

Evaluation Anstossfinanzierung – Nachhaltigkeit und Impulseffekte

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) führt seit 2003 ein befristetes Programm zur Schaffung von familienergänzenden Betreuungsangeboten für Kinder durch (Anstossfinanzierung). Dabei werden Finanzhilfen für neue Betreuungsplätze in Kindertagesstätten (Kitas) und Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung (SEB) ausgerichtet. Eine neu erschienene Studie im Auftrag des BSV untersucht die Nachhaltigkeit der mit Finanzhilfen des Bundes geförderten Betreuungsplätze sowie die Impulswirkungen des Programms auf die Rahmenbedingungen. Dabei hat sich gezeigt, dass das Ziel der Nachhaltigkeit grösstenteils erreicht wurde. Direkte Impulseffekte können hingegen nur punktuell nachgewiesen werden.

Ergebnisse Nachhaltigkeit

Bestand der Einrichtungen: Bis Ende 2007 haben 253 Kitas und 139 SEB die Anstossfinanzierung des Bundes erfolgreich durchlaufen. Von diesen Einrichtungen existieren zum Zeit-

Übersicht über die geförderten und die aufgelösten resp. zusammengeschlossenen Einrichtungen T1

Geförderte Kitas	253
Aufgelöste Kitas	2
Zusammengeschlossene Kitas	4
Geförderte SEB	139
Aufgelöste SEB mit Platzabbau als Folge	3
Aufgelöste SEB ohne Platzabbau als Folge (Aufbau Angebot durch öff. Hand)	2
Zusammengeschlossene SEB	4

Wolfram Kägi, Miriam Frey, Patrick Koch, Philipp Waeber
B, S, S. Volkswirtschaftliche Beratung

Die Finanzhilfen des Bundes für familienergänzende Kinderbetreuung haben zum Ziel, neue und nachhaltige Betreuungsplätze zu schaffen. Das Programm wirkt dabei im Sinne einer Anstossfinanzierung: Die Finanzhilfen werden für Kitas während zwei Jahren ausgerichtet, für SEB während drei Jahren.

Vollzug und Wirkung der Finanzhilfen wurden bereits 2005 in zwei Studien evaluiert.¹ Die aktuelle Studie «Evaluation Anstossfinanzierung – Nachhaltigkeit und Impulseffekte der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung» diskutiert nun die Wirkungen aus einer etwas längerfristigeren Perspektive. Die

Studie fragt, ob die geförderten Plätze nach Wegfall der Finanzhilfen weiterhin angeboten werden (Nachhaltigkeit) und ob das Bundesprogramm Impulswirkungen auf die Rahmenbedingungen – v.a. auf die Aktivitäten von Kantonen und Gemeinden – erzeugt hat.

Methodisch wurde zur Beantwortung der Fragestellungen zunächst eine schriftliche Vollerhebung bei den geförderten Einrichtungen durchgeführt und statistisch ausgewertet. Weitere Daten zu den unterstützten Einrichtungen ergänzten die Informationen aus der Befragung. Für acht Beispielregionen wurden schliesslich Dokumente zur Impulswirkung analysiert und ExpertInnen befragt. In diesem Beitrag werden Inhalt und Ergebnisse der Studie kurz vorgestellt.

punkt der Befragung noch 99 Prozent der Kitas und 94 Prozent der SEB (Tabelle T1).

Entwicklung der Betreuungsplätze: Die Mehrheit der noch existierenden Kitas hielt ihre angebotenen Betreuungsplätze nach Wegfall der Finanzhilfen konstant oder baute sie sogar noch aus: Insgesamt ist deren Platzangebot seit Beendigung der Förderung um rund 600 Plätze gestiegen. Die Anzahl effektiv besetzter Plätze nahm seit Wegfall der Finanzhilfen noch deutlicher zu (Tabelle T2).

Bei den noch existierenden SEB ist die Situation unterschiedlicher: Je nach Angebot – Betreuung während der Schulzeit (mit den Angeboten Morgenbetreuung, Mittagsbetreuung und Nachmittagsbetreuung) resp. Betreuung während den Schulferien – stieg die Summe der heute angebotenen Plätze im Vergleich zum letzten Beitragsjahr teils an (Mittagsbetreuung Schulzeit, Nachmittagsbetreuung Schulzeit), teils sank sie

¹ Vgl. Osterwald, S., Oleschak, R., Müller, A. (2005) und Staehelin-Witt, E., Gmünder, M. (2005).

Übersicht über die geförderten Einrichtungen und Betreuungsplätze sowie deren Weiterentwicklung, Kitas T2

Angebotene Betreuungsplätze	
Anzahl Betreuungsplätze 2008 (n=214)	6296
Veränderung Plätze: Letztes Beitragsjahr bis 2008 (n=202)	616
Veränderungsrate im Durchschnitt 1 Jahr nach Wegfall FH (n=210)	12 %
Veränderungsrate im Durchschnitt 3 Jahre nach Wegfall FH (n=78) ¹	22 %
Effektiv besetzte Betreuungsplätze	
Veränderungsrate im Durchschnitt 1 Jahr nach Wegfall FH (n=160)	38 %
Veränderungsrate im Durchschnitt 3 Jahre nach Wegfall FH (n=46) ¹	73 %

1 Es sind nur diejenigen Einrichtungen berücksichtigt, deren Förderung seit 3 Jahren beendet ist.
FH = Finanzhilfen

Übersicht über die geförderten Einrichtungen und Betreuungsplätze sowie deren Weiterentwicklung, SEB T3

	Plätze Morgen Schulzeit	Plätze Mittag Schulzeit	Plätze Nachmittag Schulzeit	Plätze Schul- ferien
Angebotene Betreuungsplätze				
Anzahl Betreuungsplätze 2007/2008 (n=101)	1096	3052	2045	849
Veränderung Plätze: Letztes Beitragsjahr – 2007/2008 (n=93)	-29	88	78	-14
Veränderungsrate im Durchschnitt 1. Jahr nach Wegfall FH (n=97)	-1,6 %	5,9 %	2,9 %	-5,6 %
Veränderungsrate im Durchschnitt 2. Jahr nach Wegfall FH (n=45) ¹	-2,6 %	13,8 %	7,9 %	-7,8 %
Effektiv besetzte Betreuungsplätze				
Veränderungsrate im Durchschnitt 1. Jahr nach Wegfall FH (n=57)	3,2 %	10,0 %	24,0 %	21,0 %
Veränderungsrate im Durchschnitt 2. Jahr nach Wegfall FH (n=24) ¹	-13,3 %	8,7 %	7,4 %	18,5 %

1 Es sind nur diejenigen Einrichtungen berücksichtigt, welche sich im 2. Jahr nach Wegfall der Finanzhilfen befinden.
FH = Finanzhilfen

(Morgenbetreuung Schulzeit, Schulferien). Die effektiv besetzten Betreuungsplätze haben demgegenüber seit Wegfall der Finanzhilfen weitgehend zugenommen.

Anpassungen in der Qualität des Betreuungsangebots: Bis zu 25 Prozent der Einrichtungen haben nach Wegfall der Finanzhilfen Anpassungen in Bezug auf ihre Öffnungszeiten, ihr Alterskonzept, allfällige Spezi-

alangebote oder ihr Personal vorgenommen. Die Mehrzahl der Einrichtungen hat ihr Angebot in Bezug auf Öffnungszeiten, Betreuungsschlüssel, Qualifikation des Personals und Spezialangebote verbessert. Der Wegfall der Finanzhilfen hatte auf diese Veränderungen gemäss den Angaben in der schriftlichen Befragung nur in Ausnahmefällen einen Einfluss. Der wichtigere Grund war eine Anpassung

an die Nachfrage (z.B. veränderte Auslastung, Nachfrage nach speziellen Angeboten, Einführung der Blockzeiten in der Schule und somit veränderte Nachfrage in Bezug auf die Öffnungszeiten).

Veränderung in der Finanzierung: Laut Befragung haben rund drei Viertel der Einrichtungen die weggefallenen Finanzhilfen (teilweise oder vollständig) kompensiert. Die Kompensation erfolgte in erster Linie durch Eltern- und Gemeindebeiträge (inkl. Defizitdeckungen der öffentlichen Hand). Dabei sind zwei Fälle zu unterscheiden: Einerseits ist die Auslastung oftmals gestiegen, wodurch die Elternbeiträge – und bei subventionierten Tarifen auch die Gemeindebeiträge – zunahmen. Andererseits wurden teilweise auch die Tarife erhöht resp. neue oder höhere Gemeindebeiträge erschlossen.

Die neuen Einnahmequellen werden in den allermeisten Fällen als dauerhaft eingeschätzt. In Fällen, in denen die Finanzhilfen nicht kompensiert wurden, kann es zwei Gründe dafür geben: *a)* Die weggefallenen Einnahmen mussten nicht kompensiert werden, da die Finanzhilfen z.B. für einmalige Investitionen verwendet wurden. *b)* Die weggefallenen Einnahmen konnten nicht ersetzt werden, obwohl dies nötig gewesen wäre. Einrichtungen, für die Punkt *b)* zutrifft, haben ein (latentes) Finanzierungsproblem. Dies sind 21 Kitas resp. 7 SEB. Ein (latentes) Finanzierungsproblem weisen auch Kitas und SEB auf, welche die Finanzhilfen nur teilweise ersetzen konnten und eigentlich mehr Einnahmen bräuchten. Insgesamt gaben rund 31 Prozent der Kitas (68 Einrichtungen) und 15 Prozent der SEB (17 Einrichtungen) an, dass sie als Folge der weggefallenen Finanzhilfen ihre Reserven abbauen mussten und/oder Investitionen zurückgestellt oder gestrichen haben. Gelingt es diesen Einrichtungen nicht, die Auslastung zu erhöhen, alternative Einnahmequellen zu generieren oder ihre Kosten zu senken, werden

sie in Zukunft möglicherweise in finanzielle Probleme geraten.

Ergebnisse Impulswirkung auf die Rahmenbedingungen

Politische Rahmenbedingungen: Zu den politischen Rahmenbedingungen zählen die strategischen Zielsetzungen zur Unterstützung von Angeboten zur familienergänzenden Kinderbetreuung, Beratungsangebote, Finanzierung von Einrichtungen und die Möglichkeit zu Steuerabzügen. Diese Rahmenbedingungen unterscheiden sich in den einzelnen Regionen teilweise beträchtlich. Es hat sich jedoch gezeigt, dass in den letzten Jahren vielerorts Verbesserungen im Sinne eines stärkeren Engagements für die familienergänzende Kinderbetreuung stattgefunden haben. Das Ziel, ein bedarfsgerechtes Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung zu schaffen, wurde z.B. in einigen Verfassungen und Gesetzgebungen festgehalten. Beratungsangebote und das finanzielle Engagement der öffentlichen Hand wurden auf- und ausgebaut; auch die Anzahl angebotener Betreuungsplätze hat sich erhöht. Diese Entwicklung wird sich gemäss Aussagen der InterviewpartnerInnen auch in Zukunft fortsetzen.

Einfluss der Anstossfinanzierung auf die politischen Rahmenbedingungen: Es fällt auf, dass die neuen Gesetze, kantonalen Programme, etc. oftmals 2003 (Einführung der Finanzhilfen) oder etwas später in Kraft traten resp. begannen. Ein klarer Zusammenhang mit den Finanzhilfen kann jedoch nur in den seltensten Fällen aufgezeigt werden. Die Anstossfinanzierung hat aber gemäss Aussagen der befragten InterviewpartnerInnen zu einer Sensibilisierung in Bezug auf das Thema famili-

energänzende Kinderbetreuung geführt. Akteuren, welche sich dafür einsetzten, lieferten die Finanzhilfen ein nicht zu unterschätzendes zusätzliches Argument: Der Bund fördert es! In Regionen mit guten Rahmenbedingungen für die familienergänzende Kinderbetreuung wie insbesondere in der Stadt Zürich war jedoch bereits Vieles im Entstehen, als der Bund 2003 mit der Förderung neuer Betreuungsplätze begann. Die Impulswirkung kam deshalb insbesondere in Kantonen und Gemeinden, in denen die Rahmenbedingungen für die familienergänzende Kinderbetreuung im Jahr 2003 noch nicht sehr fortgeschritten waren, zum Tragen.

Schlussfolgerungen

Das Fazit zur *Nachhaltigkeit* der geförderten Betreuungsplätze ist bis zum heutigen Zeitpunkt sehr positiv: Fast alle geförderten Einrichtungen existieren noch und insgesamt haben diese ihre Plätze nach Wegfall der Anstossfinanzierung oftmals sogar noch ausbauen können (v.a. die Kitas). Auch in Bezug auf die Qualität des Angebots hatte der Wegfall der Finanzhilfen nur in Ausnahmefällen negative Effekte.

Eine *Impulswirkung* der Finanzhilfen des Bundes auf die *politischen Rahmenbedingungen* kann zumeist nicht eindeutig nachgewiesen werden. Die kantonalen und kommunalen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten Jahren zwar oftmals verbessert. Der Einfluss der Finanzhilfen auf diese Entwicklung ist jedoch schwierig abzuschätzen. Die Impulswirkung wird aber durch die Tatsache unterlegt, dass die weggefallenen Finanzhilfen teilweise durch (dauerhafte) Beiträge von Kantonen oder Gemeinden kompensiert wurden. Wäh-

rend die Impulswirkung auf gesamthafter Ebene (in Bezug auf neue Gesetze, etc.) somit nicht klar nachgewiesen werden kann, können punktuell (hinsichtlich der Finanzierung konkreter Einrichtungen) Impulseffekte aufgezeigt werden.

Literatur

Frey, M., Kägi, W., Koch, P., Waeber, P. (2010): Evaluation «Anstossfinanzierung» – Nachhaltigkeit und Impulseffekte der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV Forschungsbericht Nr. 1/10, Bern.

Osterwald, S., Oleschak, R., Müller, A. (2005): Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Evaluation des Impacts, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV Forschungsbericht Nr. 12/05, Bern.

Staelin-Witt, E., Gmünder, M. (2005): Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Evaluation des Vollzugs, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV Forschungsbericht Nr. 11/05, Bern.

Wolfram Kägi, Dr. rer. pol., Geschäftsführer B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung.
E-Mail: wolfram.kaegi@bss-basel.ch

Miriam Frey, lic. oec. publ., wissenschaftliche Mitarbeiterin B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung.
E-Mail: miriam.frey@bss-basel.ch

Patrick Koch, Dr. rer. pol., wissenschaftlicher Mitarbeiter B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung.
E-Mail: patrick.koch@bss-basel.ch

Philipp Waeber, M.A. in Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, wissenschaftlicher Mitarbeiter B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung.
E-Mail: philipp.waeber@bss-basel.ch