

93.428

Parlamentarische Initiative (Zisyadis)

Betreuung der Kinder im Vorschulalter als öffentliche Aufgabe

Initiative parlementaire (Zisyadis)

Reconnaître la prise en charge des enfants en bas âge comme tâche publique

Kategorie IV, Art. 68 GRN – Catégorie IV, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 19. März 1993

Ich ersuche die eidgenössischen Räte, eine Änderung des Artikels 27 der Bundesverfassung vorzuschlagen, mit der die Betreuung von Kleinkindern im Vorschulalter als öffentliche Aufgabe der Kantone in der Verfassung verankert wird.

Texte de l'initiative du 19 mars 1993

L'Assemblée fédérale est invitée à préparer un projet modifiant l'article 27 de la constitution, afin que la prise en charge des enfants en bas âge, avant leur scolarité, soit inscrite comme tâche publique des cantons.

Haering Binder Barbara (S, ZH) unterbreitet im Namen der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Gemäss Artikel 21ter des Geschäftsverkehrsgesetzes unterbreiten wir Ihnen den Bericht der Kommission, die mit der Vorprüfung der am 19. März 1993 von Herrn Zisyadis eingereichten parlamentarischen Initiative betraut war.

Diese Initiative fordert eine Änderung des Artikels 27 der Bundesverfassung, mit der die Betreuung von Kleinkindern im Vorschulalter als öffentliche Aufgabe der Kantone in der Verfassung verankert wird.

Die Kommission hat den Initianten am 7. Januar 1994 angehört.

Begründung des Initianten

In unserer Gesellschaft lassen sich seit einigen Jahrzehnten bedeutende Umwälzungen feststellen: Auflösung der Kernfamilie, Zunahme der Scheidungsquote, zahlreiche Geburten ausserehelicher Kinder, Aufkommen von Familien mit nur einem Elternteil, stets zunehmende Eingliederung der Frauen in das Berufsleben usw. Diese gesellschaftlichen Veränderungen ziehen einen erhöhten Bedarf an Krippen, Horten und anderen Einrichtungen nach sich, in denen Kinder der Altersstufen zwischen 0 und 6 bis 7 Jahren tagsüber oder stundenweise betreut werden können.

Solche Betreuungseinrichtungen ergänzen sich gegenseitig: Sie erfüllen alle eine ihnen spezifische Aufgabe. Es ist längst bekannt, dass das Wesentliche an Prägung vor dem Schuleintritt erfolgt. Die Kinder brauchen daher Entfaltungsmöglichkeiten und Erfahrungsfelder ausserhalb des Familienkreises. Ausserdem sind diese Betreuungseinrichtungen ein zusätzliches soziales Netz, das den am meisten benachteiligten Familien das Leben erleichtert und verhindert, dass sie sozial isoliert werden. Die Pädagogen attestieren diesen Einrichtungen, dass sie vorbeugend gegen Marginalisierungen, spätere Suchtmittelabhängigkeiten (Alkohol, Drogen) und Gewalt wirken können. Zudem spielen solche Betreuungseinrichtungen als Orte der Begegnung von Kindern ganz unterschiedlicher sozialer Herkunft eine wichtige Rolle bei der Durchmischung der Gesellschaftsschichten. Die gegenwärtige Wirtschaftskrise und die kantonalen Defizite werfen

uns aber in die Situation um die Jahrhundertwende zurück. Bedingt durch den Mangel an Plätzen, neigen wir dazu, die Verbindung «Betreuungseinrichtung – benachteiligte Familien» festzumauern. Es ist wichtig, mit der Annahme dieser Initiative, diesen Strukturen ihre Funktion der sozialen Durchmischung wiederzugeben.

Wie aus verschiedenen Berichten hervorgeht, ist das Angebot an Betreuungsplätzen heute qualitativ und vor allem quantitativ unbefriedigend. Es genügt der Nachfrage in keiner Weise und ist von Kanton zu Kanton und selbst innerhalb der Kantone sehr unterschiedlich. Ausserdem müssen viele Betreuungseinrichtungen ihre Tore schliessen, weil sie nebst der Unterstützung durch Private oder durch die Gemeinde keine Zuwendungen erhalten.

Um dem abzuweichen und der Nachfrage entgegenzukommen, muss die Verfassung so geändert werden, dass die Betreuung der Kleinkinder als öffentliche Aufgabe der Kantone erklärt wird. Eine Verankerung in der Verfassung wäre ein Impuls für die Politik der Kantone; sie würde eine Verbesserung des Angebotes an öffentlichen Einrichtungen sowie die Subventionierung privater und öffentlicher Initiativen in diesem Bereich ermöglichen.

Auch wenn diese Regelung allein nicht ausreicht – sie müsste mit einer Mutterschaftsversicherung, einem Elternurlaub und einer Änderung des Schulstundenplans einhergehen –, so hätte sie doch bereits einen besonderen Stellenwert in unserem Jahr der Familie.

Erwägungen der Kommission

Die Kommissionsmitglieder sind sich alle der Bedeutung dieses Themas und der Wichtigkeit des Anliegens bewusst. Eher geteilter Meinung sind sie jedoch in bezug auf die vom Initianten Josef Zisyadis vorgeschlagene Lösung.

– Gleichwohl möchte die Mehrheit der Kommission dieser Initiative Folge geben, weil die ausserfamiliäre Kinderbetreuung ein Thema ist, das im Parlament zur Sprache kommen muss. Dass die Kinder nicht nur in privater, sondern auch in öffentlicher Obhut stehen und dadurch der Staat zum Handeln aufgefordert sein sollte, geht aus folgenden Überlegungen hervor:

a. die Kindererziehung fällt zwar primär klar in den Verantwortungsbereich der Eltern, doch muss der Staat Verantwortung gegenüber Einelternfamilien und jenen Eltern tragen, die sich mangels materieller Mittel nicht um ihre Kleinkinder kümmern können;

b. Frauen müssen ebenso wie Männer die Möglichkeit haben, neben der Kindererziehung einen Beruf auszuüben und sich beruflich zu entfalten. Ungenügende Betreuungseinrichtungen sind mit ein Grund dafür, dass heute noch nicht alle Frauen diese Möglichkeit haben.

Die Kinderbetreuung ist mit Kosten verbunden. Die Gesellschaft will und braucht Kinder; deren Betreuung ist deshalb nicht nur eine private, sondern auch eine allgemeine Aufgabe. Die Erwartung, dass diese Aufgabe vorwiegend von der Frau übernommen wird, beruht auf der überholten Rollenverteilung zwischen Mann und Frau und entspricht einer partnerschaftlichen Gesellschaft nicht mehr. Deshalb muss der Staat hier Verantwortung übernehmen.

Während die Mehrheit der Kommission der Grundsatzfrage der Initiative (Kinderbetreuung) zustimmte, blieb sie in bezug auf die Form geteilter Meinung. So wurde u. a. kritisiert, dass die Initiative sich nur auf die Kinder im Vorschulalter beziehe, während das Betreuungsproblem sich auch für die Schulkinder stelle. Sicher werde hier der Aufgabenbereich der Kantone tangiert; dem Anliegen komme aber eine zu grosse Bedeutung zu, als dass der Bund hier einfach beiseite stehen könnte.

Ebenfalls angesprochen wurde das Kollidieren dieser Initiative mit der Uno-Konvention über die Rechte des Kindes, die dem Parlament noch in diesem Jahr vorgelegt werden soll. Nach Auffassung einiger Mitglieder sind die Absätze 2 und 3 der Konvention befriedigender als die Initiative, weil dort staatliches Handeln der elterlichen Verantwortung nachgestellt und damit als subsidiär bezeichnet wird.

– Die Minderheit der Kommission möchte dieser Initiative

keine Folge geben. Als Teil des Sozialwesens liegt der angesprochene Bereich in der Kompetenz der Kantone. Die Minderheit hält es nicht für sinnvoll, von «Bern» aus ein Diktat zu erlassen; es gelte, regionalen Unterschieden und der Einstellung der Bevölkerung nuanciert Rechnung zu tragen, und dazu seien die Kantone besser in der Lage. Einige von ihnen haben im übrigen dieses Problem lösen können, wie der Initiator in seiner Begründung darlegt. Es wurde in Frage gestellt, ob es angebracht sei, Mehrausgaben zu einem Zeitpunkt zu beschliessen, in dem Bund und Kantone nach Einsparungen suchen.

Haering Binder Barbara (S, ZH) présente au nom de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (Csec) le rapport écrit suivant:

Conformément à l'article 21ter de la loi sur les rapports entre les Conseils, nous vous soumettons le rapport de la commission chargée de l'examen préalable de l'initiative parlementaire déposée le 19 mars 1993 par M. Zisyadis. Ladite initiative demande une modification de l'article 27 de la constitution afin que la prise en charge des enfants en bas âge, avant leur scolarité, soit inscrite comme tâche publique des cantons. La commission a entendu l'auteur de l'initiative le 7 janvier 1994.

Développement de l'auteur de l'initiative

Notre vie sociale enregistre depuis plusieurs décennies des bouleversements très importants: éclatement de la famille nucléaire, augmentation du nombre de divorces, naissance de nombreux enfants hors de l'institution du mariage, développement des familles monoparentales, insertion progressive et constante des femmes dans la vie professionnelle, etc. Ces modifications débouchent sur une demande accrue de crèches, garderies ou autres places d'accueil à la journée ou à temps partiel pour les enfants de toutes les catégories d'âge de 0 à 6 ou 7 ans.

Ces structures d'accueil et structures familiales sont complémentaires: elles ont chacune des tâches qui leur sont propres. Il est désormais reconnu que l'essentiel des acquis s'effectue avant l'entrée à l'école. Il faut donc que les enfants aient des espaces où s'épanouir, où vivre des expériences autres que celles de l'environnement familial. En outre, ces structures d'accueil sont des réseaux sociaux supplémentaires pour alléger la vie des familles les plus défavorisées, pour les empêcher de tomber dans l'isolement social. Les pédagogues reconnaissent l'aspect préventif que peuvent avoir ces structures face à la marginalisation, la dépendance future (alcool, drogue) ou la violence. Elles ont aussi un important rôle de mélange des classes sociales et de lieu d'échanges pour une population enfantine venant de milieux très divers. Mais actuellement, la crise économique et les déficits des budgets cantonaux nous font revenir à la situation du début du siècle: vu le manque de place, nous avons tendance à faire l'amalgame «structures d'accueil – familles défavorisées». Il est important, avec l'acceptation de cette initiative, de donner un coup de pouce pour que ces structures retrouvent leur fonction de mélange des classes sociales.

Comme le montrent de nombreux rapports, l'offre de places est actuellement insuffisante en qualité et surtout en quantité. Elle ne répond en aucun cas à la demande croissante et est fort différente selon les cantons et à l'intérieur même des cantons. En outre, de nombreuses structures d'accueil doivent fermer leurs portes parce qu'elles ne reçoivent pas de soutien autre que privé ou communal.

Pour pallier à ceci et tenter de répondre à la demande, il faut modifier la constitution afin que la prise en charge des enfants en bas âge soit reconnue comme tâche publique des cantons. L'inscription dans la constitution doit avoir un effet déclencheur pour les différentes politiques cantonales. Elle permettra un développement de l'offre publique ainsi qu'un subventionnement des initiatives privées ou publiques dans ce domaine.

Même si cette décision seule ne suffit pas – elle devrait être complétée par des dispositions d'accompagnement comme l'assurance maternité, le congé parental et la modification des horaires scolaires –, elle aurait déjà une valeur particulière en cette année de la famille.

Considérations de la commission

L'ensemble des membres de la commission reconnaît l'importance du sujet abordé par l'auteur de l'initiative, mais est plutôt divisé quant à la solution proposée par M. Zisyadis.

– La majorité de la commission souhaite néanmoins donner suite à cette initiative, car la prise en charge des enfants hors du cadre familial est un problème qui doit être traité au Parlement. Plusieurs arguments tendent en effet à démontrer que les enfants ne relèvent pas uniquement de la sphère privée, mais aussi du domaine public, ce qui devrait inciter l'Etat à agir:

a. s'il est clair que la responsabilité première de l'éducation des enfants est du ressort parental, l'Etat a aussi une responsabilité vis-à-vis des familles monoparentales et des parents qui n'ont pas la possibilité matérielle de s'occuper de leurs enfants en bas âge;

b. pour s'accomplir professionnellement, les femmes doivent avoir les mêmes possibilités que les hommes de mener de front l'éducation de leurs enfants et l'exercice de leur profession; du fait notamment de l'insuffisance de structures d'accueil, toutes les femmes n'ont pas encore cette possibilité.

Le problème des structures d'accueil est lié aux coûts. La société veut et a besoin d'enfants; la prise en charge de ceux-ci ne relève donc pas seulement du domaine privé, mais fait aussi partie des tâches publiques. On s'attend généralement à ce que cette prise en charge soit assumée par la femme; ceci repose sur une conception du partage des rôles entre hommes et femmes qui est aujourd'hui dépassée. C'est pourquoi l'Etat doit prendre ses responsabilités.

Si la majorité de la commission s'est entendue sur le fond du problème (prise en charge des enfants), elle est restée divisée sur la forme. Il a notamment été reproché à l'initiative de se limiter aux enfants en âge préscolaire alors que des problèmes d'accueil se posent aussi pour les écoliers. Et même si ce domaine touche à la compétence des cantons, il est trop important pour que la Confédération s'en désintéresse totalement.

Le problème de collision entre cette initiative et la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant (qui devrait être soumise au Parlement cette année encore) a été évoqué. Pour certains membres, les alinéas 2 et 3 de cette convention sont plus satisfaisants que l'initiative, car ils qualifient une action étatique de subsidiaire, intervenant après la responsabilité parentale prioritaire.

– La minorité de la commission désire ne pas donner suite à l'initiative. Elle estime qu'étant du ressort des affaires sociales, ce domaine relève de la compétence des cantons. De plus, il ne serait pas judicieux de donner des ordres depuis Berne; il existe des différences régionales et il faut pouvoir tenir compte des sensibilités diverses des populations. Les cantons sont mieux à même de le faire. Certains d'entre eux ont d'ailleurs su résoudre ce problème, comme le relève l'auteur de l'initiative dans son développement initial. En outre, la minorité de la commission met en avant la question des coûts et de l'inopportunité de créer des dépenses supplémentaires à un moment où la Confédération et les cantons tentent de faire des économies.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 9 zu 7 Stimmen:

Mehrheit

Der Initiative Folge geben

Minderheit

(Chevallaz, Fehr, Kern, Scheurer Rémy, Schweingruber, Steiner Rudolf)

Der Initiative keine Folge geben

Proposition de la commission

La commission propose, par 9 voix contre 7:

Majorité

Donner suite à l'initiative

Minorité

(Chevallaz, Fehr, Kern, Scheurer Rémy, Schweingruber, Steiner Rudolf)

Ne pas donner suite à l'initiative

Zisyadis Josef (–, VD): En 1990 vivaient en Suisse 550 000 enfants d'âge préscolaire, c'est-à-dire de 0 à 6 ans, et 650 000 enfants en âge de scolarité de 7 à 15 ans. Au moins 650 000 enfants de moins de 15 ans ont une mère qui exerce une activité professionnelle. Si tous ces enfants devaient bénéficier d'une prise en charge extrafamiliale, on pourrait dire par extrapolation qu'il y aurait 26 enfants qui se bagarreraient pour une seule place d'accueil puisqu'il y a actuellement 25 000 places estimées en Suisse.

Que deviennent tous ces enfants qui ne trouvent aucune place d'accueil? La plupart du temps ils restent livrés à eux-mêmes. En effet, un quart des enfants dont les mères exercent une activité lucrative à plein temps n'est pris en charge par personne pendant que leur mère travaille. On peut dire approximativement que c'est 123 000 enfants qui sont livrés à eux-mêmes.

Mon initiative parlementaire demande la préparation d'un projet de modification de la constitution, afin que la prise en charge des enfants en bas âge, avant leur scolarité, soit inscrite comme une tâche publique des cantons. Je n'entre pas dans le débat de savoir où se situe le début de l'âge de scolarité. Ça me paraît être un problème différent. La question, c'est la prise en charge des enfants en bas âge. A notre avis, l'enfant n'est pas un passe-temps privé. Les modifications qui sont intervenues depuis plusieurs décennies – je pense à l'éclatement de la famille nucléaire, à l'augmentation du nombre de divorces, à la naissance de nombreux enfants hors du mariage, ainsi qu'à l'augmentation du nombre de familles monoparentales – exigent que la garde des enfants en bas âge soit reconnue comme une tâche d'utilité publique.

Les rapports ont été nombreux. Il y a eu des rapports patronaux, d'associations de parents et de commissions féminines de différents cantons. Le plus récent, c'est celui de 1992 intitulé «Structures d'accueil pour les enfants» de la Commission fédérale pour les questions féminines. Ce rapport insiste sur le fait que depuis plusieurs années, l'offre est mauvaise, non seulement en qualité, mais surtout en quantité. Elle ne répond pas à la demande croissante. Le rapport dit qu'il faut davantage de crèches, de garderies et d'autres places d'accueil à la journée ou à temps partiel pour les enfants de toutes catégories d'âge de 0 à 6 ou 7 ans.

Bien entendu, décider que la garde des enfants en bas âge est d'utilité publique ne peut être la seule mesure. Il faut bien sûr prendre des mesures d'accompagnement. Le rapport cite l'exemple du canton du Tessin, qui a réussi à faire un certain nombre de modifications intéressantes au niveau de la structure des horaires scolaires et de l'âge d'admission à l'école. Mais il y a de fortes disparités dans l'offre entre les cantons et, à l'intérieur de chaque canton, entre les villes et la campagne.

L'inscription du principe dans la constitution doit avoir un effet déclencheur pour les différentes politiques cantonales. De notre point de vue, deux faits essentiels jouent en faveur de cette inscription constitutionnelle:

1. Il est désormais reconnu que l'essentiel des acquis s'effectue avant l'entrée à l'école. Il faut donc que les enfants aient des espaces où ils puissent s'épanouir, où ils puissent vivre des expériences autres que celles de leur environnement.

2. Ces structures d'accueil sont des réseaux sociaux supplémentaires pour alléger la vie des familles les plus défavorisées, pour les empêcher de tomber dans l'isolement social. Les pédagogues reconnaissent l'aspect préventif que peuvent avoir ces structures face à la marginalisation, à la dépendance future, que ce soit celle de l'alcool ou de la drogue, et à la violence dans et hors de la cellule familiale.

La crise économique que nous traversons pose le problème du risque de ghetto. Au début du XXe siècle les structures d'accueil étaient vues comme des structures d'urgence pour répondre à des situations sociales de familles défavorisées. Depuis les années soixante, on a admis le rôle pédagogique de ces structures d'accueil. Or, actuellement, la crise économique et les déficits des budgets cantonaux risquent de nous faire revenir à la situation du début du siècle. Vu le manque de place, on a tendance à faire l'amalgame réducteur, les structures d'accueil sont réservées aux familles les plus défavorisées.

Il est important, avant de donner suite à cette initiative, de donner un coup de pouce pour que ces structures retrouvent leur fonction de mélange des classes sociales et soient le lieu de rencontre pour une population issue de milieux différents. D'où l'importance que la prise en charge soit reconnue d'utilité publique, car cela signifiera inmanquablement que ces structures font être financées non seulement par les communes, mais aussi par les cantons.

Je vous invite à donner suite à mon initiative parlementaire.

Schweingruber Alain (R, JU), porte-parole de la minorité:

La minorité de la commission est d'avis que les préoccupations mises en exergue dans cette initiative parlementaire sont certainement dignes d'intérêt, mais que les solutions et mesures qu'elle propose sont inadéquates et inappropriées. Il est vrai que le statut des crèches, garderies et autres nurseries mérite qu'on y prête attention et nécessiterait sans doute un certain nombre d'améliorations, tant sur le plan qualitatif que sur le plan quantitatif. La question primordiale est toutefois ici de savoir s'il appartient à la Confédération de légiférer à ce sujet et de s'immiscer ainsi dans un domaine qui, de tout temps, a été entièrement géré par les cantons et les communes. La minorité de la commission répond catégoriquement par la négative à cette question.

L'article 3 de la Constitution fédérale confère aux cantons une compétence générale, n'attribuant à la Confédération que les domaines d'activité qui lui sont spécialement et nommément réservés. Et c'est très bien ainsi, c'est en particulier ainsi que le constituant de 1874 l'a voulu, en vertu d'un principe qui n'a jamais été remis en cause depuis lors. Modifier ce principe en confiant une tâche supplémentaire à la Confédération ne nous paraît dès lors pas du tout adéquat, quand bien même le problème des crèches et garderies est digne d'intérêt.

Tout d'abord, nous pensons que, conformément à l'article 18 de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, la responsabilité des enfants en âge préscolaire doit, en tout premier lieu, être assumée par les parents et par les familles. Une trop grande intervention étatique à ce niveau pourrait précisément être de nature à déresponsabiliser les parents.

D'autre part, nous estimons que les cantons et les communes sont de toute façon bien mieux à même de mettre sur pied et de gérer des infrastructures de crèches que la Confédération ne pourrait le faire. Les collectivités locales et régionales sont en effet infiniment mieux à même d'apprécier cas par cas les besoins existants en la matière et de donner aux crèches et garderies d'enfants la configuration et la structure qu'elles jugent opportunes en fonction des circonstances et des situations locales. Un concept de crèche sera forcément différent selon qu'il sera imaginé et appliqué à Zurich, à Genève, à Bâle, ou dans des villages ou petites collectivités.

Il est vrai, et la pratique le démontre, que les crèches et garderies sont actuellement organisées de manière très inégale et très disparate. Ce n'est, à notre avis, que la démonstration que chaque canton souhaite rester souverain en cette matière. Que l'on veuille obliger la Confédération à s'immiscer encore un peu plus dans des affaires qui n'ont jamais été de son ressort – ce qu'elle ne souhaite d'ailleurs même pas elle-même – nous paraît dès lors particulièrement peu opportun. Ça l'est d'ailleurs d'autant moins que, dans le contexte financier actuel, la Confédération serait plutôt encline à se décharger de tâches qu'à s'en attribuer de nouvelles.

Quant à vouloir charger la Confédération d'imaginer et de créer de nouvelles tâches à imputer et à reporter ensuite intégralement sur les cantons, c'est évidemment impensable dans le contexte actuel. Les cantons n'ont tout simplement pas la possibilité d'assumer de nouvelles tâches et ne sauraient en aucun cas accepter un tel centralisme. Dès lors, nous serions très mal inspirés de le leur imposer. Nous n'avons aucun motif raisonnable de nous défier des cantons et des communes quant à leur façon de gérer leurs crèches et garderies.

Je vous demande dès lors, au nom de la minorité de la commission, de ne pas donner suite à l'initiative qui vous est soumise.

Robert Leni (G, BE), Berichterstatterin: Die Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) hat diese parlamentarische Initiative an ihrer ersten Sitzung im Jahr der Familie behandelt, im Januar 1994. Sie hätte keinen besseren Zeitpunkt wählen können. Wir haben den Initianten angehört und in der Kommission die Gründe für und gegen diese Initiative eingehend diskutiert.

Die Mehrheit der Kommission empfiehlt Ihnen, der Initiative Folge zu geben. Die Lage im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung geht aus zahlreichen Untersuchungen hervor, besonders auch aus der Untersuchung der Eidgenössischen Frauenkommission, die im Jahre 1992 einen umfassenden Bericht erstellt hat. Diese Untersuchungen zeigen, dass die Situation gravierend ist und dass es unumgänglich ist, massive Verbesserungen im familienexternen Betreuungsangebot für Kinder zu realisieren.

Es besteht ein krasses Missverhältnis – der Initiant hat bereits darauf hingewiesen – zwischen Angebot und Nachfrage. Ja, man kann von einem eigentlichen Notstand sprechen. Die Schätzungen der Fachleute gehen davon aus, dass zurzeit nicht einmal ein Zehntel des Bedarfs gedeckt wird und dass sich die Situation laufend zuungunsten der Kinder verschlechtert. Verschiedene Gründe haben zu dieser Situation geführt und verschärfen sich weiterhin: Die Gesellschaft hat einen starken Wandel erfahren, und die Lebensformen haben sich geändert. Immer weniger Kinder leben in traditionellen Familienformen. Ein Drittel aller Ehen wird geschieden. Eine Grosszahl von Kindern leben mit einem einzigen Elternteil zusammen. Viel mehr Frauen sind erwerbstätig, so die Hälfte aller Frauen mit Kindern unter 15 Jahren. Immer mehr Kinder sind Einzelkinder. Kinder brauchen aber Kinder, um gesund aufzuwachsen.

Schliesslich handelt es sich auch um eine zentrale Forderung und ein Anliegen der Gleichstellung, dass Frauen ebenso wie Männer die Möglichkeit haben, die Erwerbstätigkeit mit der Familienarbeit zu verbinden. Diese Situation verlangt einerseits den vermehrten Einbezug der Männer in die Familien- und Kinderbetreuung. Auf der anderen Seite muss es endlich dazu kommen, dass Kinderbetreuung nicht mehr als reine Privatsache der Eltern angesehen wird, sondern dass sie als öffentliche, gesellschaftliche Aufgabe anerkannt und das Angebot den Bedürfnissen entsprechend verbessert wird.

Dieses Angebot soll auch nicht einfach ein Notfallangebot sein, sondern es soll eine echte Alternative und Ergänzung für die Familie sein. Nicht zuletzt ist auch die präventive Funktion wichtig, denn was in den ersten Jahren der Kindheit versäumt wird, das bezahlt die Gesellschaft später doppelt und mehrfach.

Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass es quantitativ nicht nur viel zuwenig Plätze gibt, sondern dass innerhalb der Kantone und zwischen den Kantonen auch äusserst unterschiedliche Verhältnisse herrschen.

Die Kommission hat auch die Frage der Kosten, die von der Minderheit aufgeworfen worden ist, intensiv diskutiert, und sie ist zum Schluss gekommen, dass Kinderbetreuung so oder so sehr arbeitsintensiv und auch sehr kostenaufwendig ist, unabhängig davon, ob sie in der Familie oder ausserhalb der Familie geschieht. Diese Kosten müssen übernommen werden. Wenn sie bisher für die Gesellschaft nicht offensichtlich ins Gewicht gefallen sind, dann deshalb, weil vor

allem die Mütter diese Arbeit bis heute privat und gratis geleistet haben und die Kosten damit weitgehend unsichtbar geblieben sind. Die Frauen können und wollen diese Aufgabe aber nicht mehr alleine tragen, sie wollen, dass die Männer mehr Verantwortung übernehmen, und sie wollen auch bis zu einem gewissen Teil eine Umverteilung der Lasten der Familie auf die Gesellschaft. Die Gesellschaft ist ebenso, wie die Familie selber, daran interessiert, dass wir Kinder haben und dass diese Kinder in einem guten Umfeld und unter guten Bedingungen aufwachsen können.

Die Kinderbetreuung kann nicht, wie von der Minderheit betont wird, der privaten Initiative allein überlassen werden. Es zeigt sich gerade heute, in den Zeiten der Rezession und wo das Leben härter wird, dass die privaten Geldquellen gerade dann versiegen, wenn familienexterne Betreuungsmöglichkeiten nötiger wären denn je. Kinderbetreuung ist aber keine Schönwetteraufgabe, sondern eine ganz zentrale gesellschaftliche Daueraufgabe.

Das föderalistische Argument wurde in der Kommission auch ausgiebig diskutiert. Die Mehrheit ist davon ausgegangen, dass die Delegation an die Kantone, welche die Initiative verlangt, diesem föderalistischen Gedanken entgegenkommt und entspricht. Es geht ja nicht darum, dass man diese Aufgabe zentralisiert, sondern dass man sie den Kantonen zur Lösung zuweist, damit die Kantone sie angepasst und differenziert nach ihren Bedürfnissen in Gemeinsamkeit mit den Gemeinden erfüllen können.

Die Verankerung der Zuständigkeit der Kantone und der Gemeinden in dieser Frage ist übrigens auch eine Forderung der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen. Sie haben in diesen Tagen einen Brief der grossen schweizerischen bürgerlichen Frauenverbände auf dem Pult gehabt, die dieses Anliegen ebenfalls unterstützen.

Kritik an der Initiative wurde zum Teil geübt, weil sie nur die Vorschulkinder betrifft und weil die Betreuungssituation auch für Schulkinder prekär ist. Das stimmt, aber das Vorschulalter ist ein ganz zentrales Alter. Was dort versäumt, nicht oder schlecht gemacht wird, das rächt sich später doppelt. Wir möchten lieber einen kleinen Schritt als gar nichts realisiert sehen.

Kritisiert wurde auch, dass diesem Rat in nächster Zeit die Uno-Konvention über die Rechte des Kindes zur Genehmigung der Ratifizierung vorgelegt werden soll; dort sei das Anliegen der Kinderbetreuung und der Verantwortung der Gesellschaft und des Staates besser und umfassender umschrieben als in dieser Initiative. Ich glaube, wenn die Ratifizierung dieser Konvention von uns genehmigt wird, dann ist kein Schaden entstanden, wenn wir auch der Initiative Folge geben. Wenn wir der Initiative aber keine Folge geben und die Ratifizierung der Uno-Konvention Schwierigkeiten bereiten oder verzögert wird, dann bleibt überhaupt nichts. Ich glaube, dass der Spatz in der Hand doch besser ist als die Taube auf dem Dach.

Die grossen schweizerischen Frauenverbände – der Evangelische Frauenbund der Schweiz, der Schweizerische Katholische Frauenbund und der Schweizerische Gemeinnützige Frauenverein – haben Ihnen geschrieben und appellieren an den Rat, diese Initiative zu unterstützen.

Die Kommission hat mit 9 zu 7 Stimmen beschlossen, Ihnen zu beantragen, der Initiative Folge zu geben. Ich möchte noch einmal betonen, dass es nicht darum gehen kann, dass der Staat die Familie ersetzt, sondern dass er die Familie stärkt und entlastet und, wo es nötig ist, auch ergänzt. Im Anschluss an die schönen Forderungen und Vorsätze, die wir im Jahr der Familie gefasst haben, ist dies ein guter Zeitpunkt. Es wurde in der Kommission gesagt, das Wohl des Kindes müsse vorrangig sein – auch im Interesse des Kindes und der Allgemeinheit wohlverstanden.

Die Mehrheit der Kommission beantragt Ihnen somit mit 9 zu 7 Stimmen, der Initiative Folge zu geben.

Jeanprêtre Francine (S, VD), rapporteur: La commission a traité cette initiative parlementaire en 1994, qui était l'«Année de la famille». Elle a été sensible à l'argumentation de l'auteur de l'initiative puisqu'elle a, par 9 voix contre 7,

décidé d'y donner suite. Si chacun s'accorde à reconnaître l'importance du sujet abordé, c'est la solution adéquate, ou plutôt celle proposée présentement par M. Zisyadis, qui entraînait quelque interrogation.

En effet, la responsabilité première de l'éducation des enfants appartient à la famille. Il n'est pas question ici de remettre ce principe en discussion, mais il s'agit de prendre en compte aussi une réalité sociale actuelle qui voit un nombre de familles dites «éclatées», toujours plus nombreuses, où le parent ou les deux parents, pour des raisons économiques évidentes, doivent exercer une activité professionnelle. Ce n'est même plus un choix. Ainsi la demande en structures d'accueil augmente pour les enfants d'âge préscolaire, notamment – nous savons que ce temps dure longtemps chez nous, jusqu'à l'âge de 7 ans en Suisse allemande –, et que d'ailleurs le besoin d'infrastructures d'accueil est tout autant indispensable au-delà de la petite enfance.

La commission a souhaité donner suite à cette initiative parlementaire, car la prise en charge des enfants hors du cadre familial lui semblait être un problème que le Parlement devait trancher afin de conscientiser les milieux concernés, et les responsables politiques avant tout. Notre société veut et a besoin d'enfants. La prise en charge de ceux-ci ne relève donc pas seulement du domaine privé, mais fait aussi partie d'un intérêt public évident. La communauté des nations l'a bien compris, qui, dans la Convention relative aux droits de l'enfant, dit à son article 18: «Pour garantir et promouvoir les droits énoncés dans la présente convention, les Etats parties accordent l'aide appropriée aux parents dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant, et assurent la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants. Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour assurer, aux enfants dont les parents travaillent, le droit de bénéficier des services et établissements de garde d'enfants pour lesquels ils remplissent les conditions requises.»

Cette convention sera soumise cette année assurément pour ratification à notre Parlement. Même si elle n'est pas d'une application automatique, elle révèle un état d'esprit, une direction que nous devons prendre. Nous sommes encore fort en retard dans notre pays en la matière. Et ce n'est pas l'assurance maternité qui créera à elle seule une politique familiale.

Si nous avons certes reconnu que la compétence en la matière revenait aux cantons, l'article 27 de la Constitution fédérale n'attribuant une compétence à la Confédération qu'en matière d'instruction, nous étions aussi conscients des disparités qui existent entre les cantons en ce qui concerne la prise en charge des enfants.

C'est aussi et surtout pour marquer l'intérêt que la Confédération devrait manifester, et pour engager son sens des responsabilités au plus haut niveau que la majorité de votre commission vous propose de donner suite à l'initiative parlementaire Zisyadis.

Abstimmung – Vote

| | |
|--|------------|
| Für den Antrag der Minderheit (keine Folge geben) | 91 Stimmen |
| Für den Antrag der Mehrheit (Folge geben) | 62 Stimmen |

94.413

Parlamentarische Initiative (Allenspach) Revision der Erwerbersatzordnung

Initiative parlementaire (Allenspach) Régime des allocations pour perte de gain. Révision

Kategorie V, Art. 68 GRN – Catégorie V, art. 68 RCN

Wortlaut der Initiative vom 7. Juni 1994

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 der Bundesverfassung und Artikel 21bis des Geschäftsverkehrsgesetzes unterbreite ich in Form der allgemeinen Anregung folgende parlamentarische Initiative:

Das Bundesgesetz vom 25. September 1952 über die Erwerbersatzordnung für Dienstleistende in Armee und Zivilschutz wird in Abschnitt III so geändert, dass die Entschädigungen an jeden Dienstleistenden mindestens jenem Betrag entsprechen, den er im Falle von Arbeitslosigkeit erhielt.

Texte de l'initiative du 7 juin 1994

En vertu de l'article 93 alinéa 1er de la constitution et de l'article 21bis de la loi sur les rapports entre les Conseils, je présente, sous la forme d'une demande conçue en termes généraux, l'initiative parlementaire suivante:

On modifiera la loi fédérale du 25 septembre 1952 sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée ou dans la protection civile, au chiffre III du chapitre 1, de sorte que l'allocation versée à la personne faisant du service soit au moins égale à celle qu'elle recevrait si elle était au chômage.

Gonseth Ruth (G, BL) unterbreitet im Namen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Begründung des Initianten

Das Entschädigungssystem der EO orientiert sich im wesentlichen immer noch an gesellschaftlichen Gegebenheiten, die vor vierzig Jahren Gültigkeit hatten. Es muss an die aktuellen Verhältnisse angepasst werden. Gemäss Artikel 34ter Absatz 1 Litera d der Bundesverfassung soll der Bund für einen «angemessenen Ersatz des Lohn- und Verdienstaufalles infolge Militärdienstes» besorgt sein. Die EO hat damit eine vergleichbare Funktion wie die Arbeitslosenversicherung (ALV), welche gemäss Bundesverfassung (Art. 34novies Abs. 3) einen «angemessenen Erwerbersatz» zu gewähren hat.

In Tat und Wahrheit sind aber die EO-Taggelder vieler Dienstleistender wesentlich geringer als die ALV-Taggelder, auf welche dieselben Dienstleistenden Anspruch hätten, wenn sie arbeitslos wären. Eine Verbesserung der EO-Leistungen muss schnell erfolgen. Die Benachteiligung von Personen, die in der Armee (inklusive Rotkreuzdienst) oder im Zivilschutz Dienst leisten, fällt insbesondere ins Gewicht bei längerdauernden Dienstleistungen. Erhält etwa ein alleinstehender Arbeitsloser bei einem Einkommen von 4000 Franken von der ALV 2800 Franken, so liegen die entsprechenden Leistungen der EO bei 1800 Franken. Je höher das Einkommen liegt, desto grösser wird die Differenz. Konsequenterweise nimmt die Zahl der Unterstützungsgesuche bei der Soldatenfürsorge massiv zu.

Die EO soll verhindern, dass die Dienstleistenden auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt werden. Sie wird ausschliesslich

Parlamentarische Initiative (Zisyadis) Betreuung der Kinder im Vorschulalter als öffentliche Aufgabe

Initiative parlementaire (Zisyadis) Reconnaître la prise en charge des enfants en bas âge comme tâche publique

| | |
|---------------------|--|
| In | Amtliches Bulletin der Bundesversammlung |
| Dans | Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale |
| In | Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale |
| Jahr | 1995 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | III |
| Volume | |
| Volume | |
| Session | Sommersession |
| Session | Session d'été |
| Sessione | Sessione estiva |
| Rat | Nationalrat |
| Conseil | Conseil national |
| Consiglio | Consiglio nazionale |
| Sitzung | 16 |
| Séance | |
| Seduta | |
| Geschäftsnummer | 93.428 |
| Numéro d'objet | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 23.06.1995 - 08:00 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 1566-1570 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 20 025 790 |

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.