

06.028

**Botschaft  
zum Bundesbeschluss über Finanzhilfen  
für familienergänzende Kinderbetreuung**

vom 10. März 2006

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Bundesbeschlusses über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung mit dem Antrag auf Zustimmung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

10. März 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

---

## Übersicht

*Das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung ist am 1. Februar 2003 in Kraft getreten. Damit wurde ein auf acht Jahre befristetes Impulsprogramm realisiert, mit dem zusätzliche Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern entstehen sollen. Ziel ist es, den Eltern zu ermöglichen, Erwerbsarbeit oder Ausbildung und Familie besser zu vereinbaren. Der dazu vorgesehene erste Verpflichtungskredit beläuft sich auf 200 Millionen Franken über vier Jahre (1. Februar 2003 bis 31. Januar 2007).*

*Kindertagesstätten und Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung können diese Finanzhilfen beantragen, wenn sie neu eröffnet werden oder wenn sie ihr Angebot wesentlich erhöhen. Ebenfalls eingeschlossen sind Projekte im Bereich der Betreuung in Tagesfamilien. Die Finanzhilfen werden in Form von Pauschalbeiträgen und während höchstens drei Jahren ausgerichtet.*

*Das mit der Umsetzung des Impulsprogramms beauftragte Bundesamt für Sozialversicherung hat, den gesetzlichen Vorschriften entsprechend, eine Evaluation des Vollzugs und der Auswirkungen der Finanzhilfen durchgeführt. Ziel war, die Wirkung des Impulsprogramms insbesondere in Bezug auf die Anzahl geschaffener Plätze zu eruieren. Das Ergebnis der Evaluation dient als Entscheidungsgrundlage für die Fortsetzung des Impulsprogramms und die Festlegung des zweiten Verpflichtungskredits für die Zeitspanne vom 1. Februar 2007 bis zum 31. Januar 2011.*

*Der Vollzug des Impulsprogramms wurde als gut beurteilt. Die Evaluation hat gezeigt, dass die Eltern die Betreuungsmöglichkeiten nutzen, um einer Erwerbstätigkeit nachzugehen oder eine Ausbildung zu machen. Dank des Impulsprogramms kann die Zahl der Kinderbetreuungsplätze gesteigert werden. In den ersten vier Jahren können schätzungsweise 13 400 neue Plätze von den Finanzhilfen des Bundes profitieren. Von den verfügbaren 200 Millionen Franken des ersten Verpflichtungskredits werden voraussichtlich maximal 107 Millionen Franken verpflichtet werden, der Rest verfällt.*

*Der Bundesrat beantragt, das Impulsprogramm weiterzuführen. Ausschlaggebend für diesen Entscheid sind die Ergebnisse der Evaluation sowie die Gründe, die für eine Ausweitung des Angebots bei der familienergänzenden Kinderbetreuung sprechen. Gegenüber dem ersten Verpflichtungskredit drängt sich indes mit Blick auf die unerwartet geringe Nachfrage nach den Finanzhilfen und die angespannte Lage der Bundesfinanzen eine markante Kürzung auf. Der Bundesrat spricht sich für einen zweiten Verpflichtungskredit von 60 Millionen Franken für die Zeitspanne vom 1. Februar 2007 bis zum 31. Januar 2011 aus.*

# Botschaft

## 1 Allgemeiner Teil

### 1.1 Ausgangslage

#### 1.1.1 Heutige Lage der familienergänzenden Kinderbetreuung

Die familienergänzende Kinderbetreuung ist ein wesentlicher Bestandteil einer nachhaltigen Familienpolitik. Die Schaffung von Betreuungsplätzen entspricht einem grossen Bedürfnis.

Fast ein Drittel aller Haushalte mit Kindern unter 15 Jahren lässt heute die Kinder regelmässig durch Personen betreuen, die nicht im gleichen Haushalt wohnen. Rund die Hälfte der Familien greift auf Verwandte zurück (hauptsächlich auf die Grosseltern). 16 % der Familien nutzen die Kindertagesstätten (Kinderkrippen, Horte usw.). 15 % geben ihre Kinder zu Tageseltern und 10 % zu Bekannten und Nachbarn. Weitere 8 % beanspruchen andere Betreuungsformen (schulergänzende Betreuung, Anstellung einer Person für die Kinderbetreuung). Für Familien, die ihre Kinder mehr als einen Tag pro Woche betreuen lassen, sind die institutionalisierten Angebote wichtiger als die Kinderbetreuung durch Verwandte<sup>1</sup>. Diese Zahlen geben jedoch weder Auskunft über die Schwierigkeiten der Eltern, einen bedürfnisgerechten Betreuungsplatz für ihre Kinder zu finden, noch liefern sie Anhaltspunkte über die Anzahl Kinder, die in keiner geeigneten Betreuungseinrichtung untergebracht werden können.

Es besteht ein breiter Konsens darüber, dass das Angebot an familienergänzenden Betreuungsplätzen weit hinter der Nachfrage zurück bleibt<sup>2</sup>. Gemäss einer in allen Regionen durchgeführten Erhebung bei einer Stichprobe von Haushalten mit Kindern im Vorschulalter<sup>3</sup> fehlen in der Schweiz schätzungsweise 50 000 Betreuungsplätze für Kinder im Vorschulalter. Besonders für Krippenplätze müssen sich die Eltern auf Wartelisten eintragen und sich meist sehr lange, zuweilen bis zwei Jahre, gedulden<sup>4</sup>, bis ein Platz frei wird. Dass zu wenig Betreuungsplätze zur Verfügung stehen, geht auch aus folgenden Zahlen hervor: Gemäss Schweizerischer Arbeitskräfteerhebung von 1995 würden 50 % der nicht erwerbstätigen Mütter einer Erwerbstätigkeit nachgehen, wenn das Problem der Kinderbetreuung gelöst wäre<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Familienbericht 2004: Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik, Eidg. Departement des Innern, S. 57; (Download unter [www.bsv.admin.ch/fam/projekte/d/familienbericht.htm](http://www.bsv.admin.ch/fam/projekte/d/familienbericht.htm))

<sup>2</sup> Bébés et employeurs – comment réconcilier travail et vie de famille. Vol. 3: Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse, OCDE 2004, p. 124. (Einsichtnahme unter [www1.oecd.org/publications/e-book/8104162E.pdf](http://www1.oecd.org/publications/e-book/8104162E.pdf))

<sup>3</sup> Iten, Rolf et al., Familienergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz: Aktuelle und zukünftige Nachfragepotenziale, Schweizerischer Nationalfonds – NFP 52, 2005. (Download unter [www.nfp52.ch/files/download/Wissenschaftlicher\\_Bericht.pdf](http://www.nfp52.ch/files/download/Wissenschaftlicher_Bericht.pdf).)

<sup>4</sup> Bericht der SGK-N vom 22. Februar 2002 zur Parlamentarischen Initiative Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze (Fehr Jacqueline), BBI 2002 4219, Ziff. 2.1.1.

<sup>5</sup> Frauenfragen, 2/2001, S. 42.

Der Mangel an Betreuungsplätzen wird in der Öffentlichkeit und auf politischer Ebene immer öfter thematisiert. Er ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Zahl berufstätiger Frauen zunimmt, während aufgrund der geänderten Familienstrukturen die Kinder immer seltener innerhalb der Familie, etwa durch die Grosseltern, betreut werden können. Zwei von drei Frauen mit einem Partner und Kindern zwischen 0 und 6 Jahren sind erwerbstätig. Hat das jüngste Kind das Schulalter erreicht, werden etwas mehr als drei Viertel der Frauen wieder berufstätig. Die Erwerbsquote alleinerziehender Frauen liegt deutlich höher als jene von Frauen, die auf einen Partner zählen können<sup>6</sup>.

Für eine Ausweitung des Betreuungsangebots spricht eine Vielzahl von Gründen. Viele davon wurden schon von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (Kommission)<sup>7</sup> und vom Bundesrat<sup>8</sup> bei der Schaffung des Impulsprogrammes für familienergänzende Kinderbetreuungsplätze angeführt. Die familienergänzende Betreuung ist in verschiedener Hinsicht von grundlegender Bedeutung:

- Ein ausreichendes Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung vergrössert die Wahlfreiheit der Eltern und insbesondere der Mütter hinsichtlich der Erwerbstätigkeit, denn noch immer geben viele Frauen bei der Geburt ihres ersten Kindes ihre Berufstätigkeit auf. Gleichzeitig erleichtert ein solches Angebot den Entscheid für Frauen, die berufstätig bleiben wollen oder aus wirtschaftlichen Gründen bleiben müssen, Kinder zu haben.
- Die familienergänzende Betreuung fördert die Sozialisation der Kinder, wirkt sich günstig auf ihre Entwicklung und ihre kognitiven Fähigkeiten aus und kann die Integration, insbesondere in der Schule, erleichtern.
- Die Gleichstellung der Frauen in der Arbeitswelt wird verbessert, die Eltern (Mütter und Väter) können Beruf und Familie besser miteinander vereinbaren. Zudem fördert ein breiteres familienergänzendes Betreuungsangebot auch die Chancengleichheit beider Geschlechter in Bezug auf die Beschäftigungsmöglichkeiten.
- Ein vermehrtes Engagement der Frauen im Beruf hat volkswirtschaftlich günstige Auswirkungen. Einerseits erhöht sich dadurch das Familieneinkommen, was der Familienarmut vorbeugt, sich positiv auf das Konsumverhalten auswirkt und die Steuereinnahmen erhöht. Andererseits kann dadurch der Verlust von Humankapital, der durch den Austritt aus dem Arbeitsmarkt entsteht, eingedämmt und dem Mangel an qualifiziertem Personal in bestimmten Branchen entgegengewirkt werden. Das Bereitstellen von Plätzen für die Kinderbetreuung ist Bestandteil einer familienfreundlichen Unternehmenspolitik. Eine kürzlich vorgestellte Studie bei ausgewählten Schweizer Unternehmen zeigt, dass sich eine solche auszahlt<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Familienbericht 2004, (Fn. 1), S. 50.

<sup>7</sup> Bericht der SGK-N vom 22. Februar 2002, (Fn. 4), Ziff. 2.1.2.

<sup>8</sup> Stellungnahme des Bundesrates vom 27. März 2002 zur Parlamentarischen Initiative Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze (Fehr Jacqueline), BBI 2002 4262, Ziff. 2.1.

<sup>9</sup> Prognos AG, Basel, Betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse familienfreundlicher Unternehmenspolitik, 2005, Bestellung und Download unter [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch).

- Auf lokaler Ebene und insbesondere für die Gemeinden ist ein ausreichendes familienergänzendes Betreuungsangebot ein Pluspunkt im Standortwettbewerb, welches die Wahl des Wohnortes für junge Familien entscheidend beeinflussen kann<sup>10</sup>.

## **1.1.2                   Impulsprogramm zur Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen**

### **1.1.2.1                 Entstehungsgeschichte**

Am 22. März 2000 reichte Nationalrätin Jacqueline Fehr eine parlamentarische Initiative (00.403, Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze) in der Form der allgemeinen Anregung mit folgendem Wortlaut ein:

«Es sind die nötigen gesetzlichen Grundlagen auszuarbeiten, die es dem Bund ermöglichen, die Gemeinden bei der Einrichtung von familienergänzenden Betreuungsplätzen (Krippen, Horte, Tagesfamilien, Tagesschulen usw.) finanziell zu unterstützen.

Der Bund soll während zehn Jahren nach Inkrafttreten der entsprechenden gesetzlichen Grundlagen als Anstossfinanzierung jährlich maximal 100 Millionen Franken an familienergänzende Betreuungsplätze beisteuern. Die Einrichtungen müssen staatlich anerkannt sein. Die Plätze werden durch den Bund während höchstens zwei Jahren nach der Gründung entsprechender Einrichtungen oder Betreuungsverhältnisse unterstützt. Die Unterstützung soll einen Drittel der Betriebskosten nicht übersteigen.»

Der Nationalrat beschloss am 21. März 2001 mit klarem Mehr, der Initiative Folge zu geben.

Am 22. Februar 2002 verabschiedete die Kommission den von ihrer Subkommission «Familienpolitik» ausgearbeiteten Entwurf für das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung mit 14 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen. Den Entwurf für den Bundesbeschluss, welcher die Finanzierung regelt, genehmigte sie mit 13 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen.

Gemäss dem Gesetzesentwurf könnten während zehn Jahren Finanzhilfen an folgende Einrichtungen ausgerichtet werden:

- Kindertagesstätten
- Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung
- Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien.

Nach dem gleichzeitig vorgelegten Entwurf des Bundesbeschlusses sollte für die ersten vier Jahre nach Inkrafttreten ein Verpflichtungskredit von höchstens 400 Millionen Franken bewilligt werden. Für die nachfolgenden Jahre bis zum Ablauf der Geltungsdauer des Gesetzes müssten weitere Verpflichtungskredite neu beschlossen werden.

<sup>10</sup> BetreuungsindeX Kanton Zürich, Ergebnisse der Pilotphase, Gleichstellungskommission des Kantons Zürich, 2004.

In seiner Stellungnahme vom 27. März 2002 hiess der Bundesrat die Ziele der Initiative und deren Umsetzung im Gesetzesentwurf gut, doch erachtete er den dafür vorgesehenen Finanzrahmen als zu hoch und sprach sich deshalb für einen Gesamtbetrag von 100 Millionen Franken für die ersten vier Jahre aus. Der Bundesrat schlug zudem vor, die Finanzhilfen des Bundes auf insgesamt acht Jahre zu befristen, womit die Laufzeit des zweiten Verpflichtungskredites ebenfalls vier Jahre betragen würde.

Am 4. Oktober 2002 wurde das auf acht Jahre befristete Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Familienbetreuung (Gesetz)<sup>11</sup> vom Parlament verabschiedet. Mit Bundesbeschluss vom 30. September 2002<sup>12</sup>, wurde ein Verpflichtungskredit von 200 Millionen Franken für die ersten vier Jahre bewilligt.

Am 9. Dezember 2002 erliess der Bundesrat die Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (Verordnung)<sup>13</sup>. Gesetz und Verordnung traten am 1. Februar 2003 in Kraft.

### **1.1.2.2 Ausgestaltung des Impulsprogramms**

#### **1.1.2.2.1 Grundzüge des Impulsprogramms**

Das Gesetz und die Verordnung haben ein auf acht Jahre befristetes Impulsprogramm eingeführt, das die Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern fördern soll, damit die Eltern Erwerbsarbeit bzw. Ausbildung und Familie besser vereinbaren können.

Gemäss Gesetz sind beitragsberechtigt:

- Kindertagesstätten (vor allem Krippen)
- Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung (z.B. Horte, Tagesschulen, Mittagstische)
- Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien (z.B. Tageselternvereine).

Die Finanzhilfen werden für diese Einrichtungen während längstens drei Jahren ausgerichtet und müssen von den Beitragsbezüglern für die Schaffung oder die Erhöhung des Angebotes einer Kindertagesstätte oder einer Einrichtung für die schulergänzende Betreuung eingesetzt werden. Sie decken maximal einen Drittel der Betriebs- und Investitionskosten. Es werden nur Betreuungseinrichtungen unterstützt, die neu geschaffen werden oder die ihr Angebot erheblich erhöhen. Bereits bestehende Plätze können nicht subventioniert werden.

Im Bereich der Tagesfamilien werden die Finanzhilfen für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie für Projekte zur Verbesserung der Koordination oder der Qualität der Betreuung in den Tagesfamilien gewährt. Weder die Eltern der zu betreuenden Kinder noch die Tagesfamilien können Bundesgelder erhalten. Auch hier wird maximal ein Drittel der Kosten übernommen.

<sup>11</sup> SR 861

<sup>12</sup> BBl 2003 410

<sup>13</sup> SR 861.1

### **1.1.2.2.2                   Anspruchsvoraussetzungen**

Finanzhilfen können nur Betreuungseinrichtungen gewährt werden, deren Träger-schaft als juristische Person organisiert und nicht gewinnorientiert ist oder die von der öffentlichen Hand getragen werden. Die Kindertagesstätten und Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung müssen zudem die kantonalen Qualitätsanfor-derungen erfüllen und über eine langfristige, für mindestens 6 Jahre als gesichert erscheinende Finanzierung verfügen. Ferner sind in der Verordnung für die einzel-nen Typen von Betreuungseinrichtungen spezielle Voraussetzungen festgelegt.

Kindertagesstätten müssen folgende Kriterien erfüllen:

- Neu gegründete Kindertagesstätten müssen mindestens 10 Plätze schaffen und eine Öffnungszeiten von mindestens 25 Stunden pro Woche und 45 Wochen pro Jahr anbieten;
- Bestehende Kindertagesstätten, die ihr Angebot erhöhen, müssen die Platz-zahl um einen Drittel, im Minimum aber um 10 Plätze erhöhen oder die Öffnungszeiten um einen Drittel pro Jahr ausweiten.

Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung müssen folgende Kriterien erfül-len:

- Neu gegründete Einrichtungen müssen mindestens 10 Plätze schaffen und eine Öffnungszeiten von mindestens 4 Tagen pro Woche und 36 Schulwochen pro Jahr anbieten. An jedem Öffnungstag muss mindestens eine Betreuungseinheit angeboten werden, die am Morgen vor Schulbeginn mindestens 1 Stunde, am Mittag mindestens 2 Stunden (inkl. Verpflegung) oder am Nachmittag mindestens 2 Stunden nach Schulschluss umfasst.
- Bestehende Einrichtungen, die ihr Angebot erhöhen, müssen die Platzzahl um einen Drittel, im Minimum aber um 10 Plätze, erhöhen oder ihre Öff-nungszeiten um einen Drittel pro Jahr ausdehnen.

### **1.1.2.2.3                   Bemessung und Dauer der Finanzhilfen**

Finanzhilfen für Kindertagesstätten werden während 2 Jahren ausgerichtet. Es handelt sich um Pauschalbeiträge in der Höhe von 5000 Franken pro neuen Platz und Jahr für ein Vollzeitangebot (Öffnungszeit von mind. 2025 Betriebsstunden pro Jahr); für Angebote mit kürzeren Öffnungszeiten wird der Betrag proportional gekürzt. Für belegte Plätze wird während 2 Jahren der volle Pauschalbeitrag aus-gerichtet. Während des ersten Beitragsjahres kommt für die nicht belegten Plätze ein Beitrag in der Höhe von 50 % des Pauschalbeitrages hinzu.

Die Finanzhilfen für Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung werden während 3 Jahren ausgerichtet. Es handelt sich ebenfalls um Pauschalbeiträge für neue Plätze. Diese betragen für ein Vollzeitangebot (Öffnungszeit von mind. 225 Tagen pro Jahr) pro Platz und Jahr 3000 Franken. Für Angebote mit kürzeren Öffnungszeiten wird der Betrag proportional gekürzt. Für die Bemessung der Pau-schalbeiträge sind die Betreuungseinheiten pro Tag massgebend. Es wird zwischen Morgenbetreuung (vor Schulbeginn), Mittagsbetreuung (inkl. Verpflegung) und Nachmittagsbetreuung (nach Schulschluss) unterschieden. Für belegte Plätze wird während der ersten beiden Beitragsjahre der volle Pauschalbeitrag, während des

dritten Beitragsjahres 50 % des Pauschalbeitrages ausgerichtet. Hinzu kommt während des ersten Beitragsjahres ein Beitrag für die nicht belegten Plätze in der Höhe von 50 % des Pauschalbeitrages.

Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien erhalten einerseits Finanzhilfen für die Aus- und Weiterbildung der Tageseltern und der mit der Koordination betrauten Personen. Diese werden während höchstens 3 Jahren ausgerichtet und betragen bis zu 85 Franken pro beschäftigte Tagesfamilie, höchstens aber ein Drittel der effektiven jährlichen Kosten. Andererseits werden an Projekte zur Verbesserung der Koordination oder der Qualität der Betreuung in den Tagesfamilien Finanzhilfen von einem Drittel der anrechenbaren Kosten ausgerichtet.

#### **1.1.2.2.4 Verfahren: Einreichung des Beitragsgesuchs bis zur Ausrichtung der Finanzhilfen**

Die Beitragsgesuche sind spätestens 12 Wochen vor der Betriebsaufnahme, der Erhöhung des Angebotes oder der Durchführung der entsprechenden Massnahmen beim Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) einzureichen. Nach einer Vorprüfung werden die Gesuche dem zuständigen Kanton zur Stellungnahme geschickt. Die kantonale Behörde soll sich u.a. zur Frage des Bedarfs, der Qualität und zum Finanzierungskonzept äussern. Nach einer Schlussprüfung entscheidet das BSV in Form einer Verfügung über die Beitragsberechtigung und deren Dauer. Dieser Entscheid kann mit Beschwerde beim Eidgenössischen Departement des Innern angefochten werden.

Die Finanzhilfen werden jährlich ausgerichtet. Die für die Berechnung erforderlichen Unterlagen sind innert drei Monaten nach Ablauf des Beitragsjahres bzw. nach Beendigung des Projektes einzureichen. Auf schriftlichen Antrag hin können Vorschüsse gewährt werden.

### **1.2 Verlauf des Impulsprogramms von 2003–2006**

Betrachtet man die seit der Inkraftsetzung des Gesetzes bis zum 31. Januar 2006 eingereichten 875 Gesuche, so ergibt sich folgendes Bild: Fast die Hälfte der 875 Gesuche betreffen Kindertagesstätten, 41 % Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung und 10 % den Bereich der Tagesfamilien. 71 % der Gesuche wurden von privaten Trägerschaften, 29 % von der öffentlichen Hand eingereicht. Zwei Drittel der Gesuche betreffen die Schaffung von neuen Institutionen und ein Drittel die Erhöhung bereits bestehender Angebote. 482 Gesuche konnten bewilligt werden. 162 Gesuche mussten abgelehnt werden, 91 Gesuche wurden von den Gesuchstellenden zurückgezogen und die übrigen Gesuche sind in Bearbeitung. Mit den 482 bewilligten Gesuchen wird die Schaffung von 7637 neuen Betreuungsplätzen unterstützt. Es sind damit Verpflichtungen im Gesamtbetrag von maximal 63,3 Millionen Franken eingegangen worden. Eine Übersicht über die regionale Verteilung findet sich in der Tabelle im Anhang. Falls sämtliche der bis zum 31. Januar 2006 eingereichten Gesuche, die noch pendent sind, bewilligt werden, profitieren insgesamt 10 568 neue Betreuungsplätze von den Finanzhilfen und es werden insgesamt Verpflichtungen im Gesamtbetrag von maximal 85,6 Millionen Franken eingegangen.

Werden diese Ergebnisse hochgerechnet, so werden in den ersten vier Jahren des Impulsprogramms insgesamt 13 400 Plätze mit finanzieller Unterstützung des Bundes geschaffen. Daraus ergeben sich Verpflichtungen im Gesamtbetrag von maximal 107 Millionen Franken. So hoch wird die Summe der Finanzhilfen sein, wenn die geschaffenen Plätze voll ausgelastet werden. Im Bereich der Tagesfamilien wird hauptsächlich die Aus- und Weiterbildung unterstützt.

### **1.3 Evaluation des Impulsprogramms**

#### **1.3.1 Evaluationsberichte gemäss gesetzlichem Auftrag**

Artikel 8 des Gesetzes und Artikel 14 der Verordnung schreiben eine regelmässige Evaluation der Auswirkungen der Finanzhilfen vor. Dazu können aussenstehende Fachleute beigezogen werden. Die Evaluation soll die Wirksamkeit der Anstossfinanzierung prüfen, indem Bilanz über die Anzahl geschaffener Betreuungsplätze gezogen wird<sup>14</sup>. Darauf basierend soll über die Fortsetzung des Programms entschieden und der Finanzbedarf für den zweiten Verpflichtungskredit der Periode vom 1. Februar 2007 bis zum 31. Januar 2011 (zweiter Verpflichtungskredit) festgelegt werden.

Gestützt auf die genannten Bestimmungen hat das BSV im August 2004 zwei externe Aufträge erteilt. Die Ergebnisse der beiden Untersuchungen sind in zwei Evaluationsberichten veröffentlicht worden. Der erste Bericht beinhaltet die Evaluation des Vollzugs des Bundesgesetzes durch die verschiedenen Akteure<sup>15</sup>. Der zweite Bericht untersucht und beurteilt die Auswirkungen der Finanzhilfen<sup>16</sup>.

Die Evaluationen konnten sich auf Daten und Erfahrungen aus den ersten 19 Monaten Laufzeit des Impulsprogramms, also bis im September 2004 stützen. Damit konnte die Einführungsphase hinreichend untersucht und bewertet werden. Über die weitere Umsetzung und Wirkung des Gesetzes erlauben die Grundlagen jedoch nur bedingt abgestützte Schlussfolgerungen, weil die Laufzeit des Programms zu kurz ist und die Resultate der Evaluationen von den spezifischen Gegebenheiten der Startphase geprägt sind.

<sup>14</sup> Bericht der SGK-N vom 22. Februar 2002, (Fn. 4), Ziff. 4.4 und Stellungnahme des Bundesrats vom 27. März 2002, (Fn. 8), Ziff. 2.3 Schlussfolgerungen.

<sup>15</sup> B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Evaluation des Vollzugs, in: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Nr. 318.010.11/05, BSV, 2005, ISBN 3-909340-27-X, [http://www.bsv.admin.ch/forschung/publikationen/11\\_05d\\_eBericht.pdf](http://www.bsv.admin.ch/forschung/publikationen/11_05d_eBericht.pdf).

<sup>16</sup> Ecoplan, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Evaluation des Impacts, in: Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Nr. 318.010.12/05, BSV, 2005, ISBN 3-9093-40-28-8, [http://www.bsv.admin.ch/forschung/publikationen/12\\_05d\\_eBericht.pdf](http://www.bsv.admin.ch/forschung/publikationen/12_05d_eBericht.pdf).

## **1.3.2 Ergebnisse der Evaluationsberichte**

### **1.3.2.1 Evaluation des Vollzugs des Impulsprogramms**

Die erste der beiden Evaluationen untersucht den Vollzug in inhaltlicher und verfahrensmässiger Hinsicht. Die zentralen Evaluationsfragen lauten: Wie wird die praktische Umsetzung von den Beteiligten beurteilt? Hat sich der Vollzug in der bisherigen Praxis verändert? Mit welchen Voraussetzungen sind die verschiedenen Akteure konfrontiert? Wo und wie interagieren sie? Welche Unterstützungen benötigen die Gesuchstellenden, wer bietet welche Hilfestellungen an (z.B. Verbände, BSV, Kantone)? Sind typische Schwierigkeiten festzustellen und gibt es dazu systematische Erklärungen?

Die Ergebnisse zeigen, dass sich weder aus Sicht des BSV, der Gesuchstellenden noch der kantonalen Fachpersonen systematische Mängel im Vollzug des Impulsprogramms feststellen lassen. Die Kommunikation zwischen dem BSV und den Trägerschaften sowie den Kantonen wird allgemein als gut beurteilt. Das Verfahren ist in seiner Grundstruktur zweckmässig, wenn auch vereinzelte Verbesserungsmöglichkeiten ausgemacht werden. Einzelne Probleme traten zu Beginn des Vollzugs auf, konnten aber inzwischen weitgehend behoben werden.

Die inhaltliche wie formale Prüfung der beim BSV eingereichten Gesuche entspricht den Vorgaben von Gesetz und Verordnung. Gegenstand der Prüfung ist in erster Linie die Plausibilisierung der langfristigen Finanzierung und somit der Nachhaltigkeit der neu zu schaffenden Angebote. Die Einschätzung des BSV hinsichtlich der Nachhaltigkeit der Einrichtungen hat sich bisher als richtig erwiesen. Nur vereinzelt mussten bewilligte Angebote wieder schliessen. In der Startphase des Impulsprogramms (Februar bis Juli 2003) mussten 20 % der Gesuche aus formalen Gründen abgelehnt werden (v.a. Nichteinhalten der Einreichfrist und unzulässige Rechtsform der Trägerschaft). Nach intensiver Information seitens des BSV konnte dieser Anteil inzwischen auf 6 % gesenkt werden (Februar bis Juli 2005).

Ein Grossteil der Gesuche ist unvollständig oder fehlerhaft, insbesondere bezüglich Angaben zu Budget und Finanzierung. Auch die eingereichten Abrechnungen erweisen sich als viel problematischer als angenommen. Dadurch ergibt sich ein unvorhergesehen hoher Bearbeitungsaufwand für das BSV, weil zusätzlich zum Prüfverfahren aufwändige Unterstützungs- und Beratungsleistungen erbracht werden müssen. Die Evaluation zeigt auf, dass nach Ansicht der Kantone und Verbände die vom BSV geforderten Angaben in den Gesuchen nicht über jene Abklärungen hinaus gehen, die eine Trägerschaft im Vorfeld der Eröffnung oder Erweiterung einer Institution im Hinblick auf ihre Nachhaltigkeit ohnehin machen sollte.

Die Bearbeitungsdauer für die Dossiers war aus den genannten Gründen in der Anfangsphase des Programms (zu) hoch. Die in der Folge vom BSV eingeleiteten Massnahmen führten zu einer kontinuierlichen Abnahme der Bearbeitungsdauer. Die Evaluation geht davon aus, dass sich diese damit auf die vorgesehenen drei Monate einpendeln wird.

### 1.3.2.2

## Evaluation der Wirkungen des Impulsprogramms

Die zweite Evaluation untersucht, welche Wirkungen das Programm zu erzeugen vermochte.

- *Wo und inwieweit konnten durch die Finanzhilfen neue Betreuungsplätze geschaffen werden (Impulseffekte)? In welchem Ausmass wurden Vorhaben mitfinanziert, die auch sonst umgesetzt worden wären (Mitnahmeeffekte)?*

Die Evaluation kommt zum Ergebnis, dass 49 % des neu geschaffenen Angebotes an Betreuungsplätzen ohne die Finanzhilfen nicht geplant und realisiert worden wären. Bei den übrigen geschaffenen Angeboten konnte nicht nachgewiesen werden, inwiefern die Finanzhilfen zu deren Planung oder Realisierung beigetragen haben. In diesen Fällen ist also ein Mitnahmeeffekt zu konstatieren. In der ersten Phase der Finanzhilfe wurden insbesondere in Regionen, in denen bereits Angebote zur Betreuung von Kindern im Vorschul- und im Schulalter existierten, neue Einrichtungen oder der Ausbau bestehender unterstützt.

Wie sich zeigt, dauert die Planungsphase für Kinderbetreuungseinrichtungen aus verschiedenen Gründen oft sehr lange. Entsprechend häufig wurden in den ersten 19 Monaten Laufzeit Angebote unterstützt, deren Planung vor Inkrafttreten des Gesetzes begonnen worden war. Die Evaluation hat deshalb ergänzend zwischen Oktober 2004 und Januar 2005 eingereichte Gesuche untersucht und dabei einen deutlich höheren Impulseffekt festgestellt. Allerdings ist die Zahl dieser untersuchten Gesuche zu gering, um daraus allgemein gültige Schlussfolgerungen ableiten zu können.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Mitnahmeeffekte, die vor allem bei den Gemeinden festzustellen sind, in der Konzeption der Finanzhilfen angelegt sind. Die Finanzhilfen wurden vom Parlament als Starthilfen geschaffen. Deshalb wurden sie zeitlich limitiert und in erster Linie zur Finanzierung der nicht besetzten Plätze konzipiert. Zudem wird von den Gesuchstellenden ein mittelfristiger Finanzierungsplan verlangt, was faktisch frühzeitige Zusagen anderer Geldgeber der öffentlichen Hand erforderlich macht.

- *Wie ist trotz der kurzen Laufzeit des Programms die Zielerreichung hinsichtlich der Nachhaltigkeit der unterstützten Angebote zu beurteilen?*

Aus heutiger Sicht ist die Nachhaltigkeit der geschaffenen Angebote gegeben. Da bisher nur vereinzelt Einrichtungen wieder schliessen mussten, können die Bedarfschätzung und die Finanzierungskonzepte der unterstützten Angebote als realistisch betrachtet werden. Die Finanzhilfen decken im ersten Beitragsjahr zwischen 22 und 31 % der Kosten eines Betreuungsplatzes in einer neu geschaffenen Einrichtung<sup>17</sup>. Entsprechend der Intention des Impulsprogramms müssen die Einrichtungen nach Ablauf der Unterstützungsdauer die wegfallenden Finanzhilfen ersetzen. Dabei werden mehrere Strategien gleichzeitig verfolgt. Bei 12 % der Einrichtungen muss kein Ersatz gefunden werden, da die Finanzhilfen des Bundes für Anfangsinvestitionen eingesetzt wurden. 55 % der Einrichtungen gehen davon aus, den Wegfall grösstenteils durch bessere Auslastungen zu decken, während 20 % der Angebote

<sup>17</sup> In Einrichtungen, die ihr Angebot ausbauen, liegt der Deckungsgrad tiefer, weil die bestehenden Plätze keine Finanzhilfen des Bundes erhalten. Die Elternbeiträge deckten 40 % bis 43 % des Finanzierungsbedarfs, Gemeinden 15 %, Kantone 5 % bis 8 %, übrige Quellen 6 % bis 15 %.

vorsehen, gegebenenfalls die Elternbeiträge zu erhöhen. Verbleibende Finanzierungslücken sollen bei 65 % der Angebote durch zusätzliche oder erstmalige Subventionen der Gemeinde oder des Kantons gedeckt werden.

- *Haben die Finanzhilfen zu einer Marktverzerrung geführt, indem z.B. unterstützte Angebote bereits bestehende verdrängen (Substitutionseffekte)?*

Die mit Hilfe des Impulsprogramms neu geschaffenen Angebote verdrängen bestehende Einrichtungen nicht. Ihr Qualitäts- und Preisniveau ist mit jenem der bestehenden Angebote vergleichbar. Eine Verlagerung der Benutzerschaft aus den bestehenden hin zu den unterstützten Angeboten ist nicht festzustellen. Die Finanzhilfen haben also zu keiner Marktverzerrung geführt, was im übrigen die Einschätzung der Nachhaltigkeit stützt.

- *Welches sind die Gründe für die Benutzung der Betreuungsangebote (Elternmotivation)?*

Neun von zehn Eltern geben ihre Kinder in eine Kindertagesstätte oder eine schulergänzende Betreuung, damit sie während dieser Zeit einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung nachgehen können. Der am zweithäufigsten genannte Grund – 60 % der Eltern erwähnten diesen – sind die durch familienexterne Betreuung ermöglichten sozialen Kontakte des Kindes.

- *Welches ist das nicht gedeckte Nachfragepotenzial nach Kinderbetreuungsangeboten?*

Der im Rahmen der Evaluation geschätzte Nachfrageüberhang an familienexternen Kinderbetreuungsplätzen mit einkommensabhängigen Tarifen wird auf 50 % bis 100 % des bestehenden Angebotes geschätzt. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine jüngst veröffentlichte Studie des Nationalfonds, die sich lediglich auf Betreuungsplätze für Kinder zwischen 0 und 4 Jahren bezieht<sup>18</sup>.

- *Weshalb werden die Finanzhilfen weniger stark nachgefragt als erwartet und der Verpflichtungskredit nicht ausgeschöpft?*

In den ersten 19 Monaten, auf welche sich die Evaluation stützt, wurden mit Hilfe des Impulsprogramms rund 3500 Betreuungsplätze geschaffen, was einer Zunahme von 6 % des geschätzten Angebotes entspricht. Wie hoch die Wachstumsrate vor Einführung des Impulsprogrammes war und wie hoch sie ohne Finanzhilfen des Bundes gewesen wäre, lässt sich nicht feststellen. Hochrechnungen ergeben, dass voraussichtlich bloss maximal die Hälfte des für die ersten vier Jahre zur Verfügung gestellten Verpflichtungskredits für das Programm Verwendung finden wird. Die Nachfrage nach den Finanzhilfen des Bundes ist demnach deutlich geringer, als bei der Konzeption des Programms angenommen worden war. Dies erstaunt, insbesondere in Anbetracht des von aktuellen Studien festgestellten Nachfrageüberhangs nach Kinderbetreuungsplätzen. Die Evaluation liefert dazu folgende Erklärungen:

- Die Finanzhilfen decken nur einen vergleichsweise kleinen Teil der Kosten, sind auf die Startphase begrenzt und werden nicht zur Subventionierung einkommensabhängiger Tarifsysteme verwendet. Will man die bestehende Nachfrage nach Betreuungsplätzen mit einkommensabhängigen Tarifen

<sup>18</sup> Iten, Rolf et al., Familienergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz (Fn. 3)

decken, wäre eine wachsende, langfristig angelegte Beteiligung von anderen Geldgebern (Gemeinden, Kantone, Firmen) notwendig.

- Der erforderliche Finanzierungsnachweis über 6 Jahre verlangt, dass schon vor der Umsetzung des Projektes klar sein muss, wie die Finanzhilfen nach zwei bzw. drei Jahren ersetzt werden. Das damit verfolgte Nachhaltigkeitsziel konkurriert mit dem Ziel, möglichst viele neue Betreuungsplätze (Impuls) zu schaffen.
- Die Planung und Realisierung von neuen Angeboten dauert wesentlich länger als gemeinhin angenommen wird. Darin dürfte ein weiterer wesentlicher Grund liegen, weshalb die Impulswirkung des Programms bisher weniger offensichtlich ist als erwartet und erhofft.

### **1.3.3 Würdigung der Schlussfolgerungen der Evaluationsberichte**

Die Evaluationen zeigen, dass das Impulsprogramm hinsichtlich Nachhaltigkeit der neu geschaffenen Angebote sowie hinsichtlich Vollzug die gesetzten Ziele erreicht.

Hingegen erweist sich der Impulseeffekt als geringer denn erwartet. Es zeigt sich jedoch, dass dies auf die Konzeption des Programms selbst zurück zu führen ist. Die Evaluation ergibt, dass den Finanzhilfen vorwiegend der Charakter einer Starthilfe zukommt, weshalb sie zeitlich limitiert wurden. Die Betriebe finanzieren mit ihnen die noch nicht besetzten Betreuungsplätze während der Aufbauphase. Damit erfüllen die Finanzhilfen genau jenen Zweck, den ihnen der Gesetzgeber zugewiesen hat: Sie sollen die finanzielle Sicherheit in der Startphase bieten. Um eine stärkere Impulswirkung zu erzeugen, müssten andere Geldgeber (Gemeinden, Kantone, Betriebe) vermehrt bereit sein, in den Bereich zu investieren. Die erwähnte Verwendung der Finanzhilfen wird durch den vom Gesetz verlangten langfristigen Finanzierungsnachweis noch verstärkt. Die Gesuchstellenden müssen bereits in der (aufwändigen) Planungsphase eine glaubwürdige Strategie entwerfen, wie sie nach der Unterstützung durch die Bundesgelder den Betrieb langfristig finanzieren können. Dadurch wird die geforderte Nachhaltigkeit zwar gesichert, der Impuls jedoch gedämpft. Das heisst, die Finanzhilfen geben nicht primär einen Impuls zur Schaffung neuer Plätze, sondern sie tragen wirksam dazu bei, das neue Angebot überhaupt lancieren zu können.

Als Fazit ergibt sich,

- dass den Finanzhilfen des Bundes während der Auf- bzw. Ausbauphase der Betriebe eine wichtige Funktion als Starthilfen zukommt;
- dass die Finanzhilfen die Nachhaltigkeit der neu geschaffenen Plätze fördern;
- dass die Finanzhilfen dazu beitragen, dass sich die Gemeinden im Bereich der familienergänzenden Betreuung vermehrt engagieren (wenn auch oftmals nicht im gewünschten Ausmass);
- dass mit den Finanzhilfen des Bundes in den ersten 4 Jahren der Laufzeit des Programms die Schaffung von voraussichtlich 13 400 Betreuungsplätzen gefördert wird, was einer Zunahme des geschätzten Platzangebots um rund ein Viertel entspricht.

## **2 Vorschlag des Bundesrates**

### **2.1 Fortsetzung des Impulsprogramms und Genehmigung eines zweiten Verpflichtungskredits**

In der Evaluation wurde der Gesetzesvollzug als gut beurteilt (s. Ziff. 1.3.2). Fast in allen Fällen greifen die Eltern auf das verfügbare Betreuungsangebot zurück, damit sie während dieser Zeit einer Erwerbstätigkeit oder einer Ausbildung nachgehen können. Das Impulsprogramm hat die Schaffung einer grossen Anzahl von Betreuungsplätzen unterstützt, welche für die ersten vier Jahre auf 13 400 geschätzt werden kann.

Unter Ziffer 1.1.1 wird ausgeführt, dass die von der Kommission im Jahr 2002 genannten Gründe für eine Ausweitung des Angebots bei der familienergänzenden Kinderbetreuung weiterhin Gültigkeit haben.<sup>19</sup>

Der Bundesrat schlägt deshalb vor, das Impulsprogramm weiterzuführen und es wie vorgesehen nach einer Laufzeit von acht Jahren per 31. Januar 2011 zu beenden. Eine Gesetzes- oder Verordnungsänderung drängt sich aufgrund der Evaluationsergebnisse nicht auf. Damit das Impulsprogramm weitergeführt werden kann, spricht sich der Bundesrat für einen zweiten vierjährigen Verpflichtungskredit aus.

### **2.2 Betrag und Dauer des zweiten Verpflichtungskredits**

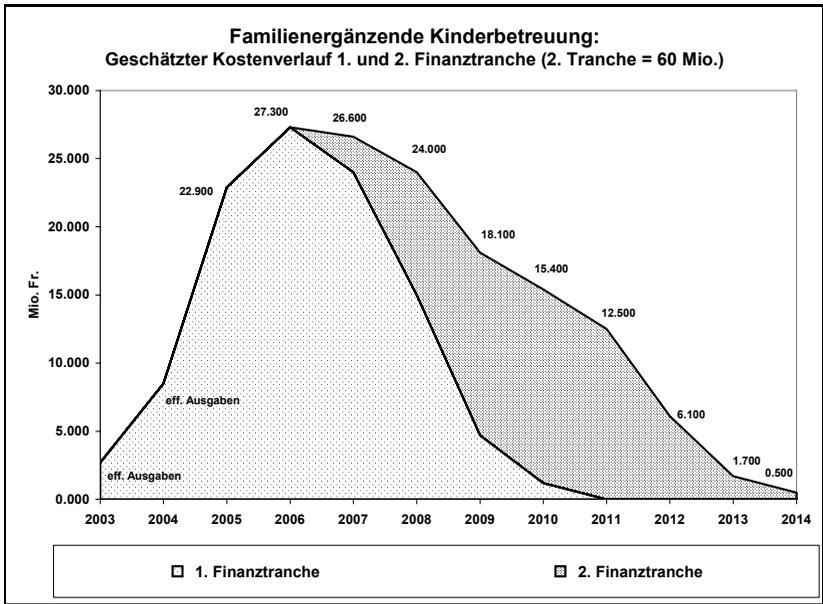
Werden die bis 31. Januar 2006 eingereichten Gesuche auf die Dauer von vier Jahren hochgerechnet, so ergeben sich Verpflichtungen von höchstens 107 Millionen Franken aus dem ersten Verpflichtungskredit von 200 Millionen Franken. So hoch wird die Summe der Finanzhilfen sein, wenn die geschaffenen Plätze voll ausgelastet werden. Vom laufenden Verpflichtungskredit wird in den ersten vier Jahren also bestenfalls gut die Hälfte beansprucht werden, der Rest entfällt.

Eine erneute Überschätzung des Mittelbedarfs muss für die Bemessung des zweiten Verpflichtungskredits vermieden werden. Angesichts der Tatsache, dass die Nachfrage nach den Finanzhilfen deutlich geringer ist, als bei der Verabschiedung des ersten Kredits angenommen worden war, ist der Bundesrat der Ansicht, dass die finanzielle Ausstattung des Programms in der zweiten Hälfte der Laufzeit deutlich tiefer ausfallen kann und muss. Er orientiert sich dabei an der Zielsetzung, dass mit den zur Verfügung zu stellenden Finanzen das Programm angemessen weitergeführt und abgeschlossen werden kann. Zudem ist bei der Festlegung dieser zusätzlichen Ausgaben des Bundes zwingend der angespannten Finanzlage des Bundeshaushalts Rechnung zu tragen. Es besteht gegenwärtig kein Spielraum, um im zweiten Verpflichtungskredit irgendwelche finanziellen Reserven einbauen zu können. Sollten die zur Verfügung gestellten Finanzmittel für den zweiten Verpflichtungskredit nicht ausreichen, so wäre die in Artikel 4 Absatz 3 des Gesetzes vorgesehene Prioritätenordnung zu erlassen, mit welcher eine ausgewogene regionale Verteilung der Finanzhilfen des Bundes anzustreben ist.

<sup>19</sup> Bericht der SGK-N vom 22. Februar 2002, (Fn. 4), Ziff. 2.1.2 und 2.1.3.



Der Zahlungsverlauf während der ganzen Laufzeit des Bundesgesetzes sieht wie folgt aus:



### 3.1.2 Personelle Auswirkungen

Für den Gesetzesvollzug braucht es gegenwärtig 4,4 Stellen, die gemäss Artikel 4 Absatz 2 des Gesetzes über den ersten Verpflichtungskredit finanziert werden. Aus dem in Ziffer 3.1.1 dargestellten Kostenverlauf geht hervor, dass sich aus den im Rahmen des ersten Kredits eingegangenen Verpflichtungen Vollzugsaufgaben (Controlling, Abrechnungen) bis ins Jahr 2010 ergeben.

Die Personalkosten für den Vollzug des zweiten Teils des Impulsprogramms sind analog über den zweiten Verpflichtungskredit zu finanzieren. Die sich aus dem ersten und zweiten Verpflichtungskredit ergebenden Vollzugsaufgaben überlappen sich während mehrerer Jahre. Wie aus der Graphik des Kostenverlaufs in Ziffer 3.1.1 hervorgeht, wird der höchste Umsatz voraussichtlich zwischen 2005 und 2008 erreicht. Mit dem gegenwärtigen Personalbestand von 4,4 Stellen sollte der Vollzug auch in dieser Phase bewältigt werden können. Ab 2009 ist mit dem Rückgang des Umsatzes ein entsprechender kontinuierlicher Abbau der Personalkosten vorzunehmen.

### **3.2 Auswirkungen auf die Kantone**

Für die Kantone hat der Vollzug des Gesetzes zwar einen gewissen administrativen Mehraufwand zur Folge. Sie erhalten dadurch aber Informationen zu den Projekten in ihrem Gebiet und können zu diesen Stellung nehmen. Auf diese Weise können sie sich vergewissern, dass die Projekte mit ihrer Gesetzgebung und Politik im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung im Einklang stehen.

Eine Verbesserung des Betreuungsangebots bringt sowohl den Kantonen wie auch den Gemeinden viele Vorteile. Insbesondere wird der Zugang zu einem geeigneten Betreuungsplatz für junge Familien ein immer wichtigerer Faktor bei der Wahl des Wohnorts (siehe dazu auch Ziff. 3.3).

### **3.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen**

Der wirtschaftliche Nutzen einer Ausweitung des Betreuungsangebots wird in Ziffer 1.1.1 dargelegt.

Aus der Evaluation des Impulsprogrammes geht hervor, dass in den ersten 19 Monaten die beiden qualitativen Ziele (Vereinbarkeit Familie – Beruf und Nachhaltigkeit) voll und ganz, die quantitativen (markante Zunahme des Angebots) hingegen nur teilweise erfüllt worden sind (Ziff. 1.3).

Die Evaluation ergab keine Hinweise darauf, dass die Bereitstellung der Bundesmittel negative wirtschaftliche Auswirkungen gezeitigt hätte. Der Wettbewerb wurde nicht zum Nachteil der bereits bestehenden Angebote verfälscht. Es wurden auch keine bestehenden Einrichtungen vom Markt verdrängt. Ganz im Gegenteil, denn die Finanzhilfe ist ja plafoniert und auf zwei bzw. drei Jahre begrenzt und dient dazu, die anfänglichen Mehrkosten bei der Schaffung neuer Einrichtungen abzudecken (Anfangsinvestitionen amortisieren, schwache Auslastung der Plätze in der Anlaufphase auffangen). Neue Anbieter können so auf dem Markt leichter Fuss fassen. Der Wettbewerb wird durch das Impulsprogramm letztlich eher verstärkt und nicht eingeschränkt.

Über das Kosten-Nutzen-Verhältnis dieses Programms für den Bund und die anderen öffentlichen Haushalte können heute noch keine Aussagen gemacht werden (höhere Steuereinnahmen, weniger Ausgaben für Unterstützungsgelder an Familien). Frühere Schätzungen lassen indes auf einen grossen Nutzen schliessen<sup>22</sup>. Dass der «Markt» den wirtschaftlichen Nutzen von zusätzlichen Krippenplätzen erkannt hat, zeigt sich daran, dass auch in Regionen mit bestehendem Betreuungsangebot Finanzhilfen beantragt worden sind.

Die Schaffung neuer Kinderbetreuungsplätze wirkt sich positiv auf den Arbeitsmarkt aus. Zum einen werden in den Betreuungseinrichtungen neue feste Arbeitsplätze geschaffen, zum andern greifen fast alle Eltern auf die angebotene familienergänzende Kinderbetreuung zurück, um einer Erwerbstätigkeit nachzugehen oder eine Ausbildung zu machen.

<sup>22</sup> Karin Müller, Tobias Bauer, Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten: Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus?, Sozialdepartement Zürich, 2001.

## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist im Bericht über die Legislaturplanung 2003–2007 als Richtliniengeschäft angekündigt<sup>23</sup>.

## **5 Rechtliche Aspekte**

### **5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit**

Artikel 4 des Gesetzes sieht vor, dass die Bundesversammlung die für die Finanzhilfen nötigen Mittel in der Form eines mehrjährigen Verpflichtungskredits beschliesst. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung ergibt sich aus Artikel 167 BV.

### **5.2 Erlassform**

Der Kreditbeschluss der beiden Räte ist nicht rechtsetzender Natur. Demzufolge ist er in Form eines einfachen Bundesbeschlusses zu erlassen und als solcher unterliegt er nicht dem Referendum (Art. 25 Abs. 2 ParlG<sup>24</sup> und Art. 163 Abs. 2 BV).

### **5.3 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

Das Gesetz, mit welchem Finanzhilfen für familienergänzende Betreuungsplätze ausgerichtet werden, zielt in die gleiche Richtung wie die internationalen, von der Schweiz ratifizierten Instrumente (UNO-Konventionen) und das europäische Recht (Instrumente des Europarates und Bestimmungen der Europäischen Union). Die Staaten können die Umsetzungsmodalitäten im Übrigen selber wählen.

### **5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung<sup>25</sup> sieht zum Zweck der Ausgabenbegrenzung vor, dass Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedürfen. Der in Artikel 1 Absatz 1 des Entwurfs zu einem Bundesbeschluss vorgesehene Betrag überschreitet diese Grenze; die Bestimmung unterliegt somit der Ausgabenbremse.

<sup>23</sup> BBl 2004 1178 1198

<sup>24</sup> SR 171.10

<sup>25</sup> SR 101

## Verteilung der bewilligten Gesuche und neuen Plätze auf die Kantone

(Stand 31. Januar 2006)

Kanton	bewilligte Gesuche		neue Plätze Kindertagesstätten		neue Plätze schulergänzende Betreuung		neue Plätze Total		Bevölkerung 0 - 16 Jahre	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	absolut	in %
AG	31	6.4%	267	6.5%	88	2.5%	365	4.6%	111856	7.9%
AI	2	0.4%	0	0.0%	10	0.3%	10	0.1%	3713	0.3%
AR	1	0.2%	20	0.5%	0	0.0%	20	0.3%	11853	0.8%
BE	69	14.3%	473	11.5%	416	11.7%	889	11.6%	176617	12.5%
BL	7	1.5%	24	0.6%	0	0.0%	24	0.3%	47931	3.4%
BS	21	4.4%	72	1.8%	360	10.2%	432	5.7%	27037	1.9%
FR	13	2.7%	136	3.3%	27	0.8%	163	2.1%	53775	3.8%
GE	17	3.5%	574	14.0%	0	0.0%	574	7.5%	77833	5.5%
GL	3	0.6%	14	0.3%	30	0.8%	44	0.6%	8136	0.6%
GR	5	1.0%	36	0.9%	12	0.3%	48	0.6%	37666	2.7%
JU	5	1.0%	65	1.6%	20	0.6%	85	1.1%	14720	1.0%
LU	14	2.9%	71	1.7%	41	1.2%	112	1.5%	74211	5.3%
NE	17	3.5%	88	2.1%	188	5.3%	276	3.6%	32651	2.3%
NW	2	0.4%	0	0.0%	11	0.3%	11	0.1%	8242	0.6%
OW	1	0.2%	10	0.2%	0	0.0%	10	0.1%	7568	0.5%
SG	28	5.8%	177	4.3%	71	2.0%	248	3.2%	98379	7.0%
SH	7	1.5%	55	1.3%	35	1.0%	90	1.2%	13758	1.0%
SO	13	2.7%	86	2.1%	77	2.2%	163	2.1%	47837	3.4%
SZ	8	1.7%	41	1.0%	41	1.2%	82	1.1%	28749	2.0%
TG	8	1.7%	87	2.1%	32	0.9%	119	1.6%	50812	3.6%
TI	21	4.4%	270	6.6%	130	3.7%	400	5.2%	51971	3.7%
UR	2	0.4%							7400	0.5%
VD	52	10.8%	674	16.4%	608	17.2%	1282	16.8%	125997	8.9%
VS	7	1.5%	42	1.0%	52	1.5%	94	1.2%	56770	4.0%
ZG	13	2.7%	133	3.2%	117	3.3%	250	3.3%	21040	1.5%
ZH	115	23.9%	683	16.7%	1173	33.1%	1866	24.3%	216667	15.3%
<b>TOTAL</b>	<b>462</b>	<b>100.0%</b>	<b>4198</b>	<b>100.0%</b>	<b>3559</b>	<b>100.0%</b>	<b>7637</b>	<b>100.0%</b>	<b>1413189</b>	<b>100.0%</b>

