

Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung – Evaluation des Impact

Werden dank dem Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung nachhaltig neue Betreuungsangebote geschaffen? Die vorliegende Evaluation von Ecoplan untersucht die Impacts – Substitutions-, Mitnahme-, respektive Impulseeffekt – nach anderthalb Jahren seit der Einführung der Finanzhilfen. Antworten auf die Fragestellungen wurden mittels Auswertungen bestehender Daten, eigenen Erhebungen sowie schriftlichen Interviews auf verschiedenen Ebenen gefunden.



Stephan Osterwald
Ecoplan, Bern



Robert Oleschak
Ecoplan, Bern

Mit dem Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung will man die Schaffung von neuen Betreuungsangeboten fördern und sie nachhaltig sicherstellen. Mit dem Gesetz werden folgende Ziele angestrebt:

- **Ziel 1: Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf**
Durch den Ausbau von Betreuungseinrichtungen soll für die Eltern die Möglichkeit bestehen, einer Berufstätigkeit nachzugehen oder eine Ausbildung zu absolvieren.
- **Ziel 2: Impulswirkung**
Die Finanzhilfen des Bundes sollen in der Schweiz einen Impuls auslösen, um die Abdeckung mit familienergänzenden Betreuungsangeboten markant zu steigern.

- **Ziel 3: (finanzielle) Nachhaltigkeit**
Die durch die Anstossfinanzierung geschaffenen Strukturen sollen so gestaltet werden, dass die Einrichtungen auch nach Beendigung der Unterstützung durch den Bund weiter bestehen können.

Die Studie von Ecoplan¹ ist genau diesen Zielsetzungen «nachgegangen» und hat, unter anderen, folgende Fragen untersucht:

- Wie viele neue Kindertagesstätten sowie Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung von Kindern wurden seit der Inkraftsetzung des Gesetzes geschaffen?
- Welchen Beitrag hat die Finanzhilfe dabei geleistet?
- Wie finanzieren sich die neu geschaffenen Angebote?

- Wurde mit den Angeboten auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert?

Wie sind wir vorgegangen?

Um Antworten auf die obigen Fragen zu finden wurden zwei unterschiedliche Analyseebenen gewählt: Ergänzend zur gesamtschweizerischen Marktanalyse untersucht die Regionalmarktanalyse auf Mikro-Ebene die Interaktionen zwischen Angebot und Nachfrage sowie zwischen Angeboten mit bzw. ohne Finanzhilfen des Bundes.

- **Gesamtschweizerische Marktanalyse:** Das neu (geschaffene) Angebot und die Nachfrage auf gesamtschweizerischer Ebene wurden ermittelt, indem die Datenbank des Bundesamtes für Sozialversicherung mit den Gesuchen für Finanzhilfen sowie verschiedene bestehende Statistiken ausgewertet wurden. Zudem wurden schriftliche und telefonische Befragungen bei jenen Institutionen durchgeführt, welche dank dem Gesetz Finanzhilfen erhielten.
- **Regionalmarktanalyse:** In den Agglomerationen Grenchen und Lausanne sowie der Stadt Zürich wurde das Angebot mittels Interviews bei Institutionen mit bzw. ohne Finanzhilfen untersucht. Die Nachfrageseite wurde mit einer breit angelegten schriftlichen Elternbefragung auf regionaler Ebene analysiert.

Die Evaluation wurde im Herbst 2004 gestartet, anderthalb Jahre nach Beginn des Impulsprogramms. Damit kann dessen Einführungs-

¹ Ecoplan (2005), Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Evaluation des Impact. BSV-Forschungsbericht Nr. 12/05. BBL-Bestellnummer: 318.010.12/05 d.

phase hinreichend untersucht und bewertet werden. Hingegen erlaubt es diese kurze Zeitspanne nicht, die Wirkungen der Finanzhilfen abschliessend zu beurteilen.

Impuls nach 19 Monaten unter Erwartungen

Zwischen dem 1. Februar 2003 und dem 8. September 2004 wurden 2024 neue Betreuungsplätze im Bereich Kindertagesstätten und 1460 schulergänzende Betreuungsplätze mit Finanzhilfen des Bundes unterstützt. Dies entspricht je 6 % des grob geschätzten schweizweiten Angebots an Betreuungsplätzen. Bei dieser Angebotszunahme gilt es jedoch zwischen einem so genannten Mitnahmeeffekt und Impulseffekt zu unterscheiden (vgl. **Abbildung**):

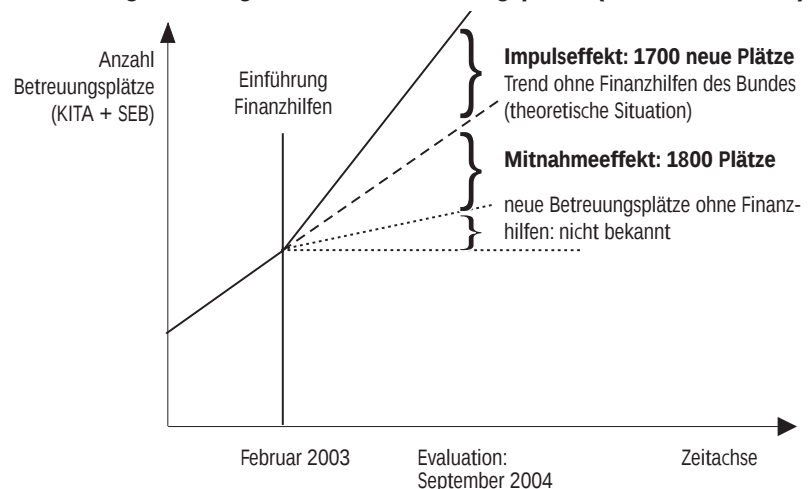
- Von Mitnahmeeffekt spricht man, wenn die neu geschaffenen Plätze auch ohne zusätzliche Finanzhilfe eingerichtet worden wären. Gemäss den Erhebungen ist dies bei 50 % bis 70 % der bis zum September 2004 neu erstellten Betreuungsplätzen der Fall.
- Zum Impulseffekt zählen jene Plätze, die ohne die Finanzhilfe nicht geschaffen worden wären und das eigentliche Ziel des Bundesgesetzes sind. Die Zahl dieser Plätze reduziert sich nach Abzug des Mitnahmeeffektes auf rund 1000 neue Plätze in Kindertagesstätten und 700 neue schulergänzende Betreuungsplätze.

Finanzhilfen als Signal für Gemeinden

Mitnahme- und Impulseffekt kommen über folgende Wirkungen zu Stande:

- Ein grosser Teil der Finanzhilfen fliesst in Regionen, in welchen bereits ein Angebot besteht, das auch ohne die Finanzhilfen weiter ausgebaut worden wäre. Dies ist bspw. in den untersuchten Regio-

Einordnung der neu geschaffenen Betreuungsplätze (nach 19 Monaten)



KITA steht für «Kindertagesstätten», SEB für «schulergänzende Betreuung».

nalmärkten Lausanne und Zürich der Fall. In solchen Fällen ist der Mitnahmeeffekt tendenziell grösser und somit die Wirkung der Finanzhilfen geringer.

- Ein weiterer Teil der Gesuche stammt von Gemeinden ohne bereits bestehende Institutionen zur familienergänzenden Kinderbetreuung. In diesen Fällen können zwei typische Situationen unterschieden werden:
 - Signalwirkung (Finanzhilfe als Gütesiegel): Die Diskussion der Gesetzesvorlage und der Beschluss der eidgenössischen Räte haben geholfen, dass familienergänzende Kinderbetreuung auch auf Gemeindeebene zu einem «normalen» politischen Traktandum wird. Oft wird nur dann finanzielle Unterstützung von der Gemeinde in Aussicht gestellt, falls es gelingt, die Finanzhilfen des Bundes «abzuholen».
 - Private Initiative: Wenn Projekte von der Gemeinde nicht unterstützt werden, sind die Initiantinnen und Initianten auf die Finanzhilfen des Bundes angewiesen, um anfängliche Investitionen sowie die Unterauslastung in den ersten Monaten des Betriebs finanzieren zu können.

Nachhaltigkeit gegeben

Die Finanzhilfen des Bundes tragen in den ersten zwei bzw. drei Jahren zwischen 22 % und 31 % zur Finanzierung eines Platzes bei (die Finanzhilfen dürfen gemäss Bundesgesetz maximal einen Drittel der Investitions- und Betriebskosten decken).

Mit den Finanzhilfen des Bundes werden typischerweise das temporäre Defizit, welches durch die anfängliche Unterauslastung entsteht, gedeckt und/oder Investitionen getätigt. Diese Verwendungszwecke korrespondieren mit den Zielen der Finanzhilfen. Die Finanzhilfen sind hingegen nicht konzipiert, um einkommensabhängige Tarife (d.h. Eltern mit geringem Einkommen bezahlen weniger als jene mit hohem Einkommen) zu finanzieren. Dafür sind weitere Geldgeber erforderlich, die längerfristige finanzielle Unterstützung bieten. Oft handelt es sich dabei um die Standortgemeinde. Daneben leisten auch die Arbeitgeber vielfältige Unterstützungsleistungen (bspw. «Einkauf» von Betreuungsplätzen, direkte finanzielle Unterstützung, Sach- oder Dienstleistungen), deren Umfang aber nur schwer quantifizierbar ist.

Ziele nur teilweise erreicht – weniger neue Betreuungsplätze geschaffen als erwartet

Werden die drei Ziele des Bundesgesetzes erreicht?

- **Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird erreicht (Ziel 1):** Das Angebot an Betreuungsplätzen wurde erhöht und die Eltern, deren Kinder Kindertagesstätten oder Einrichtungen zur schulergänzenden Betreuung besuchen, geben eine verbesserte Vereinbarkeit an. Es ist jedoch wichtig, dass neben den geförderten institutionellen Betreuungsformen auch noch weitere Angebote existieren. Es gibt Hinweise, dass Eltern, welche auf eine flexible Betreuungsform angewiesen sind, die Angebote von Kindertagesstätten oder Einrichtungen zur schulergänzenden Betreuung schlechter beurteilen.
- **Impulswirkung wird nur ungenügend erreicht (Ziel 2):** Das gesamtschweizerische Angebot an Betreuungsplätzen konnte innerhalb von eineinhalb Jahren dank der Impulswirkung des Programms um ca. 3 % erhöht werden. Auch wenn das Wachstum aller Betreuungsplätze (mit und ohne Finanzhilfen) nicht bekannt ist, kann dies nicht als «markante Steigerung des Angebots» bezeichnet werden. Gemäss der vorliegenden Evaluation würden je nach Angebotstyp 50 % bis 100 % mehr Plätze nachgefragt als zurzeit angeboten werden. Warum werden aber trotz diesem Nachfrageüberhang mit den Finanzhilfen nicht mehr Plätze geschaffen? Folgende Gründe verhindern die Erreichung dieses Ziels:
 - Mit den Finanzhilfen des Bundes wird eine Unterstützung während der Startphase geleistet, jedoch kein einkommensabhängiges Tarifsysteem subventioniert. Die Nachfragepotenzialschätzung hat jedoch gezeigt,

dass eine hohe ungedeckte Nachfrage nach Betreuungsplätzen mit einkommensabhängigen Preisen/Tarifen besteht. Die ungedeckte Nachfrage bei kostendeckenden Preisen/Tarifen dürfte demgegenüber substantiell geringer ausfallen. Will man die bestehende Nachfrage nach einkommensabhängigen Preisen/Tarifen decken, wäre daher auch eine wachsende Beteiligung von anderen Geldgebern (Gemeinde, Kantone, Firmen) notwendig oder es müssten kostendämpfende Massnahmen erwogen werden.

- Der hohe Mitnahmeeffekt reduziert den Impulseffekt. Zahlreiche Projekte, die in den ersten 19 Monaten unterstützt worden waren, wurden schon vor Einführung der Finanzhilfen und somit unabhängig von den Finanzhilfen initiiert und trugen unter anderem zum hohen Mitnahmeeffekt bei. Dieser Grund wird in Zukunft keine Rolle mehr spielen. Weil der Mitnahmeeffekt letztlich aber von mehreren Faktoren abhängig ist, kann über dessen zukünftige Entwicklung höchstens spekuliert werden.
- Zwischen dem Ziel 2 (Impulswirkung) und Ziel 3 (Nachhaltigkeit) besteht ein Zielkonflikt: Je sicherer die zukünftige Finanzierung, desto grösser ist der Mitnahmeeffekt. Der Zielkonflikt besteht darin, dass einerseits möglichst viele Betreuungsplätze geschaffen und andererseits nur nachhaltige Projekte unterstützt werden sollen.
- **Nachhaltigkeit wird erreicht (Ziel 3):** Zum heutigen Zeitpunkt kann davon ausgegangen werden, dass die Finanzierung der meisten unterstützten Institutionen auch nach Wegfall der Finanzhilfen gewährleistet sein wird. Die finanzielle Nachhaltigkeit ist somit gegeben.

Persönliches Fazit aus der Sicht der Autoren

Gemäss dem persönlichen Fazit der Autoren entspricht das Impulsprogramm einem Bedürfnis und hilft mit, das Finanzierungsproblem in der Startphase zu lösen. Ausserdem «zwingen» die Anforderungen des Impulsprogramms (bspw. der 6-jährige Finanzplan) die zukünftigen Betreiber zu einer systematischen und professionellen Planung ihres Projekts. Dennoch gilt es festzuhalten, dass mit dem Impulsprogramm das dringendste Problem weiterhin ungelöst bleibt: Viele Eltern können sich die ausserfamiliäre Kinderbetreuung nicht leisten. In Zeiten knapper Finanzen würde sich eine systematische Förderung von günstigen und flexiblen Angebotsformen anbieten. Ausserdem sollte der Einfluss von Reglementierungen und Vorschriften auf die Kosten genauer untersucht werden: Denn höhere Kosten bedeuten letztlich, dass weniger Kinder ausserfamiliär betreut werden – und die Alternative besteht bei Kindern im Schulalter oft darin, dass sie ihre Freizeit ohne Betreuung zu Hause verbringen.

Stephan Osterwald, lic. rer. pol., Ecoplan
(Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik), Bern.
E-Mail: osterwald@ecoplan.ch

Robert Oleschak, lic. oec. HSG, Ecoplan
(Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik), Bern. E-Mail: oleschak@ecoplan.ch