlage sagt eigentlich schon alles. Die bisherige Förderpraxis war eine Anstossfinanzierung durch den Bund, und diese Finanzierung hat in der Tat einiges bewirkt. Der Anstoss ist längst passiert. Wenn wir einen ehrlichen Blick auf die aktuelle Zeit und die Herausforderungen dieser Zeit werfen, kommen wir zum Schluss, dass die wirklich zeitgemässe Lösung diejenige ist, diese Massnahme nun ersatzlos zu beenden. Es braucht schlicht keine Dauermitfinanzierung auf bundesgesetzlicher Grundlage, und wir können sie uns auch nicht leisten.

In der Kommission wurde bei Vorlage 2 ja noch an den Beträgen geschraubt, welche für die Programmvereinbarungen zur Verfügung gestellt werden sollen. Ob es jetzt 200 Millionen Franken sind oder "nur" 100 Millionen, ist jedoch gar nicht der Punkt. Finanzpolitisch gesehen sind 25 Millionen Franken in einem Jahresbudget immer noch 25 Millionen Franken. Das ist kein Klacks. Im Dunstkreis des Entlastungspakets, das wir hier sehr



bald diskutieren werden, ist jetzt konsequentes Handeln gefragt. Es muss eben zeitgemäss sein, wie es der Titel der Vorlage sagt.

Wahrscheinlich werden Befürworterinnen und Befürworter der Programmvereinbarungen und des Bundesengagements nun sagen, die Vorlage sei kein echter Gegenentwurf zur Volksinitiative, die wir nachher behandeln, wenn das Parlament die Programmvereinbarungen nicht hineinpackt; wir würden damit der Volksinitiative Vor-schub leisten. Das mag sein. Umgekehrt habe ich bisher jedoch nicht ansatzweise etwas davon gehört, dass man sich mit einem Rückzug befassen würde, sollte beim vorliegenden Geschäft etwas Griffiges herauskommen. Dieses Argument zieht deshalb nicht.

Die schweizerische Familienpolitik basiert auf den Grundsätzen des Föderalismus und der Subsidiarität. Soweit sich in diesem Bereich staatliche Aufgaben ergeben, liegt die Zuständigkeit bei den Kantonen und insbesondere bei den Gemeinden. Mit einer Bundesintervention – hier geht es ja sogar um die Verstetigung eines Impulsprogramms des Bundes – wird suggeriert, es liege ein Problem von nationaler Bedeutung vor. Dem ist nicht so. Es bestehen einfach nicht überall die gleichen Bedürfnisse und Möglichkeiten, wenn man von Angebotslücken sprechen möchte.

Die Kantone wissen selbst, was ihre Bedürfnisse und Möglichkeiten sind, und die Kantone und Gemeinden reagieren auch. Wenn die Bedürfnisse zunehmen, werden auch zusätzliche Betreuungsplätze angeboten. Ich habe es übrigens in meiner Zeit als Verantwortlicher für dieses Dossier in meinem eigenen Kanton mehrfach erlebt, dass aus privaten Initiativen etwas Institutionelles entstanden und dann auch organisch gewachsen ist, und zwar schön entlang der konkreten Bedürfnisse. Persönlich habe ich das immer auch explizit unterstützt. Das sage ich als Vertreter eines Bergkantons.

In urbaneren Gebieten ist die Situation, so habe ich mir sagen lassen, teilweise eine andere. An gewissen Orten spricht man bereits von einer zunehmenden Marktsättigung, in dem Sinne, dass Kitas in einigen Städten und Agglomerationen inzwischen regelrecht um jedes einzelne Kind kämpfen. Das ist doch ein deutliches Signal, dass wir es mit einem sich selbst regulierenden Markt zu tun haben, dass es da den Bund nun wirklich nicht braucht.

Ich fasse zusammen: Halten Sie bitte nachher bei Vorlage 2 am Nichteintreten fest, und passen Sie das Bundesgesetz entsprechend an. Das Bundesengagement in dieser Sache muss zu einem Ende kommen. Diese Förderung ist eine Gemeindeaufgabe, vielleicht eine Kantonsaufgabe. Ferner ist Ihnen allen die Lage des Bundeshaushalts bekannt. Ein weiteres Bundesengagement liegt hier einfach nicht drin.

**Wasserfallen** Flavia (S, BE): Ich möchte Sie bitten, hier der Kommissionsmehrheit zu folgen und die Programmvereinbarungen in die Vorlage hineinzunehmen. Im Gegensatz zu meinem Vorredner bin ich der Meinung, dass Programmvereinbarungen dem Föderalismusgedanken und auch dem Subsidiaritätsprinzip vollumfänglich entsprechen. Wir können ein massgeschneidertes Erfolgsmodell weiterführen, das dazu dient, zielgenau Angebotslücken zu schliessen, und das auch den Bund in die Verantwortung nimmt. Ich möchte in diesem Zusammenhang erwähnen, dass der Schweizerische Gemeindeverband, der Schweizerische Städteverband sowie eine Mehrheit der Kantone und sogar mein Kanton – der urbane, aber eben auch sehr ländliche Gebiete kennt – die Version des Nationalrates, also Programmvereinbarungen in der Höhe von 200 Millionen Franken, unterstützen. Nachdem ich von meinem Vorredner gehört habe, dass wir dafür kein Geld haben, möchte ich Sie daran erinnern, dass der Bundesrat auf Seite 85 des Finanzplans 50 Millionen Franken pro Jahr eingestellt hat, insgesamt also 200 Millionen Franken. Wir sprechen jetzt noch über die Hälfte.

Ich glaube, wenn wir uns die Ziele der Vorlage vor Augen halten, die Erwerbstätigkeit und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern und damit auch die Chancengerechtigkeit zu verbessern, dann ist es richtig, bei den Kosten anzusetzen. Darum geht es ja beim Konzept der Betreuungszulage, einer Massnahme, die den Bund null Franken kostet. Das zweite vorgesehene Förderinstrument, eben die Programmvereinbarungen, würde auch die Kantone mit in die Pflicht nehmen und somit auch die Verantwortung, hier vorwärtszumachen, zwischen der Wirtschaft, den Eltern, dem Bund und den Kantonen fairer aufteilen.

Der Kommissionssprecher hat erwähnt, dass die Angebote sehr ungleich ausgebaut sind. Es gibt Orte, da fehlen

AB 2025 S 817 / BO 2025 E 817

Strukturen noch gänzlich. Es darf nicht sein, dass es vom Wohnort abhängt, ob ich ein Angebot habe oder nicht. Das gefährdet, auch laut einer SODK-Studie, die Chancengerechtigkeit und verschärft somit die soziale Ungleichheit. Wir sollten also nicht nur bei den Kosten, sondern auch bei den Angeboten ansetzen. Da können Programmvereinbarungen zielgenau wirken, indem sie auch das Subsidiaritätsprinzip berücksichtigen und den Kantonen grossen Handlungsspielraum eröffnen, um auf ihre unterschiedlichen regionalen Herausforderungen



zu reagieren.

Ich möchte Sie bitten, hier der Kommissionsmehrheit zu folgen. Wir haben gegenüber der Version des Nationalrates bereits stark gekürzt und würden auch eine Mehrheit der Kantone berücksichtigen.

**Gmür-Schönenberger** Andrea (M-E, LU): Artikel 116 Absatz 1 der Bundesverfassung besagt, dass der Bund Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen kann. Genau das sollte hier getan werden. Im Übrigen möchte ich dem Bundesrat ein Kränzchen winden. Er teilt nämlich die Auffassung, dass die familienergänzende Kinderbetreuung weiterhin gefördert werden muss. Er sieht eben die Notwendigkeit, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie noch weiter zu unterstützen.

Der Bundesrat hat immer gesagt, er wäre bereit, dafür 200 Millionen Franken pro Jahr einzusetzen. Jetzt sind wir bei gerade mal 25 Millionen Franken pro Jahr. Ich möchte die Aussagen der Vorrednerin nicht wiederholen, wir haben bereits halbiert. Jetzt geht es einerseits noch darum, die Angebotslücken zu schliessen. Da profitiert die Landschaft. In der Stadt haben wir das Angebot. Aber es sollen eben nur Lücken geschlossen werden, und der Bund zahlt nur, wenn der Kanton mitfinanziert. Andererseits geht es noch darum, Familien mit Kindern, die eine Beeinträchtigung haben, zu unterstützen. Von einer inklusiven Gesellschaft profitieren wir alle.

Ich bitte Sie also, die Mehrheit zu unterstützen.

**Chassot** Isabelle (M-E, FR): Nous sommes en train de mener maintenant la discussion que nous devrions mener tout à l'heure aux articles 13 et suivants. Et je dois contredire l'auteur de la minorité : nous ne sommes pas en présence d'un "Konzeptantrag" – cela n'a pas été retenu ainsi. Il est clair cependant que si nous n'avons pas de base légale ici et que nous acceptons les conventions-programmes tout à l'heure aux articles 13 et suivants, nous pourrions avoir un problème de continuité juridique. Je vous invite dès lors vivement à soutenir la proposition de la majorité.

J'aimerais revenir sur deux affirmations. La première est relative au fait qu'il n'y aurait pas de compétence de la Confédération dans ce domaine. Je peux être brève à ce sujet ; ma collègue Andrea Gmür-Schönenberger l'a rappelé : il y a une compétence, certes subsidiaire, mais elle existe. J'aimerais insister sur la seconde, qui concerne l'instrument des conventions-programmes, que les cantons connaissent extrêmement bien et qui a été introduit avec la nouvelle péréquation financière. C'est un instrument qui a fait ses preuves, parce que les conventions-programmes ont pour avantage de conférer aux cantons une très large marge de manoeuvre grâce à des montants globaux forfaitaires alloués sur une période de plusieurs années en fonction d'objectifs fixés entre la Confédération et les cantons. C'est là un changement important qui serait introduit par rapport au système actuel des aides de la Confédération, qu'elle accorde sous forme d'aide financière, et qui offrirait aux cantons une plus grande marge de manoeuvre. L'avantage également des conventions-programmes est l'obligation pour les cantons de mettre un franc pour un franc qu'ils demandent à la Confédération. Ce que je veux souligner, c'est que les cantons qui estiment ne pas avoir besoin de cette aide n'auraient pas à la demander, soit parce que leur offre est déjà suffisante en matière de places d'accueil, ou alors parce qu'ils estiment que c'est une tâche relevant uniquement des communes et qu'il ne leur appartient pas d'intervenir. Dire que les conventions-programmes ne sont pas adaptées au système mis en place n'est pas correct, bien au contraire. L'avantage, c'est justement d'être en phase avec les besoins – cela a été souligné à plusieurs reprises. Aujourd'hui, ces besoins diffèrent dans ce domaine, notamment pour les régions, que je n'appelle pas rurales, mais périphériques.

Je vous rappelle que nous avons limité le soutien à deux cas de figure : d'une part, à la création de places d'accueil – et nous en avons créé tout de même 80 000 au cours des dernières années, mais les besoins ne sont pas encore remplis, tant s'en faut – et, d'autre part – un soutien qui me tient particulièrement à coeur et sur lequel j'aimerais insister –, à la création de places d'accueil pour les enfants en situation de handicap, où l'offre est totalement insuffisante aujourd'hui, et ce partout dans le pays.

Rien que pour ce motif, je vous invite à suivre la majorité, pour que nous ayons une base légale. Je n'interviendrai plus tout à l'heure, lorsque nous discuterons des conventions-programmes.

**Fässler** Daniel (M-E, AI): Ich werde die Minderheit unterstützen, möchte aber etwas sagen, das eigentlich gar nichts mit der Mehrheit oder der Minderheit zu tun hat. Es wurde in dieser Diskussion nicht zum ersten Mal in diesem Rat gesagt, es bestehe ein Stadt-Land-Graben und es bestehe Nachholbedarf, insbesondere auf dem Land. Ich wohne in einem ländlichen Kanton, und ich habe mich bereits in der ersten Beratungsrunde gegen dieses Narrativ gewehrt. Es gibt Unterschiede in den Möglichkeiten der Betreuung, und es gibt Unterschiede bei den Bedürfnissen. In ländlichen Kantonen ist es einfach so, dass oftmals die familiären Strukturen noch anders sind und daher auch familienintern mit Grosseltern einfacher Lösungen zu finden sind, als dies in städtischen Gebieten der Fall ist. Und in ländlichen Gebieten, insbesondere dort, wo eine dezentrale Besiedlung



besteht, sind ganz einfach auch die Distanzen zu gross, um irgendwo in einem ländlichen Zentrum ein solches Angebot auf- oder auszubauen. Ich wehre mich gegen die Aussage, dass wir hier einen Stadt-Land-Graben haben. Wir haben bei den Bedürfnissen und bei den Möglichkeiten eine Differenz zwischen städtischen und ländlichen Gebieten.

Wenn ich doch noch etwas zur Mehrheit und zur Minderheit sagen kann: Ich unterstütze die Minderheit Mühlemann insbesondere deshalb, weil wir jetzt lange, lange Zeit eine Anstossfinanzierung gehabt haben. Ich meine, wir sollten zu einem Ende kommen, diese Aufgabe den Gemeinden und den Kantonen überlassen und die Anstossfinanzierung durch den Bund nicht fortsetzen.

**Maillard** Pierre-Yves (S, VD): Hier, on a failli avoir un débat sur l'augmentation du nombre de personnes travaillant à temps partiel ; sujet qui semble beaucoup inquiéter une partie de la classe politique, comme s'il y avait toujours plus de personnes qui travaillent à temps partiel. Or ce n'est pas la réalité de notre société.

Nous avons effectivement plus de gens qui travaillent à temps partiel, mais aussi plus de gens qui travaillent tout court. En trente ans, le nombre de femmes actives sur le marché du travail a augmenté de près de 15 pour cent. Aujourd'hui, près de 80 pour cent des femmes sont actives sur le marché du travail. Cela pose évidemment un problème, quand les deux membres du couple travaillent ; la question est de savoir qui peut s'occuper un petit peu des enfants. On entend des discours pour se plaindre du fait que les hommes et les femmes doivent recourir au temps partiel, on entend des discours disant que l'État ne doit pas s'occuper de la garde des enfants et on entend des discours pour se plaindre du fait que les hommes et les femmes ne font plus d'enfants aujourd'hui. On pourrait peut-être une fois mettre ces trois paramètres ensemble, et se dire que, si on n'offre pas des solutions de garde pour les familles, évidemment, les hommes et les femmes de ce pays devront travailler à temps partiel. De toute façon, le volume de travail global ne cesse d'augmenter. J'aimerais juste citer un chiffre : nous sommes aujourd'hui à 8 milliards d'heures de travail en Suisse – en 2005, nous étions à 6,5 milliards d'heures de travail. Évidemment, la population a augmenté, mais le volume d'heures de travail a augmenté autant que la population ; ce qui signifie que nous avons

AB 2025 S 818 / BO 2025 E 818

besoin de solutions de garde pour les enfants, ou, alors, arrêtez de vous plaindre que les gens travaillent à temps partiel. Finalement, quand on met au monde des enfants, il faut que quelqu'un s'en occupe.

Je vous invite vraiment à soutenir les solutions de la majorité et à faire un signe avec un tout petit peu de cohérence, afin que nous puissions aider nos compatriotes et toutes les personnes qui vivent dans ce pays à travailler si possible à deux, si possible assez pour pouvoir avoir un revenu suffisant et préparer leurs retraites.

**Baume-Schneider** Elisabeth, conseillère fédérale: La discussion qui a pour sujet les conventions-programmes se tient sur deux niveaux, sur celui de la technique légistique et sur le fond ; je propose ainsi de ne m'exprimer qu'une seule fois sur cette question. Par rapport à la question de l'emplacement de l'article qui devrait concerner les conventions-programmes, vous le savez, le Conseil fédéral a déjà eu l'occasion de l'exprimer, il n'est pas favorable aux conventions-programmes. Par contre, du point de vue technique, il est pertinent de faire figurer les domaines d'encouragement de manière exhaustive à l'article 13. Les buts de la loi doivent, pour leur part, définir les objectifs généraux. Quant à la terminologie d'aide financière, elle est en cohérence avec le reste de la loi.

J'en viens au fond ; contrairement à votre conseil qui avait donc décidé de biffer les conventions-programmes, le Conseil national a, lui, décidé de les maintenir avec un total de cinq domaines d'encouragement. Je me permets de les rappeler : le développement de l'offre d'accueil extrafamilial institutionnel des enfants, l'amélioration de la qualité de l'offre, la mise en place de mesures en faveur des enfants en situation de handicap, des mesures qui visent une meilleure conciliation entre vie familiale et professionnelle pour les parents actifs et le soutien au développement des politiques cantonales d'encouragement de la petite enfance.

Comme lors du dernier débat, la majorité de la commission propose de soutenir les conventions-programmes. Elle propose, par contre, deux domaines d'encouragement, à savoir la création de places d'accueil et la mise en place de mesures spécifiques pour les enfants en situation de handicap. La minorité Wasserfallen Flavia vise également à garantir une meilleure qualité de l'offre, donc à introduire un troisième critère. Et quant à la minorité Mühlemann, elle s'oppose aux conventions-programmes entre la Confédération et les cantons et propose ainsi d'y renoncer.

Die Programmvereinbarungen sind ein anerkanntes und wirksames Instrument zur Finanzierung von Aufgaben, die in die gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Kantonen fallen. Für die familienergänzende Kinderbetreuung sind jedoch aus Sicht des Bundes in erster Linie die Kantone und Gemeinden zuständig, und es



liegt in ihrer Verantwortung, ein geeignetes Betreuungsangebot zu schaffen.

Vous l'aurez compris, le Conseil fédéral vous invite à suivre la minorité Mühlemann. Par contre, si vous décidez de soutenir les conventions-programmes, elles devraient avoir une certaine substance, suivre les buts de la loi et, au minimum, améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et renforcer l'égalité des chances. Dans ce cadre, la prise en considération des besoins des enfants en situation de handicap est importante.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 21.403/7635)

Für den Antrag der Mehrheit ... 24 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 20 Stimmen

(0 Enthaltungen)

**Art. 2 Bst. b**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 2 let. b**

*Proposition de la commission*

Maintenir

**Würth** Benedikt (M-E, SG), für die Kommission: Wir haben die Frage der frühen Förderung in der Kommission mehrfach diskutiert und sind der Meinung, dass hier seitens des Bundes kein Fördertatbestand gerechtfertigt ist. Wir haben dazu die SODK angehört, der Bundesrat hat das in verschiedenen Berichten dargelegt, und wir haben das auch schon im Ständerat bekräftigt, beispielsweise bei der Behandlung der parlamentarischen Initiative Aebischer Matthias 17.412.

Also auch hier beantragen wir Festhalten.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 3 Bst. c**

*Antrag der Kommission*

Festhalten

**Art. 3 let. c**

*Proposition de la commission*

Maintenir

*Angenommen – Adopté*

**3. Abschnitt**

*Antrag der Mehrheit*

*Titel, Art. 13 Abs. 1 Einleitung, Bst. a, b*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Art. 13 Abs. 1 Bst. c*

Streichen

*Art. 13 Abs. 1 Bst. d*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

(die Änderung betrifft nur den französischen Text)

*Art. 13 Abs. 1 Bst. e, 2*

Streichen

*Art. 13 Abs. 3, 4; 13a; 14–16*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag der Minderheit*

(Mühlemann, Chiesa, Michel Matthias, Stark, Würth)

Streichen



*Antrag der Minderheit*

(Wasserfallen Flavia, Crevoisier Crelrier, Fivaz Fabien, Roth Franziska)

*Art. 13 Abs. 1 Bst. c*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Section 3**

*Proposition de la majorité*

*Titre, art. 13 al. 1 introduction, let. a, b*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Art. 13 al. 1 let. c*

Biffer

*Art. 13 al. 1 let. d*

d. ... dans l'offre de garde et la réduction des frais à la charge des parents de ces enfants;

*Art. 13 al. 1 let. e, 2*

Biffer

*Art. 13 al. 3, 4; 13a; 14–16*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition de la minorité*

(Mühlemann, Chiesa, Michel Matthias, Stark, Würth)

Biffer

*Proposition de la minorité*

(Wasserfallen Flavia, Crevoisier Crelrier, Fivaz Fabien, Roth Franziska)

*Art. 13 al. 1 let. c*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Art. 13 Abs. 1 Bst. c – Art. 13 al. 1 let. c*

**Würth** Benedikt (M-E, SG), für die Kommission: Bei der Zahl der Fördertatbestände unter den Programmvereinbarungen ist noch eine Frage offen, und zwar die Frage der Qualität.

AB 2025 S 819 / BO 2025 E 819

Die Mehrheit ist der Meinung, dass dies Sache der Kantone sei. Diese müssen ohnehin tätig sein, auch ohne Animiersubventionen des Bundes. Die Mehrheit sieht auch hier klassische Mitnahmeeffekte, wenn wir diesen Fördertatbestand ins Gesetz einbauen. Die Minderheit ist der Meinung, dass man hier ein wichtiges Thema aufgreifen muss. Aber ich gehe davon aus, dass Frau Wasserfallen noch einlässlicher und viel besser erläutern wird, was die Überlegungen der Minderheit sind.

**Wasserfallen** Flavia (S, BE): Wir haben jetzt mit dem vorangegangenen Entscheid im Grundsatz die Programmvereinbarungen mal befürwortet. Jetzt geht es um den Inhalt. Wie von der Bundesrätin schon ausgeführt, haben wir ursprünglich fünf Förderbereiche diskutiert, die Bestandteil dieser Förderprogramme sein sollen. Jetzt haben wir im Beschluss des Ständerates zwei Förderbereiche, nämlich die Schliessung von Angebotslücken im Allgemeinen für alle und im Spezifischen für Kinder mit Behinderungen, mit Einschränkungen.

Jetzt möchte ich Sie einladen, mit meiner Minderheit noch einen dritten Förderbereich aufzunehmen. Damit Sie auch wissen, was das finanziell bedeuten würde, nenne ich die Zahlen: Wir würden von 100 Millionen Franken für vier Jahre auf 156 Millionen gehen, weiterhin für den Zeitraum von vier Jahren; das sehen Sie weiter hinten auf der Fahne. Das ist also immer noch weniger, als der Bundesrat für diesen Bereich ursprünglich vorgesehen und im Finanzplan eingestellt hatte.

Wieso möchte ich Sie einladen, hier noch das Thema der Qualität aufzunehmen? Weil Qualität idealerweise Hand in Hand mit Quantität geht. Nur Quantität ist aus meiner Sicht ungenügend. Denn wir müssen Angebote schaffen, mit welchen sich das Vertrauen der Eltern in diese Betreuungsinstitutionen gewinnen lässt. Die Eltern müssen sicher sein, dass ihre Kinder sich mit verlässlichen, verfügbaren und fachlich qualifizierten Personen in einer anregungsreichen und sicheren Umgebung entwickeln können. Und was braucht es dafür? Dafür braucht es eine gute Qualifikation des Betreuungspersonals, es braucht einen angemessenen Betreuungsschlüssel,



es braucht auch die Implementierung und Entwicklung von pädagogischen Konzepten. Genau das meine ich mit Qualität, die auch die Verbesserungs- und Fehlerkultur in den Institutionen fördert.

Dafür braucht es, und damit komme ich jetzt auf eine konkretere Ebene, eine Datenlage von Kindern im Vorschulalter, und es braucht eine wissenschaftliche Begleitung. Hier kann der Bund im Rahmen dieser Programmvereinbarungen eine wichtige koordinierende, unterstützende Rolle einnehmen, damit Eltern und Kinder schweizweit auf ein hochqualitatives Angebot vertrauen können.

Ich danke Ihnen, wenn Sie meinem Minderheitsantrag zustimmen.

**Chassot** Isabelle (M-E, FR): Je vous remercie pour le vote précédent. J'aimerais simplement rappeler l'importance qu'il y avait de soutenir deux éléments dans les conventions-programmes: la création des places d'accueil de manière générale et, en particulier, celles pour les enfants en situation de handicap. La proposition de la minorité – je remercie notre collègue Flavia Wasserfallen pour sa motivation – concerne surtout les aspects dits pédagogiques et structurels, tel que cela figure dans le projet de loi. Il s'agit là cependant vraiment d'une tâche dont les cantons doivent avoir la charge et qu'ils sont d'ailleurs en mesure de remplir. Je rappelle qu'ils ont la responsabilité complète de l'école obligatoire et qu'ils connaissent parfaitement la question des concepts pédagogiques. Je rappelle aussi que ce sont les cantons qui, aujourd'hui, autorisent l'ouverture de structures d'accueil et j'attends d'eux – et ils le font très bien – qu'ils s'occupent également de la question des aspects structurels.

C'est la raison pour laquelle nous avons fait un pas – un pas important – pour les conventions-programmes, mais qu'il s'agit à mon sens de limiter aux éléments qui font une différence et surtout sur lesquels la Confédération peut exercer un contrôle, à savoir la création de places, plus que la question des concepts pédagogiques ou structurels pour lesquels les cantons possèdent à la fois le personnel et les compétences. Ils peuvent aussi dépenser quelques moyens pour cela.

**Stark** Jakob (V, TG): Kollegin Chassot hat die Argumente jetzt ziemlich gut vorweggenommen; genau darauf hätte ich auch hinweisen wollen: auf die föderalistischen Strukturen und darauf, dass die Kantone hier auch ihre Arbeit machen. Aber ich möchte Ihnen nochmals in Erinnerung rufen, dass wir ein Entlastungsprogramm haben, dass wir in den nächsten Monaten 2 Milliarden Franken einsparen sollen und dass wir uns wirklich sehr gut überlegen sollten, ob wir hier wieder 56 Millionen Franken mehr ausgeben wollen.

Sie müssen sich immer auch Folgendes bewusst machen: Wenn Sie möchten, dass vonseiten Bund neue Qualitäts- und Kontrollvorschriften erlassen werden, heisst das natürlich, dass diese nachher in den Kantonen umgesetzt werden müssen, was dort wiederum zu mehr Bürokratie führt. Wenn ich in den Bereich der Pflegeberufe hineinhöre, stelle ich fest, dass eines der grössten Probleme in den von der Vorlage betroffenen Bereichen der grosse administrative Aufwand ist. Hier ist schon zu fragen, wo mit diesen Qualitätssicherungs-vorschriften dann die Grenze ist. Diese Bürokratie nicht immer weiter ausufern zu lassen, ist ein weiteres wichtiges Argument, das für die Mehrheit spricht.

Ich danke Ihnen, wenn Sie die Mehrheit unterstützen.

**Präsident** (Caroni Andrea, Präsident): Die Frau Bundesrätin verzichtet auf ein Votum.

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 21.403/7636)

Für den Antrag der Mehrheit ... 32 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 12 Stimmen

(0 Enthaltungen)

#### *Übrige Bestimmungen angenommen*

*Les autres dispositions sont adoptées*

### *3. Abschnitt – Section 3*

**Präsident** (Caroni Andrea, Präsident): Wir haben die Artikel 13 bis 16 bereinigt und behandeln nun den Antrag der Minderheit Mühlemann auf Streichung des ganzen 3. Abschnitts. Herr Berichterstatter, möchten Sie sich zum Antrag der Minderheit Mühlemann auf Streichung des 3. Abschnitts äussern?

**Würth** Benedikt (M-E, SG), für die Kommission: Wie zuvor Frau Chassot auch dargelegt hat, bilden der Antrag der Minderheit Mühlemann zu Artikel 1 Absatz 2, über den wir vorhin abgestimmt haben, und der Antrag der Minderheit Mühlemann zum 3. Abschnitt formell keinen Konzeptantrag. Wenn wir aber jetzt als Rat kohärent





bleiben wollen, dann müssen wir hier der Mehrheit folgen. Wenn wir die Artikel 13 bis 16 streichen, haben wir eine unsorgfältige Gesetzgebung, also keine Rechtsgrundlage. Hier sollten wir kohärent sein; insofern müsste man nun eigentlich der Mehrheit folgen.

**Präsident** (Caroni Andrea, Präsident): Wir stimmen nun über den Streichungsantrag Mühlemann ab.

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 21.403/7637)

Für den Antrag der Mehrheit ... 26 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 19 Stimmen

(0 Enthaltungen)

AB 2025 S 820 / BO 2025 E 820

*Art. 13 Abs. 1 – Art. 13 al. 1*

*Ausgabenbremse – Frein aux dépenses*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 21.403/7638)

Für Annahme der Ausgabe ... 28 Stimmen

Dagegen ... 17 Stimmen

(1 Enthaltung)

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht*

*La majorité qualifiée est acquise*

**Änderung anderer Erlasse**

**Modification d'autres actes**

**Ziff. 1 Art. 3 Abs. 1 Bst. c**

*Antrag der Kommission*

c. die Betreuungszulage für erwerbstätige Personen, wobei im Falle von zwei anspruchsberechtigten Personen beide Anspruch auf Betreuungszulagen haben müssen, ausser es liegen sachliche Gründe für die Nichterwerbstätigkeit vor: sie wird vom ... sofern das Kind in einer Landessprache institutionell betreut wird. Die Kantone bezeichnen eine Stelle, die die Daten verwaltet, die zur Führung des Registers der anerkannten familienergänzenden Institutionen nach Artikel 21c notwendig sind und sie der Zentralen Ausgleichsstelle meldet. Der Bundesrat regelt die Einzelheiten, namentlich die sachlichen Gründe der Nichterwerbstätigkeit sowie die Ermittlung und Festlegung des im Ausland erzielten Einkommens.

**Ch. 1 art. 3 al. 1 let. c**

*Proposition de la commission*

c. l'allocation de garde destinée aux personnes exerçant une activité lucrative, à la condition que, s'il y a deux ayants droit, tous deux aient droit à l'allocation de garde, à moins que l'absence d'activité lucrative ne soit justifiée par des raisons objectives: elle est octroyée ... dans lequel une langue nationale parlée. Les cantons désignent un service qui gère les données nécessaires à la tenue du registre des structures d'accueil extrafamilial reconnues visé à l'article 21c et les annonce à la Centrale de compensation. Le Conseil fédéral règle les modalités, notamment les raisons objectives de l'absence d'activité lucrative ainsi que la détermination et la fixation du revenu réalisé à l'étranger.

**Würth Benedikt** (M-E, SG), für die Kommission: Ich muss hier etwas ausführlicher werden, weil sich Ihre Kommission bei dieser Bestimmung nochmals sehr ausführlich mit der Frage auseinandergesetzt hat, inwieweit das Kriterium der Erwerbstätigkeit zu konkretisieren ist. Mit der Fassung der ersten Runde haben wir entschieden, dass man erwerbstätig sein muss, wenn man eine Betreuungszulage beantragen möchte. Wir haben aber nicht entschieden, ob sich das in einer Zweielternfamilie auf beide potenziell anspruchsberechtigten Personen bezieht. Insofern haben wir uns die Frage gestellt, ob es angesichts der Zielsetzung dieses Erlasses, auch die



Mobilisierung von Arbeitskräften zu fördern, nicht sachgerecht wäre, im Gesetz festzuhalten, dass im Grunde genommen beide anspruchsberechtigten Personen erwerbstätig sein müssen.

Konkret und einfach gesagt: In einer Konstellation, bei der ein Elternteil nach der Gesetzgebung erwerbstätig ist und der andere Elternteil nicht, bestünde keine Anspruchsberechtigung mehr. Wir sind in der Kommission der Meinung, wir sollten beide anspruchsberechtigten Personen mit einbeziehen, weil wir sonst inkonsequent sind und nicht die Zielsetzung des Gesetzes verfolgen.

Ich möchte Sie auch daran erinnern, dass wir beispielsweise bei der Frage, ob jemand, der arbeitslos ist, anspruchsberechtigt ist, gesagt haben: Nein, hier besteht kein Grund für eine staatliche Leistung. Er oder sie kann die Kinderbetreuung selbst übernehmen.

Die Frage, die sich hier stellt, ist, was das finanziell ausmacht. Diese Kosten können nur schwer quantifiziert werden. Eine Herleitung kann man machen, wenn man die Fallzahlen oder die Verhältnisse beim Nachweis des Kinderbetreuungskostenabzugs im Steuerrecht, also des Drittbetreuungskostenabzugs, betrachtet. Immerhin sind dort 5 bis 10 Prozent der Fälle dergestalt, dass in einem Haushalt tatsächlich nur eine Person erwerbstätig ist. Diese Fallkategorie würde neu ausgeschaltet.

Zur Frage der Erwerbstätigkeit: Wir sind hier ja in der Logik des Familienzulagensystems, und wir wollen diese Logik nicht verlassen. In dieser Hinsicht ist die Frage nach der Schwelle der Erwerbstätigkeit definiert. Um Familienzulagen beziehen zu können, müssen Arbeitnehmende aktuell ein AHV-pflichtiges Einkommen von mindestens 630 Franken im Monat bzw. 7560 Franken im Jahr erzielen. Liegt das Einkommen unter diesem Betrag, gilt die arbeitnehmende Person als nicht erwerbstätig. Das ist im Grunde genommen die Schwelle, die gilt. Ich sage das, weil Sie das aus der Fahne nicht herauslesen können.

Wenn Sie unseren Antrag lesen, sehen Sie: Es gibt gewisse sachliche Gründe, bei denen eine Ausnahme vom Grundsatz, den ich soeben erläutert habe, gerechtfertigt ist. Die Konkretisierung dieser sachlichen Gründe wird aber der Verordnungsgeber, also der Bundesrat, vornehmen. Ich gebe Ihnen ein Beispiel, das in der Kommission diskutiert wurde und das zeigt, in welche Richtung es gehen könnte: Es ist denkbar, dass der zweite Elternteil schwer oder gar nicht auffindbar ist oder es einen Kontaktabbruch gab aufgrund von Gewalt, Konflikten usw. In einem solchen Fall wäre es stossend, vom alleinerziehenden Elternteil einen Nachweis der Erwerbstätigkeit des anderen zu verlangen. Das sind typischerweise Härtefälle, in denen jedem einleuchtet, dass es schwer nachvollziehbar wäre, wenn die zweite Erwerbstätigkeit auch beigebracht werden müsste. Aber diese Detailfälle werden durch den Verordnungsgeber, durch den Bundesrat, konkretisiert.

Wir nehmen hier auch ein Anliegen der Wirtschaft auf. Die Wirtschaft hat zu Recht darauf hingewiesen, dass nach dem Konzept der Kommission bzw. des Ständerates die Finanzierung massgeblich durch die Wirtschaft erfolgt. Die Wirtschaft hat zu Recht dargelegt: Wenn sie schon zahlen muss, dann soll bei der Arbeitskräftemobilisierung ein möglichst guter Effekt erzielt werden. Leute, die nicht erwerbstätig sind und trotzdem Betreuungszulagen kriegen – das wäre nicht im Sinne des Erfinders. Vor diesem Hintergrund haben wir diese grössere Anpassung vorgenommen.

Die weiteren Ausführungen, die im Antrag gemacht werden, beziehen sich auf technische Rechtsgrundlagen. Wir müssen diesbezüglich die Registerführung etwas komplexer ausgestalten. Es ist aber machbar. Es ist ein gewisser Mehraufwand, das ist einzuräumen. Aber diese Bestimmung wurde unter Einbezug der Konferenz der Ausgleichskassen entwickelt, und es ist durchaus machbar, das so zu vollziehen.

Wir haben diese Konstellation auch bei den Differenzzulagen. Wenn von zwei Elternteilen der eine im Kanton X und der andere im Kanton Y arbeitet, haben wir auch solche Fallkonstellationen. Insofern ist das für den Vollzug nicht etwas grundlegend Neues.

Wir haben nach längerer und sehr einlässlicher Analyse und Diskussion diese Optimierung im Erlass vorgenommen. Ich glaube, mit dieser Anpassung wurde die Vorlage nochmals verbessert. Es konnte eine Lücke geschlossen werden.

Namens der Kommission bitte ich Sie, uns hier zu folgen. Es liegen keine anderslautenden Anträge vor.

**Baume-Schneider** Elisabeth, conseillère fédérale: Effectivement, il n'y a pas de minorité, donc je n'ai pas demandé le vote sur la question de la langue.

Je souhaiterais cependant amener quelques éléments au sujet de l'activité lucrative du second ayant droit. Ce nouveau critère, qui conditionne le droit à l'allocation de garde à l'exercice d'une activité lucrative par le second ayant droit, ne doit pas nous empêcher de garder à l'esprit que le recours aux services institutionnels d'accueil extrafamilial dépend, en réalité, d'une série de facteurs. On peut penser au nombre d'enfants, à l'âge des enfants, à l'offre régionale en matière de garde d'enfants et aux ressources informelles disponibles,



mais également aux coûts et aux normes culturelles. Ce n'est donc pas seulement le fait que les deux parents travaillent qui compte, mais aussi l'environnement global.

Il faut encore préciser qu'il n'existe pas de données qui permettent d'établir la corrélation entre la durée de prise en charge d'un enfant dans une structure d'accueil extrafamilial et le taux d'activité des parents. Mais, je le concède, il est plausible de supposer que les ménages qui disposent de deux revenus ont davantage et plus régulièrement recours à la garde institutionnelle des enfants.

Si l'introduction de ce critère de revenu minimum pour le deuxième parent n'entraînait qu'une réduction marginale des coûts estimés, elle augmenterait quand même – j'attire votre attention sur ce point – la charge administrative pour les organes d'exécution.

J'ajoute encore un élément qualitatif : cette condition pourrait compliquer la situation pour les familles, notamment lorsque les parents sont séparés ou ont des relations difficiles ; le fait de devoir fournir ce genre d'informations ne sera pas des plus simples.

Je souhaitais attirer votre attention sur ces quelques difficultés puisque, comme vous l'avez remarqué en commission, nous n'étions pas fascinés par cette proposition. Mais nous la prenons en considération.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 1 Art. 5 Abs. 2ter**

*Antrag der Mehrheit*  
Festhalten

*Antrag der Minderheit*

(Roth Franziska, Crevoisier Crelier, Fivaz Fabien, Michel Matthias, Wasserfallen Flavia)  
Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 1 art. 5 al. 2ter**

*Proposition de la majorité*  
Maintenir

*Proposition de la minorité*

(Roth Franziska, Crevoisier Crelier, Fivaz Fabien, Michel Matthias, Wasserfallen Flavia)  
Adhérer à la décision du Conseil national

**Würth** Benedikt (M-E, SG), für die Kommission: Es geht um die Frage, wie hoch die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen sein soll. Die Mehrheit ist der Meinung, dass wir an unserem ursprünglichen Beschluss festhalten sollten. Darin wird als Maximum der zweifache Betrag festgehalten. Die Minderheit möchte als Maximum den dreifachen Betrag.

Zuhanden der Materialien: Es ist klar, dass es hier um die Kosten für die Eltern geht. Wenn für die Eltern die tatsächlichen Kosten für die institutionelle Kinderbetreuung aufgrund des Betreuungsmehraufwands höher ausfallen, dann gibt es eine entsprechende Erhöhung.

Die Kommission fällt die Entscheidung mit 6 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung. Ich bitte Sie namens der Mehrheit, hier an Ihrem ursprünglichen Beschluss festzuhalten. Dass es Mehrkosten gibt, ist völlig unbestritten, aber die Mehrheit ist der Meinung, dass der Faktor 2 gerechtfertigt ist und dass man hier nicht weiter gehen sollte.

**Roth** Franziska (S, SO): Mit meiner Minderheit beantrage ich, die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen auf maximal das Dreifache zu erhöhen – so, wie es der Nationalrat mit deutlicher Mehrheit beschlossen hat. Nur eine lineare Erhöhung bis zum dreifachen Betrag ermöglicht eine verhältnismässige Beteiligung an den realen Mehrkosten bei der Betreuung von Kindern mit Behinderungen. Je nach Behinderung brauchen diese Kinder eine ganz unterschiedlich intensive Betreuung. Eine Limitierung auf den zweifachen Betrag wird den tatsächlichen Kosten, die einige Familien zu tragen haben, nicht gerecht und erschwert den Zugang ihrer Kinder zur familienergänzenden Betreuung.

Ich möchte diesen dreifachen Bedarf an einem realen Beispiel aus einer Kita verdeutlichen. Gleichzeitig möchte ich aber auch erwähnen, dass ich aus beruflichen Gründen viele solche Beispiele kenne. Das reale Beispiel: Ein dreieinhalbjähriges Mädchen mit Verdacht auf eine Autismus-Spektrum-Störung benötigt fast durchgehend eine Eins-zu-eins-Begleitung. Sie reagiert auf Stress mit Erbrechen, sie schreit oder erstarrt, wenn andere Kinder ihr zu nahe kommen, und kann nur einschlafen, wenn eine vertraute Bezugsperson anwesend ist. Ohne intensive Betreuung wäre die Teilhabe in der Kita nicht möglich. Mit der passenden engen Unterstützung und



einem Betreuungsfaktor 3 kann sie jedoch Erfahrungen sammeln und, wie alle anderen Kinder auch, lernen und gefördert werden, sodass ihr der Einstieg in den Regelkindergarten ermöglicht wird. Das ist eine Chance, die dem Mädchen sonst auf jeden Fall verwehrt bleibt. Und genau das ist der Kern dieses Antrags. Es geht also nicht um ein "nice to have" oder gar um Luxus, sondern um reale, belegbare Mehrkosten, die Familien nicht alleine tragen können.

Dieses Mädchen hat das seltene Glück, dass es in einer der wenigen Schweizer Gemeinden lebt, die Mehrkosten finanzieren. Im Kanton Solothurn stimmen wir am 28. September über ein Kinderbetreuungsgesetz ab. Der Kanton Solothurn beteiligt sich zu 100 Prozent an den Mehrkosten für Plätze für Kinder mit Behinderungen. Es wäre schön, wenn der Bund hier auch mit unterstützen und ein Bekenntnis zu jedem Kind ablegen würde, egal, wie es auf die Welt gekommen ist.

Für die Mehrheit der Familien bedeutet die fehlende Finanzierung nämlich, dass eine externe Betreuung nicht möglich ist und ein Elternteil die Erwerbstätigkeit aufgeben muss. Die erhöhte Betreuungszulage wäre ein bedeutender Beitrag an die Mehrkosten, auch wenn diese mit dem Faktor 3 bei Weitem noch nicht gedeckt sind. Somit entstehen auch keine Fehlanreize. Auch mit der erhöhten Zulage leisten die Eltern einen substantiellen Eigenanteil. Aber wir ermöglichen den Kindern damit die Teilhabe von Anfang an, und wir ermöglichen den Eltern damit, die Teilhabe am Arbeitsmarkt aufrechtzuerhalten. Eine Begrenzung auf den maximal zweifachen Betrag verkennet diesen Bedarf und setzt zudem ein problematisches Signal an Kantone, in denen weiterhin behinderungsbedingte Mehrkosten in erheblicher Höhe anfallen und zusätzliche kantonale Beiträge unabdingbar sind.

Es gibt schätzungsweise 500 Kinder mit Behinderungen im Vorschulalter, deren Betreuungsmehraufwand mehr als doppelt so gross ist. Die Mehrkosten sind aufgrund der geringen Anzahl und in Anbetracht der späteren Einsparungen, auch durch eine bessere Integration in den Kindergarten und die Schule, eigentlich vernachlässigbar. Im Rahmen einer Analyse des Luzerner Kita-plus-Programms hat man die Auswirkungen von Investitionen in Plätze für Kinder mit Behinderungen untersucht. Professor Zimmermann von der Universität Luzern geht davon aus, dass bei der Übernahme der Mehrkosten rund 50 Prozent an die Gesellschaft und somit an den Staat oder die Gemeinden und Kantone zurückfliessen. Hinzu kommen die positiven Beschäftigungseffekte bei den Eltern. Bei Eltern von Kindern mit besonderen Bedürfnissen sind die volkswirtschaftlichen Auswirkungen besonders bedeutend, da diese Eltern halt auch öfters zu den Working-Poor zählen.

Da die Studie von Marc Zimmermann auf leichtere Behinderungen fokussierte, ist zu beachten, dass der genannte Effekt bei schweren Behinderungen noch stärker sein dürfte. Zu beachten sind gemäss Marc Zimmermann auch weitere finanzielle Aspekte. Ich möchte noch in Erinnerung rufen: Eine Behinderung kann Folgekosten wie beispielsweise Sonderschulungen, Heimplatzierungen und IV-Renten nach sich ziehen. Frühe Integration und angemessene Förderung können die Chancen für die Inklusion in Regelstrukturen und die Integration in den Arbeitsmarkt erhöhen. Gelingt diese Integration in Regelschule, Familie und Arbeitsmarkt, hat das grosse Auswirkungen auf die späteren Kosten, denn die Werte sinken. Es lassen sich somit hohe Kosten vermeiden.

Im Namen der Minderheit bitte ich Sie deshalb, unseren Antrag anzunehmen und den maximal dreifachen Betrag zu ermöglichen. Damit schliessen wir weniger Kinder aus und schaffen Wahlfreiheit für ihre Eltern.

AB 2025 S 822 / BO 2025 E 822

**Michel Matthias (RL, ZG):** Ich unterstütze den Antrag der Minderheit Roth Franziska und möchte das Gesagte in drei Punkten noch verdeutlichen. Ich kenne die Situation von betroffenen Familien und Kindern als Copräsident der IG Seltene Krankheiten; damit ist auch meine Interessenbindung dargelegt.

Ich glaube erstens, dass wir mit relativ tiefen Mehrkosten eine enorm hohe Wirkung erzielen, wenn wir der Minderheit folgen. Kollegin Roth hat es erwähnt: Die Mehrkosten sind da, und es sind effektive Mehrkosten. Es werden ja nur diejenigen bezahlt, die effektiv entstehen. Es geht um einen Maximalbetrag. Bei schwächeren Behinderungen wäre der Faktor 3 ja nicht nötig, aber bei den rund 500 Kindern mit schweren Beeinträchtigungen braucht es ihn, sonst wäre es eine Art politische Deckelung. Es gibt ausgewiesene Mehrkosten, und wir würden sagen: Nein, nein, wir machen aus politischen Gründen eine Deckelung – so wie bei der Frage der Lohnexzesse. Hier geht es nicht um Lohnexzesse, es geht um ausgewiesene Kosten. Bisher hat niemand gesagt, diese Aufwände würden nicht entstehen. Sie entstehen.

Wenn wir diese schwersten Fälle nicht abdecken, führt das zweitens dazu, dass die betroffenen Eltern auf diesen Kosten sitzenbleiben. Sie können den Betreuungsplatz allenfalls nicht finanzieren, können einer Erwerbstätigkeit nicht im gewünschten Mass nachgehen. Das führt einfach zu einer Chancenungleichheit. Es geht um Gleichstellung; es geht um Chancengleichheit, also um ein höchst liberales Anliegen. Es geht bei



kleinen Kindern um Startchancen, das ist der Punkt.

Drittens sind die Mehrkosten – wir haben uns das in der Kommission erklären lassen – relativ gering und fallen im Zusammenhang mit den Gesamtkosten eigentlich kaum ins Gewicht. Die Lohnnebenkosten der Arbeitgeber würden dadurch nicht steigen, es wäre eine kleine Rundungsdifferenz.

Also, zusammengefasst: Kollektiv ist das keine Belastung, es hat aber für die 300 bis 500 Einzelfälle eine enorme Wirkung. Deshalb spreche ich mich im Interesse der Chancengleichheit der betroffenen Familien für den Antrag der Minderheit Roth Franziska aus.

**Baume-Schneider** Elisabeth, conseillère fédérale: Cela a été mentionné : le Conseil national, lui, est d'avis que cette allocation devrait atteindre jusqu'à trois fois l'allocation régulière si les coûts liés au handicap le justifient. La majorité de la commission propose de maintenir votre position, tandis que la minorité Roth Franziska propose, elle, de se rallier à la position du Conseil national.

Le Conseil fédéral reconnaît que les coûts effectifs assumés par les parents dont les enfants sont en situation de handicap sont souvent plus élevés. Les coûts peuvent évoluer de manière significative en fonction du handicap ou en fonction des besoins de l'enfant concerné. À l'heure actuelle, force est de constater que les modèles cantonaux sont très différents et présentent une typologie de mécanismes de financement assez différente sur ce qui est pris en considération ou pas, et ne couvrent pas toujours tous les frais supplémentaires à la charge des parents.

Sur le plan des données dont on a connaissance, on s'est référé à Procap, qui estime à 9000 le nombre d'enfants en âge préscolaire en situation de handicap dans notre pays. Procap – toujours – estime que 3000 d'entre eux auraient besoin d'une place d'accueil extrafamilial. Selon son évaluation, un facteur d'encadrement de 1,5 pourrait être suffisant pour environ 75 pour cent des enfants concernés. Si on appliquait donc ce facteur allant jusqu'à trois fois l'allocation aux 750 enfants nécessitant un encadrement plus soutenu, et en supposant une prise en charge de cinq jours par semaine, le coût maximal s'élèverait à environ 13,5 millions de francs, soit une augmentation – cela a été relevé précédemment – modeste des dépenses de 4,5 millions de francs par rapport au facteur 2. Je dois donc pouvoir l'affirmer : si on mentionne la question de l'égalité des chances, ce n'est pas une question vraiment financière, mais une question de principe. Si votre conseil souhaite appliquer le facteur 2 ou 3, je vous laisse prendre cette décision.

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 21.403/7639)

Für den Antrag der Mehrheit ... 24 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 21 Stimmen

(0 Enthaltungen)

#### **Ziff. 1 Art. 7 Abs. 3**

##### *Antrag der Kommission*

Die zweitanspruchsberechtigte Person ist verpflichtet, beim Vollzug der Betreuungszulage im Sinne von Artikel 28 und 31 ATSG mitzuwirken.

#### **Ch. 1 art. 7 al. 3**

##### *Proposition de la commission*

Le second ayant droit est tenu de collaborer au sens des articles 28 et 31 LPGA lors de l'exécution de l'allocation de garde.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Ziff. 1 Art. 16a**

##### *Antrag der Kommission*

Die Familienausgleichskassen können die Auszüge der individuellen Konten der zweitanspruchsberechtigten Person zur Prüfung der Bezugsberechtigung der Betreuungszulage einholen.

#### **Ch. 1 art. 16a**

##### *Proposition de la commission*

Les caisses de compensation pour allocations familiales peuvent demander les extraits des comptes individu-



els du second ayant droit pour l'examen du droit à l'allocation de garde.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 1 Art. 21j Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

Die Organe der Bundesstatistik erstellen nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (BstatG) und in Zusammenarbeit mit den Kantonen harmonisierte Statistiken in den Bereichen der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung.

**Ch. 1 art. 21j al. 1**

*Proposition de la commission*

Les organes de la statistique fédérale établissent, conformément à la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF) et en collaboration avec les cantons, des statistiques harmonisées sur l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants.

*Angenommen – Adopté*

**Ziff. 1 Art. 24 Abs. 5**

*Antrag der Mehrheit*

Festhalten

*Antrag der Minderheit*

(Fivaz Fabien, Crevoisier Crelier, Roth Franziska, Wasserfallen Flavia)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Ch. 1 art. 24 al. 5**

*Proposition de la majorité*

Maintenir

*Proposition de la minorité*

(Fivaz Fabien, Crevoisier Crelier, Roth Franziska, Wasserfallen Flavia)

Adhérer à la décision du Conseil national

**Würth** Benedikt (M-E, SG), für die Kommission: Hier geht es um eine Frage, die wir eigentlich schon in der ersten Runde klar entschieden hatten. Konkret und im Regelfall sprechen wir hier von Grenzgängerinnen und Grenzgängern. Wenn sie

AB 2025 S 823 / BO 2025 E 823

ihr Kind in der Schweiz, also am Arbeitsort, betreuen lassen, dann ist es klar, dass sie die Betreuungszulage bekommen. Wird das Kind aber im Wohnortstaat betreut, soll die Betreuungszulage eben nicht exportiert werden können.

Die Frage des Exports der Betreuungszulagen wurde kontrovers diskutiert. Die Verwaltung stellt sich auf den Standpunkt, dass ein solcher Nichtexport freizügigkeitswidrig wäre. Die Kommissionsmehrheit ist zwar der Meinung, dass nicht auszuschliessen ist, dass es tatsächlich freizügigkeitswidrig ist. Wir haben aber auch festgestellt, dass es dazu in der EU keine höchstrichterlichen Entscheide des EuGH gibt und wir es insofern auch darauf ankommen lassen können. Wir werden dann sehen, ob diese Bestimmung, falls sie so in Kraft treten sollte, dereinst Thema in einem gemischten Ausschuss zum Freizügigkeitsabkommen sein wird. Diesbezüglich lassen wir es, wie gesagt, ein Stück weit darauf ankommen.

Weiter haben wir die Frage geklärt, ob es irgendwelche neuen Sachverhalte oder Elemente aus dem Vernehmlassungspaket zu den Bilateralen III gibt. Das ist nicht der Fall.

Zusammengefasst: Die Kommissionsmehrheit ist der Meinung, dass wir hier festhalten und den Export der Betreuungszulagen nicht einräumen sollten.

**Fivaz** Fabien (G, NE): Moi, je voudrais vous inviter à être à la fois honnêtes et surtout raisonnables, parce que l'accord de libre circulation des personnes fixe assez clairement le cadre : les aides que nous créons doivent



pouvoir être exportées. C'est le cas pour les allocations familiales – le texte que nous modifions aujourd'hui concerne cette loi.

Je voudrais vous rappeler qu'en 2019, sauf erreur, notre Parlement a modifié cette loi justement pour inclure le dispositif qui permet aux personnes de l'Union européenne de toucher les allocations familiales. À mon avis, il devrait en être de même pour l'allocation de garde. J'étais dans la commission soeur du Conseil national lorsque nous avons élaboré l'ancienne loi, celle dont nous ne voulions pas – que vous ne vouliez pas – à l'époque, avec l'allocation de garde. Nous avons eu exactement le même débat ; à un moment donné, l'Office fédéral de la justice est venu en commission en disant que nous devons nous référer à l'accord sur la libre circulation des personnes. On peut d'ailleurs même douter de l'applicabilité de la disposition, puisque si vous lisez par exemple le rapport qui nous a fait modifier la loi sur les allocations familiales à l'époque, il indique clairement qu'en réalité, nos accords avec l'Union européenne priment le droit suisse.

Dans ce sens-là, je vous propose de supprimer cette disposition. On peut évidemment attendre une décision des tribunaux ou espérer que personne ne fasse de demande ou ne dépose un recours, mais à mon avis, si nous souhaitons être honnêtes avec nos concitoyennes et concitoyens, on doit supprimer cette disposition.

**Baume-Schneider** Elisabeth, conseillère fédérale: Votre conseil a décidé de réserver le droit à l'allocation de garde aux parents concernés par la garde de leurs enfants dans le cadre institutionnel uniquement sur le territoire suisse, tandis que le Conseil national, en prenant en considération les éléments du droit européen en matière de coordination, a décidé d'accorder le droit à l'allocation de garde aussi aux parents dont les enfants bénéficient d'une prise en charge au sein de l'Union européenne ou de l'AELE. Votre commission propose le maintien de votre décision, tandis que la minorité Fivaz Fabien vous demande de vous rallier au Conseil national.

Selon les règles de coordination internationale qui sont contenues dans l'accord sur la libre circulation avec l'Union européenne et dans la convention AELE, l'allocation de garde doit être qualifiée d'allocation familiale. Elle est dès lors exportable et doit être versée pour les enfants qui sont pris en charge dans un État de l'UE ou de l'AELE. Exclure explicitement l'allocation de garde du champ d'application des règles européennes de coordination viole donc l'accord sur la libre circulation avec l'Union européenne et la convention AELE et expose la Suisse à un potentiel conflit, que ce soit avec l'Union européenne ou avec l'AELE.

Vu ces considérations, je vous invite à lever cette divergence et à suivre la proposition de la minorité de votre commission.

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 21.403/7640)

Für den Antrag der Mehrheit ... 33 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 12 Stimmen

(0 Enthaltungen)

#### **Ziff. 2 Art. 2 Abs. 3; 7 Abs. 2**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Ch. 2 art. 2 al. 3; 7 al. 2**

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Ziff. 2 Art. 9 Abs. 2 Bst. f**

*Antrag der Kommission*

f. Artikel 16a (Prüfung der Bezugsberechtigung).

#### **Ch. 2 art. 9 al. 2 let. f**

*Proposition de la commission*

f. article 16a (examen du droit)

#### *Angenommen – Adopté*



**Ziff. 3 Art. 50a Abs. 1 Bst. bquater**

*Antrag der Kommission*

bquater. den Familienausgleichskassen zur Durchführung der Betreuungszulage;

**Ch. 3 art. 50a al. 1 let. bquater**

*Proposition de la commission*

bquater. aux caisses de compensation pour allocations familiales pour l'application de l'allocation de garde ;

*Angenommen – Adopté*

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

**2. Arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance**

*Antrag der Mehrheit*

Eintreten

*Antrag der Minderheit*

(Mühlemann, Chiesa, Michel Matthias, Stark, Würth)

Nichteintreten

*Proposition de la majorité*

Entrer en matière

*Proposition de la minorité*

(Mühlemann, Chiesa, Michel Matthias, Stark, Würth)

Ne pas entrer en matière

**Würth** Benedikt (M-E, SG), für die Kommission: Hier sind wir beim dritten Element der ganzen Diskussion über die Programmvereinbarungen. Es geht hier um den Verpflichtungskredit. Wir haben vorhin sowohl bei der Rechtsgrundlage als auch beim Streichungsantrag Mühlemann zu den Artikeln 13 bis 16 Ja gesagt zum Modell der Programmvereinbarungen. Würde man jetzt hier Nein sagen, hätte man zwar eine Rechtsgrundlage, aber keinen Verpflichtungskredit. Ich überlasse es Ihnen, zu beurteilen, ob das kohärent wäre.

Ein Verpflichtungskredit ist bekanntlich ein Höchstbetrag. Im Rahmen der Budgetdebatte kann das Parlament den Betrag dann selbstverständlich immer noch kürzen oder erhöhen – nein, erhöhen kann es ihn nicht, aber kürzen. (*Teilweise Heiterkeit*) Wir sind ja in einer Sparrunde.

AB 2025 S 824 / BO 2025 E 824

Aus Effizienzgründen stelle ich in einem Aufwisch auch noch die Frage, wie viel man einsetzen will. Die Anträge der Mehrheit und der Minderheit stehen auf Seite 31 der deutschsprachigen Fahne. Die Positionen der Mehrheit und der Minderheit haben eine gewisse Logik. Sie haben vorhin darüber diskutiert, ob die Verbesserung der Qualität ein Fördertatbestand werden soll oder nicht. Die Minderheit Wasserfallen Flavia verlangte dies. Darum steht bei der Minderheit Wasserfallen Flavia ein Betrag von 156 Millionen Franken und bei der Mehrheit – diese umfasst 8 Stimmen – ein Betrag von 100 Millionen Franken für den Verpflichtungskredit über vier Jahre. Das würde 25 Millionen Franken pro Jahr bedeuten.

Die Höhe des Verpflichtungskredits hängt logischerweise mit der Zahl der Fördertatbestände zusammen. Wir haben vorhin zwei definiert und beschlossen. Ich erwähne sie nochmals: erstens die Schliessung von Angebotslücken und zweitens die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen. Die Mehrheit schlägt Ihnen vor, 100 Millionen Franken zu bewilligen. Im Vergleich zu heute ist das ein tieferer Betrag. Nach Massgabe des geltenden Rechts geben wir heute je nachdem 50 bis 60 Millionen Franken pro Jahr aus. So ist die Ausgangslage, Sie entscheiden.

Die Mehrheit Ihrer Kommission möchte diesen Bundesbeschluss, also diesen Verpflichtungskredit. Die Minderheit Mühlemann hat aus den erwähnten Gründen, die Herr Mühlemann schon ausgeführt hat, dargelegt, dass





es keine Aufgabe des Bundes ist, hier Gelder zu sprechen. Ich überlasse es selbstverständlich der Minderheit, nochmals einen Anlauf zu nehmen.

Noch ein Punkt: Wenn Sie jetzt nochmals Nein sagen und Nichteintreten beschliessen würden, dann wäre nach meinem Verständnis die Vorlage vom Tisch. Der Ständerat hätte zweimal Nein gesagt, zweimal Nichteintreten beschlossen. Die Vorlage wäre erledigt. Ich sage das einfach, damit Sie sich auch dessen bewusst sind.

**Mühlemann Benjamin** (RL, GL): Unser Rat hat mit 24 zu 20 Stimmen im Zweckartikel die gesetzliche Grundlage geschaffen und das nachher im 3. Abschnitt des Gesetzes auch konkretisiert. Er hat die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass der Bund finanzielle Beiträge gewährt. Finanzielle Beiträge kann der Bund dann gewähren, wenn er die Mittel zur Verfügung hat. Vielleicht ist das mittelfristig wieder der Fall, dann kann man diese neue gesetzliche Grundlage zur Anwendung bringen. Im Moment ist das aber nicht der Fall. Das Parlament wird im Rahmen des Entlastungspakets 2027 noch im laufenden Jahr Priorisierungen vornehmen müssen. Uns steht auch eine intensive Finanzplandebatte bevor. Es wäre falsch, jetzt mit diesem Entscheid etwas vorwegzunehmen, mit einem Beschluss, der eben nicht zeitgemäss ist. Es ist der falsche Zeitpunkt, um einen solchen Verpflichtungskredit zu gewähren.

Ich sage es nochmals: Unser Rat hat es schon in der ersten Lesung genau so gehandhabt. Finanzbeschlüsse können Sachentscheide übersteuern, das ist gang und gäbe. Es spricht also nichts dagegen, hier jetzt finanzpolitisch konsequent zu bleiben und allenfalls später darauf zurückzukommen.

**Baume-Schneider Elisabeth**, conseillère fédérale: Très brièvement – car les débats ont eu lieu : on aborde le Conseil des États comme la chambre de réflexion. Or, on peut corréliser la cohérence avec la réflexion. Les premières décisions ou options prises me semblent donc nécessiter une cohérence pour la décision sur cet objet.

**Präsident** (Caroni Andrea, Präsident): Wir stimmen über den Nichteintretensantrag der Minderheit Mühlemann ab.

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 21.403/7641)

Für Eintreten ... 25 Stimmen

Dagegen ... 19 Stimmen

(0 Enthaltungen)

#### *Detailberatung – Discussion par article*

#### **Titel**

*Antrag der Kommission*

Bundesbeschluss über die Unterstützung der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung

#### **Titre**

*Proposition de la commission*

Arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Ingress**

... gestützt auf Artikel 14 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Unterstützung der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung (UKibeG) vom ...

#### **Préambule**

... vu l'article 14 alinéa 1 de la loi fédérale du ... sur le soutien à l'accueil extrafamilial institutionnel pour enfants (LSAcc) ...

#### *Angenommen – Adopté*



**Art. 1**

*Antrag der Mehrheit*

*Abs. 1*

Für die Programmvereinbarungen zur Weiterentwicklung der institutionellen Kinderbetreuung (3. Abschnitt UKi-beG) ... ein Verpflichtungskredit von höchstens 100 Millionen Franken bewilligt.

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag der Minderheit*

(Wasserfallen Flavia, Crevoisier Crelrier, Fivaz Fabien, Roth Franziska)

*Abs. 1*

... ein Verpflichtungskredit von höchstens 156 Millionen Franken bewilligt.

**Art. 1**

*Proposition de la majorité*

*Al. 1*

Un crédit d'engagement de 100 millions de francs ... pour le développement de l'accueil extrafamilial pour enfants (section 3 LSAcc).

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition de la minorité*

(Wasserfallen Flavia, Crevoisier Crelrier, Fivaz Fabien, Roth Franziska)

*Al. 1*

Un crédit d'engagement de 156 millions de francs ...

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit*

*Adopté selon la proposition de la majorité*

*Abs. 1 – Al. 1*

*Ausgabenbremse – Frein aux dépenses*

*Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 21.403/7642)

Für Annahme der Ausgabe ... 24 Stimmen

Dagegen ... 21 Stimmen

(0 Enthaltungen)

*Das qualifizierte Mehr ist erreicht*

*La majorité qualifiée est acquise*

AB 2025 S 825 / BO 2025 E 825

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

(namentlich – nominatif; 21.403/7643)

Für Annahme des Entwurfes ... 26 Stimmen

Dagegen ... 19 Stimmen

(0 Enthaltungen)

**Präsident** (Caroni Andrea, Präsident): Das Geschäft geht an den Nationalrat zurück.