

Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung – Ergebnisse der Evaluation

Seit Februar 2003 ist das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung in Kraft. Das auf acht Jahre befristete Impulsprogramm soll die Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern fördern. Der Vollzug dieses Programms wurde auf Basis der bestehenden gesetzlichen Grundlagen evaluiert. Die Evaluation zeigt, dass anfänglich einige Probleme auftraten, zum jetzigen Zeitpunkt aber kein grundlegender Handlungsbedarf besteht. Probleme, welche die Trägerschaften mit den Anforderungen für Gesuchstellung und Abrechnung haben, sind auch strukturell begründet, da familienexterne Betreuungsplätze für Kinder oft aufgrund privater Initiative von Personen oder Institutionen zustande kommen, deren Professionalisierungsgrad (noch) nicht so hoch ist.



Elke Staehelin-Witt

B, S, S. Volkswirtschaftliche Beratung, Basel



Markus Gmünder

B, S, S. Volkswirtschaftliche Beratung, Basel

Gemäss dem Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung können Kindertagesstätten (z.B. Krippen) und Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung (z.B. Tagesschulen) Finanzhilfen erhalten, wenn die Einrichtung neu eröffnet oder das Angebot wesentlich erhöht wird¹. Des Weiteren können so genannte Strukturen für die Koordination der Betreuung

in Tagesfamilien (z.B. Tageselternvereine) Finanzhilfen für die Aus- und Weiterbildung der beschäftigten Tageseltern oder für einzelne Projekte erhalten. Die Voraussetzungen, unter denen die Finanzhilfen gewährt werden, sind in der dazugehörigen Verordnung geregelt².

Um Finanzhilfen zu erhalten, müssen die Trägerschaften auf den Formularen des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) das Projekt und die Finanzierung darlegen. Für Kindertagesstätten und Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung haben die Trägerschaften u.a. im Rahmen einer Finanzpl-

nung aufzuzeigen, wie sich Einnahmen und Ausgaben der Betreuungseinrichtung über sechs Jahre entwickeln werden. Das komplette Beitragsgesuch ist beim BSV einzureichen. Dieses prüft, ob die gesetzlichen Anforderungen erfüllt sind und stellt die Gesuche danach den zuständigen kantonalen Behörden zur Stellungnahme zu. Anschliessend fällt das BSV den Entscheid über die Beitragsberechtigung mittels Verfügung.

Der Vollzug dieses Programms wurde im Jahr 2004/2005 einer lern- und verbesserungsorientierten Evaluation unterzogen (vgl. Kasten S. 42). Die wichtigsten Ergebnisse sind nachfolgend kurz beschrieben.

Keine systematischen Mängel

Zusammenfassend kann aufgrund der Evaluation festgehalten werden, dass der Vollzug des Impulsprogramms keine systematischen Mängel aufweist. Die Vorgaben von Gesetz und Verordnung werden durch das BSV im Rahmen des Prüfverfahrens umgesetzt und das Verfahren ist in seiner Grundstruktur zweckmässig. Auch die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren (Trägerschaften – BSV – Kanton) wird im Allgemeinen als gut angesehen. Ganz reibungslos ist der Vollzug in der ersten Phase des Impulsprogramms allerdings nicht abgelaufen. Zum einen gab es einige Startschwierigkeiten, zum andern traten Schwierigkeiten auf, deren Ursachen struktureller Art sind.

Startschwierigkeiten

Zu Beginn des Impulsprogramms wurden beim BSV eine Reihe von

¹ Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002 (SR 861), Art. 2, Abs. 2.

² Verordnung über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 9. Dezember 2002 (SR 861.1).

In der Evaluation waren prozessuale wie inhaltliche Fragen zu beantworten. Die Fragen prozessualer Art bezogen sich auf die Anforderungen an die Gesuchstellenden für die Einreichung des Gesuchs und der jährlichen Abrechnung, die Abwicklung des Gesuchverfahrens durch das BSV und die Interaktion zwischen den verschiedenen Akteuren. Inhaltlich war zu prüfen, ob die Entschiede des BSV nachvollziehbar und konsistent sind und den gesetzlichen Grundlagen entsprechen.

Für die Evaluation wurden alle gesuchstellenden Einrichtungen, deren Gesuche zum Stichtag der Evaluation (8. September 2004) bewilligt wurden, schriftlich befragt. Von den 241 versandten Fragebögen wurden 207 retourniert, was einer Rücklaufquote von 86% entspricht. Des Weiteren wurden die Dossiers und Daten im BSV ausgewertet sowie explorative Interviews und Gespräche mit Vollzugsverantwortlichen, Verbänden und Trägerschaften sowie kantonalen Fachpersonen durchgeführt. Die Erkenntnisse wurden anschliessend durch die Autoren synthetisiert und bewertet. Die ausführliche Studie kann auf der Homepage des BSV³ eingesehen werden.

Gesuchen eingereicht, welche nicht den grundlegenden gesetzlichen Anforderungen, hauptsächlich den Fristen, genügen. Art. 10 Abs. 2 der Verordnung legt fest, dass die vollständigen Beitragsgesuche spätestens zwölf Wochen vor Betriebsaufnahme, Erhöhung des Angebots oder Durchführung einer Massnahme beim BSV einzureichen sind. Das BSV musste zu Beginn des Impulsprogramms eine grössere Zahl an Gesuchen ablehnen, die diese Fristen nicht erfüllten, was bei den betreffenden Trägerschaften wie auch kantonalen Fachstellen teilweise auf Unverständnis stiess. Inzwischen gibt es nur noch wenige Gesuche,

welche das BSV aufgrund nicht eingehaltener Fristen ablehnen muss.

Startschwierigkeiten gab es auch seitens des BSV. Hauptsächlich im ersten Jahr des Impulsprogramms war die Bearbeitungsdauer jener Dossiers, bei denen Finanzhilfen bewilligt wurden, sehr lang. Ein Grund für die lange Bearbeitungsdauer war die mangelnde Qualität bzw. Unvollständigkeit der eingereichten Gesuche, ein anderer die personellen Ressourcen, die zur Bearbeitung der Dossiers zur Verfügung standen. Inzwischen ist die Bearbeitungsdauer deutlich tiefer. Aufgrund der beobachtbaren Entwicklungen ist davon auszugehen, dass die Bearbeitungsdauer im Schnitt auf die ursprünglich vorgesehenen drei Monate zurückgehen sollte, so dass die Finanzhilfen mit der Eröffnung oder dem Ausbau einer Einrichtung dann auch gesprochen werden können.

Aufwand bei der Gesuchstellung und Abrechnung

Rund ein Drittel aller Gesuchstellenden gab an, dass die im Gesuchformular geforderten Angaben sie vor Probleme stellten. In über der Hälfte dieser Fälle waren es generelle Probleme bei der Erstellung des Budgets oder Probleme damit, dass in der Finanzplanung Angaben zur Sicherstellung der Finanzierung über sechs Jahre gemacht werden müssen. Die Hälfte der Trägerschaften holte Unterstützung beim Ausfüllen des Gesuchs ein, am häufigsten beim BSV. Diese Art von Unterstützung scheint gleichzeitig in den meisten Fällen ausreichend gewesen zu sein. Einen umfassenderen Wunsch nach Beratung äusserten lediglich 20 Prozent der befragten Trägerschaften.

Finanzplan für sechs Jahre

Gemäss Art. 3 Abs. 1b des Bundesgesetzes muss die Finanzierung

von Kindertagesstätten und Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung mindestens für sechs Jahre gesichert erscheinen, damit Finanzhilfen gewährt werden können. Die Trägerschaften müssen daher einen Finanzplan über sechs Jahre aufstellen. Die Anforderung, dass die zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben über mehrere Jahre darzulegen sind, trägt wesentlich zur Professionalisierung des Businessplans bei, den Trägerschaften in jedem Fall erstellen sollten. Umstritten ist, ob der geforderte Zeitraum von 6 Jahren zu lang ist. Über einen 6-Jahreszeitraum können nur schwer noch zuverlässige quantitative Angaben zur Entwicklung der Nachfrage gemacht werden – wie auch zu den Finanzierungsbeiträgen, die z.B. bei den durch Gemeinden unterstützten Projekten über maximal vier Jahre gehen. Allerdings treten nach Ansicht des BSV die Schwierigkeiten für die Trägerschaften bereits bei der Darstellung der Entwicklung der ersten Jahre einer Betreuungseinrichtung auf, und diese Probleme würden durch die Verkürzung der Anforderung auf eine 4-jährige anstelle einer 6-jährigen Finanzplanung nicht beseitigt.

Schwierigkeiten bei der jährlichen Abrechnung

Über die Hälfte der befragten Trägerschaften bekundete Probleme mit der jährlichen Abrechnung der Finanzhilfen. Das BSV kommuniziert die Anforderungen an die Abrechnung inzwischen bereits bei der Verfügung, damit sich die Trägerschaften darauf einstellen können. Die Finanzhilfen werden aufgrund der belegten Plätze ausgerichtet, weshalb für die Auszahlung eine Belegungsstatistik für das Beitragsjahr erforderlich ist. Das Ausfüllen der vom BSV bereitgestellten Prä-

³ www.bsv.admin.ch/forschung/publikationen/11_05d_eBericht.pdf

senzkontrollformulare erachteten verschiedene Trägerschaften als aufwändig. Inzwischen können die Trägerschaften eigene Präsenzkontrollformulare verwenden, so dass dieses Problem gelöst sein sollte. Des Weiteren müssen die Trägerschaften eine Jahresabrechnung nach Beitragsjahr erstellen. Das stellt viele Trägerschaften vor das Problem, dass das Betriebsjahr für die normale Buchhaltung und das Beitragsjahr, welches für die Abrechnung der Finanzhilfen zugrunde gelegt wird, terminlich auseinanderfallen. In diesen Fällen müssen die Trägerschaften laut ihren Angaben die erforderlichen Informationen für die Jahresabrechnung zum Teil aufwändig aus ihrer Buchhaltung zusammenstellen. Gemäss BSV ist die Jahresrechnung nach Beitragsjahren jedoch für die Festlegung der Finanzhilfen im Rahmen der Abrechnung zwingend erforderlich, da nur auf diesem Weg die eingereichten Abrechnungsangaben der Trägerschaften kontrolliert werden können.

Wenig Gesuche für Finanzhilfen im Bereich Tagesfamilien

Im Bereich der Tagesfamilien können die entsprechenden Strukturen (Tageselternvereine, Fachverbände, spezialisierte private gemeinnützige Organisationen sowie die öffentliche Hand) Finanzhilfen für die Aus- und Weiterbildung der von ihnen beschäftigten Personen oder für spezielle Projekte erhalten. Solche Projekte können der Verbesserung der Koordination (z.B. die Projektierung eines Netzwerkes) oder der Qualität der Betreuung (z.B. Entwicklung eines Ausbildungsmoduls oder von Qualitätsnormen) dienen. Finanziert werden höchstens ein Drittel der anrechenbaren Kosten. Für diese Art Finanzhilfen wurden deutlich weniger Gesuche gestellt. Die Evaluation ergab, dass viele Gesuchstellende den Aufwand für die Gesuche und die jährliche Abrechnung im Ver-

hältnis zu den gewährten Finanzhilfen als zu hoch erachten, was ein Erklärungsgrund für die geringe Zahl an Gesuchen sein könnte.

Kein grundsätzlicher Handlungsbedarf

Das augenfälligste Vollzugsproblem im ersten Jahr nach Programmstart war die lange Bearbeitungsdauer verschiedener Dossiers. Aufgrund der jüngeren Entwicklung der Bearbeitungsdauer ist davon auszugehen, dass dieses Problem zwischenzeitlich gelöst ist. Darüber hinaus bestehen im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen vereinzelte Verbesserungsmöglichkeiten. So könnte das BSV den Trägerschaften mit Mustergesuchen oder Workshops verbesserte Anleitungen zum Ausfüllen der Gesuche geben. Bei Finanzhilfen im Bereich der Tagesfamilien wäre zu überlegen, ob die Formulare und die geforderten Unterlagen nicht weiter vereinfacht werden könnten. Darüber hinausgehende Vereinfachungen im Vollzug wären grundsätzlicherer Natur. Andere Verbesserungen wie die Reduktion der einzureichenden Finanzplanung auf vier Jahre erfordern eine Änderung des Gesetzes. Insgesamt ist der gesetzliche Spielraum eng, um den Vollzug zu vereinfachen.

Fazit: Anforderungen im Spannungsfeld zwischen Freiwilligenarbeit und Professionalität

Familienexterne Kinderbetreuung entsteht in der Schweiz häufig auf private Initiative hin; die Gründung und Verwaltung einer Einrichtung ist in vielen Fällen mit einem entsprechend hohen Einsatz an Freiwilligenarbeit verbunden. Das erforderliche Wissen und/oder die Zeit zum Erstellen eines Businessplans mit detaillierten Angaben zur

wirtschaftlichen Entwicklung einer Betreuungseinrichtung stellen InitiantInnen teilweise vor Schwierigkeiten. Gleichzeitig muss der Bund an die Ausschüttung der Subventionen gewisse Anforderungen bezüglich der Rechnungslegung knüpfen. Die formellen Anforderungen aus Gesetz und Verordnung einerseits und die häufig auf Freiwilligenarbeit basierenden Strukturen andererseits sind ein Spannungsfeld, das sich als roter Faden durch die Qualität und damit auch den Aufwand für die Bearbeitung vieler, wenn auch nicht aller Gesuche zieht.

Dies führt zu der Frage, ob die formellen Anforderungen für die Gewährung der Finanzhilfen generell zu hoch sind. Bei den Gesuchen für Kindertagesstätten und für schulergänzende Betreuungseinrichtungen wird dies von sämtlichen befragten Fachpersonen verneint. Die inhaltlichen Anforderungen, welche das BSV an die Gesuche für Finanzhilfen an Kindertagesstätten und schulergänzende Betreuungseinrichtungen stellt, sind zwar hoch. Sie gehen jedoch nicht über jene Abklärungen hinaus, die eine Trägerschaft im Vorfeld einer Neueröffnung oder Erweiterung einer Betreuungseinrichtung nicht ohnehin machen sollte. Daher werden die Anforderungen des BSV hauptsächlich auch von den Kantonen als Chance für eine höhere Professionalisierung bei der Konzeption von Kinderbetreuungseinrichtungen gesehen. Bei den Gesuchen für Weiterbildungs- und Koordinationsprojekte wäre hingegen eine Vereinfachung des Prozederes von Vorteil, um das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag beim Beantragen und Abrechnen der Finanzhilfen zu verbessern.

Elke Staehelin-Witt, Dr. rer. pol., B.S.S.
Volkswirtschaftliche Beratung, Basel.
E-Mail: elke.staehelin@bss-basel.ch

Markus Gmünder, lic. phil. I, wissenschaftlicher Mitarbeiter B.S.S. Volkswirtschaftliche Beratung, Basel.
E-Mail: markus.gmuender@bss-basel.ch