

Evaluation Pilotprojekt Betreuungsgutscheine
in der Gemeinde Horw 2010

Luzern, den 21. September 2010

Franziska Müller (Projektleitung)
mueller@interface-politikstudien.ch

Basil Gysin (Projektmitarbeit)

Andreas Balthasar (Qualitätssicherung)

INHALTSVERZEICHNIS

I	EINLEITUNG	3
1.1	Ausgangslage und Fragestellungen	3
1.2	Angewandte Methodik	4
2	ERGEBNISSE	5
2.1	Nachfrageentwicklung	5
2.2	Vollzug	7
2.3	Kosten-Nutzen-Verhältnis	8
3	ZUSAMMENFASSUNG	14
	IMPRESSUM	16

I EINLEITUNG

Der vorliegende Bericht liefert erste Ergebnisse bezüglich der Umsetzung und der Wirkungen des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine in Horw. Im Folgenden wird einerseits kurz auf die Ausgangslage und die Fragestellungen eingegangen, wie sie sich in Horw präsentiert. Andererseits wird die für diese Untersuchung verwendete Methodik erläutert.

I.1 AUSGANGSLAGE UND FRAGESTELLUNGEN

Anfang August 2009 wurde die Unterstützung der familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschulalter in Horw neu organisiert: Anstatt wie bis anhin die Institutionen (Kindertagesstätten und Tageseltern) zu subventionieren, werden neu finanzielle Unterstützungen in Form von Betreuungsgutscheinen an die Eltern ausbezahlt. Das Ziel des Gutscheinmodells ist es, alle Familien bezüglich der öffentlichen Unterstützung gleichzustellen und zudem die Wahlfreiheit der Eltern bezüglich familienergänzender Kinderbetreuung zu erhöhen. Den Eltern steht es dank der Gutscheine offen, selber zu entscheiden, wo sie ihr Kind betreuen lassen: bei einer Kindertagesstätte in Horw, in der Stadt Luzern oder der Agglomeration Luzern oder durch Tagesfamilien. Die Höhe der finanziellen Unterstützung ist abhängig vom steuerbaren Einkommen, vom steuerbaren Vermögen und vom Erwerbsspensum.

Bei der Umsetzung des Pilotprojekts orientiert sich Horw am Pilotprojekt Betreuungsgutscheine der Stadt Luzern, welches am 1. April 2009 gestartet hat. Im Rahmen ihres Pilotprojekts wertet die Stadt Luzern viele grundlegende Fragen für das ganze Einzugsgebiet ihrer Betreuungsgutscheine (inkl. Horw) aus. Untersucht werden zum Beispiel die Auswirkungen der Gutscheine auf die Art und den Umfang des Betreuungsangebots, die Qualität der Betreuungseinrichtungen (Strukturqualität und pädagogische Qualität) und die Entwicklung der Kosten. Weiter wird untersucht, wie die Eltern das Gutscheinsystem beurteilen, wie die Anbieter auf die Bedürfnisse der Eltern reagieren, welchen Einfluss das neue System auf die Situation der Angestellten hat und welche volkswirtschaftlichen Auswirkungen das neue Finanzierungsmodell hat. Da sich die Einzugsgebiete der Pilotversuche der Stadt Luzern und von Horw überschneiden, werden viele Ergebnisse der Evaluation der Stadt Luzern auch für Horw relevant sein. Allerdings wird die Evaluation der Stadt Luzern erst im Herbst 2010 erste Ergebnisse vorlegen. Ein umfassender Bericht ist im Herbst 2011 zu erwarten.

Aus diesem Grund hat die Gemeinde Horw Interface Politikstudien Forschung Beratung beauftragt, ergänzend bis Mitte 2010 folgende drei Fragestellungen zu bearbeiten:

- A Wie entwickelt sich in Horw die Nachfrage nach familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten? Entspricht diese den Angaben gemäss Bericht und Antrag 1400?
- B Kommt es in der Umsetzung des Gutscheinmodells Horw zum Ausschluss oder zur Benachteiligung gewisser Gruppen? Welche Problemfälle treten auf?

- C Welche ersten Erkenntnisse lassen sich im Hinblick auf den finanziellen Nutzen der Kinderbetreuung beim Gutscheinmodell Horw gewinnen?
- Welche Hinweise bezüglich Kosten-Nutzen-Verhältnis des Engagements der Gemeinde für die familienergänzende Betreuung zeigen sich aufgrund von Fallbeispielen?
 - Sind die Tarife so angesetzt, dass sich Arbeit für beide Elternteile lohnt?

1.2 ANGEWANDTE METHODIK

Um die erwähnten Fragen zu beantworten, wurden die Informationen aus den folgenden drei Quellen berücksichtigt:

- *Erstens* wurden drei Gespräche mit dem Projektleiter der Stelle Familie plus in Horw geführt. Diese Gespräche fanden zwischen Dezember 2009 und Juni 2010 statt. Sie ermöglichten es, einen Einblick in den Verlauf des Projekts zu gewinnen.
- *Zweitens* wurden die vorhandenen Angaben aus den Antragsformularen von der Stelle Familie plus gesammelt und ausgewertet. Dieser Datensatz dokumentiert die wichtigsten Informationen zu allen Familien, welche seit dem 1. August 2009 Betreuungsgutscheine bezogen haben. Erstellt wurde der Datensatz am 1. Februar 2010. Am 23. Juni 2010 wurden die Informationen aktualisiert.
- *Drittens* wurden im Mai und im Juni 2010 mit vier ausgewählten Elternteilen telefonische Interviews geführt, um das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Fremdbetreuung für diese Familien und für die Gemeinde zu analysieren.

Die Gespräche mit dem Projektleiter wurden vor allem für die Beantwortung der Fragen A und B verwendet. Aus dem zur Verfügung gestellten Datensatz konnten einerseits deskriptive Informationen zu Frage A gewonnen werden. Andererseits bildet er die Grundlage der Berechnungen für die Beantwortung der Frage C. Die Gespräche mit den Eltern konnten dazu verwendet werden, die Informationen aus dem Datensatz zu ergänzen und zu vervollständigen. Sie wurden ausschliesslich für die Beantwortung der Frage C verwendet.

Bei der Interpretation der Ergebnisse gilt es zu beachten, dass die Auswertungen nach einer sehr kurzen Laufzeit des Pilotversuchs erfolgt sind. Dies hat insbesondere zwei Konsequenzen. Zum einen wurde die Einführungsphase der Betreuungsgutscheine evaluiert und nicht der „Courant normal“. Zum anderen ist es auch für die betroffenen Eltern nach so kurzer Zeit noch sehr schwierig, die (finanziellen) Konsequenzen des Gutscheinmodells für die Familie einzuschätzen.

In diesem Kapitel gehen wir auf die Entwicklung der Nachfrage nach familienergänzender Kinderbetreuung in Horw ein. Anschliessend beschreiben wir kurz, welche Probleme beim Vollzug auftreten und welche Gruppen von den Betreuungsgutscheinen ausgeschlossen werden. Im Weiteren werden anhand von vier konkreten Fallbeispielen Kosten-Nutzen-Überlegungen gemacht und unterschiedliche Szenarien berechnet.

2.1 NACHFRAGEENTWICKLUNG

Im Vordergrund dieses Kapitels steht die Frage nach der Entwicklung der Nachfrage nach Kinderbetreuung seit der Einführung der Betreuungsgutscheine.

A Wie entwickelt sich in Horw die Nachfrage nach familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten? Entspricht diese den Angaben gemäss Bericht und Antrag 1400?

Die Anzahl der Kinder hat seit der Einführung der Betreuungsgutscheine stetig zugenommen: Im November 2009 drei Monate nach dem Start des Pilotprojekts kamen 24 Kinder in den Genuss der Betreuungsgutscheine. Davon wurden 17 Kinder in Kindertagesstätten und 7 Kinder von Tagesfamilien betreut. Im Februar 2010 waren es 21 Kinder in Kindertagesstätten und 11 in Tagesfamilien. In der folgenden Tabelle werden die detaillierten Informationen per Mitte Juni 2010 zusammengefasst.

D 2.1: Informationen zu den Familien, die Betreuungsgutscheine erhalten

	Kindertagesstätte	Tageseltern
Anzahl Kinder, die fremdbetreut werden	25	11
Zweielternfamilien	13	7
Einelternfamilien	8	3
Anzahl Familien mit fremdbetreuten Kindern		
ein Kind fremdbetreut	17	9
zwei Kindern fremdbetreut	4	1
drei Kindern fremdbetreut	0	0
Einfluss der Betreuungsgutscheine auf die Berufstätigkeit:		
Die Berufstätigkeit konnte erweitert werden	38%	20%
Die Berufstätigkeit hat sich nicht verändert	62%	80%
Die Berufstätigkeit wurde verringert	0%	0%
Durchschnittliches massgebendes Einkommen ¹	34'500 CHF	34'500 CHF
Durchschnittliche Höhe der Betreuungsgutscheine (Monat)	392 CHF	393 CHF
Durchschnittlicher Betreuungsumfang	38%	50%

Quelle: Daten der Stelle Familie plus Horw, Juni 2010.

Darstellung D 2.1 zeigt, dass Mitte 2010 25 Kinder in Kindertagesstätten und 11 Kinder bei Tageseltern von den Betreuungsgutscheinen profitierten. Ein Drittel der Familien konnte dank der Betreuungsgutscheine ihre Berufstätigkeit erhöhen. Die restlichen zwei Drittel gaben an, dass sich der Umfang ihrer Erwerbstätigkeit nicht verändert hat. Trotz anfänglicher Kritik über tiefere Unterstützung verglichen mit dem bisherigen Finanzierungssystem war niemand gezwungen die Erwerbstätigkeit einzuschränken. In der Stadt Luzern betrug Mitte 2009 der Anteil der Familien, welche die Berufstätigkeit erhöhen konnten, rund 10 bis 15 Prozent. Somit konnten in Horw wesentlich mehr Familien von der Neufinanzierung profitieren.

Knapp die Hälfte aller Kinder, welche Betreuungsgutscheine erhalten, besuchen die Kindertagesstätte Hopsassa und Waldfee in Horw. Knapp ein Drittel der Kinder besucht Tageseltern in Horw. Der verbleibende Teil der Kinder wird in sieben Tagesstätten ausserhalb von Horw betreut. Die Familien dieser Kinder profitieren ganz konkret davon, dass sie selber die Kindertagesstätte auswählen können; was durch die Betreuungsgutscheine ermöglicht wird.

Der Einwohnerrat von Horw hat am 18. Juni 2009 den Pilotversuch (Dauer der ersten Etappe: August 2009 bis Januar 2011) und ein Budget von 270'000 Franken genehmigt.² Für das Jahr 2010 ist ein Anteil von 180'000 Franken vorgesehen. Im Bericht und Antrag 1400 wurde davon ausgegangen, dass der Anteil der fremdbetreuten Kinder von 15 Prozent in der ersten Hälfte des Jahres 2010 auf 20 Prozent bis Anfang 2011 ansteigen wird. Für das Jahr 2010 wurde daher im Mittel mit 86 fremdbetreuten

¹ Das massgebende Einkommen ergibt sich aus dem steuerbaren Einkommen und 5% des steuerbaren Vermögens, sofern dieses grösser als 100'000 Fr. ist. Die 5% werden nur von dem Betrag gerechnet, welcher das steuerbare Vermögen in der Höhe von 100'000 Fr. übersteigt.

² Nähere Informationen dazu unter <http://www.horw.ch/de/politik/legislative/politbusiness/?action=showinfo&info_id=91873>. Es wurden 305'000 Franken bewilligt: 270'000 Franken, zuzüglich 35'000 Franken für Evaluation und Administration.

Kindern gerechnet. Es wurde angenommen, dass 45 Kinder in Kindertagesstätten und 13 Kinder bei Tageseltern von den Subventionen in Form von Betreuungsgutscheinen profitieren würden. Bei der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer wurde von einem Anstieg von 1,5 Tage auf 2 Tage pro Woche ausgegangen.

Vergleicht man diese Angaben mit den tatsächlich realisierten Zahlen aus Tabelle D 2.1, so fällt auf, dass sich die Nachfrage nicht erwartungsgemäss entwickelt hat: In den Kindertagesstätten wurden 20 Kinder oder 45 Prozent weniger angemeldet als erwartet. Demgegenüber war die Schätzung der Nachfrage nach Tageseltern und des Betreuungspensums präziser: Bei den Tageseltern wurden 2 Kinder weniger angemeldet als erwartet. Der Betreuungsumfang betrug im Durchschnitt 2 bis 2,5 Tage. Werden die Ausgaben der Gemeinde auf das Jahr 2010 aufgerechnet, so sind Kosten für Betreuungsgutscheine in der Höhe von 120'000 Franken zu erwarten. Damit sind die Kosten 60'000 Franken tiefer als erwartet. Von den Bundesbeiträgen kann nur ein Teil ausgeschöpft werden.

Dass gegenwärtig weniger Kinder als erwartet in Kindertagesstätten betreut werden, liegt einerseits daran, dass im Vorfeld bewusst mit einer hohen Kinderzahl gerechnet wurde, um die Kosten nicht zu unterschätzen. Andererseits darf die erst kurze Laufzeit des Pilotversuchs nicht vergessen werden. Die Organisation der Kinderbetreuung durch die Eltern erfolgt in der Regel mit einem eher längerfristigen Horizont. Es ist also zu erwarten, dass sich die Nachfrage noch erhöhen wird. Dies entspricht auch den Erfahrungen aus der Stadt Luzern. Dort hat die Nachfrage nach Betreuungsplätzen stetig zugenommen und die Betreuungsquote der Kinder, welche in Kindertagesstätten betreut werden, ist von 21 auf 26 Prozent gestiegen. Bis anhin konnte ein solcher Anstieg in Horw noch nicht festgestellt werden. Die Quote der betreuten Vorschulkinder liegt konstant bei 10 Prozent.

2.2 VOLLZUG

In diesem Abschnitt wird folgender Frage nachgegangen:

B Kommt es in der Umsetzung des Gutscheinmodells Horw zum Ausschluss oder zur Benachteiligung gewisser Gruppen? Welche Problemfälle treten auf?

Grundsätzlich ist der Vollzug des Pilotversuchs Betreuungsgutscheine in Horw sehr gut angelaufen. Es gab weder von Seiten der betroffenen Kindertagsstätte noch von Seiten der Eltern grundsätzliche Probleme, welche nicht durch den direkten Kontakt mit der Gemeindeverwaltung gelöst werden konnten. Die Richtlinien zur Abgabe von Betreuungsgutscheinen sehen vor, dass für Personen in Ausnahmefällen spezielle Regelungen bewilligt werden können.³ Dieser Artikel fand mehrfach Anwendung. Neben mehreren Einzelfällen konnten zwei Gruppen erkannt werden, welche aufgrund dieser Ausnahmeregelung Betreuungsgutscheine erhielten, ansonsten aber keinen Anspruch hätten:

³ Richtlinien zur Abgabe von Betreuungsgutscheinen für Kinder im Vorschulalter (25. Juni 2009) Ausgabe vom 26. November 2009; Art. 4 Abs. 3.

- Erstens sind dies Familien, in denen eine oder beide erwachsenen Personen in Ausbildung sind. Deren Kinder werden entsprechend dem Ausbildungspensum betreut. Aufgrund der Richtlinien wird dieses Pensum aber nicht ausdrücklich dem Erwerbspensum gleichgestellt. Dank der Ausnahmeregelung wurde in jedem Einzelfall entschieden, dass diese Personen ebenfalls von Betreuungsgutscheinen profitieren sollten.
- Zweitens werden Personen, welche auf Stellensuche sind, in den Richtlinien der Gemeinde Horw nicht explizit berücksichtigt. Diese Personen müssen sich für Arbeitseinsätze und RAV-Kurse zur Verfügung halten und sind daher darauf angewiesen, dass ihre Kinder fremdbetreut werden. Auch in diesen Fällen wurde die Ausnahmeregelung angewendet.

Es stellt sich die Frage, ob eine Änderung des Reglements zu Gunsten dieser Gruppen sinnvoll wäre. Im Pilotprojekt der Stadt Luzern werden solche Fälle berücksichtigt.⁴

Spezielle Lösungen mussten auch bei der Regelung schwieriger Familiensituationen gefunden werden (IV-Bezügerin aufgrund von Depressionen; Trennungen im Streit; Verlust des Arbeitsplatzes). In diesen Fällen wurde wiederum die Ausnahmeregelung angewendet. Zusätzlich gab es mehrere Beschwerden über eine gegenüber früher tiefere Unterstützung.

2.3 KOSTEN - NUTZEN - VERHÄLTNIS

Das Ziel der Subvention sollte gemäss Bericht und Antrag 1400 sein, Familienarmut und ein Abgleiten in die Sozialhilfe zu verhindern. Vor diesem Hintergrund wurden für die Evaluation vier konkrete Familiensituationen ausgewählt und vertieft analysiert, um Aussagen über die Kosten und den Nutzen der Kinderbetreuung zu machen. Es soll dadurch folgende Frage geklärt werden:

C Welche ersten Erkenntnisse lassen sich im Hinblick auf den finanziellen Nutzen der Kinderbetreuung beim Gutscheinmodell Horw gewinnen?

Aus den 31 Familien, welche zurzeit Betreuungsgutscheine in Anspruch nehmen, wurde ein Einelternerhaushalt, ein Zweielternerhaushalt mit tiefem Einkommen („Working Poor“) und ein Zweielternerhaushalt mit mittlerem Einkommen ausgewählt. Als viertes Beispiel wurde eine Familie kontaktiert, welche aufgrund des hohen Einkommens nicht in den Genuss der Betreuungsgutscheine kommt. Um den Nutzen zu quantifizieren, wurden jeweils zwei Situationen verglichen:

- Situation A beschreibt den Zustand, wie er sich präsentiert, wenn die Kinder durch die Subventionen fremdbetreut werden könnten.

⁴ Verordnung über das Pilotprojekt Betreuungsgutscheine für Kinder im Vorschulalter (12. November 2008) Art. 4 Abs. 3 und Abs. 4.

- In der hypothetischen Situation B wird davon ausgegangen, dass eine Familie keine Subventionen erhält und die Kinder daher selber betreut muss. Als Konsequenz davon muss sie auf ein Einkommen verzichten. Im Fall des Einelternhaushalts ist dieses Einkommen das Haupterwerbseinkommen. Bei den Paarhaushalten gehen wir davon aus, dass jeweils auf das tiefere Einkommen verzichtet wird.

Ein Vergleich der Situationen A und B zeigt den zusätzlichen Nutzen, welcher durch Fremdbetreuung erreicht werden kann.

Zusätzliche Erkenntnisse wurden aus einem Vergleich der Situation in den Jahren 2008 und 2009 erwartet. Da die Betreuungsgutscheine im Jahr 2009 eingeführt wurden, sollte der Vergleich der beiden Jahre eine Aussage über den Einfluss der Betreuungsgutscheine auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis ermöglichen. Es hat sich aber gezeigt, dass solche Aussagen nicht möglich sind, da die individuellen Situationen sehr komplex sind und stark von externen Faktoren – wie Veränderung der Kinderzahl, Veränderung der Jobsituation Möglichkeiten der familieninternen Betreuung durch die Grosseltern und anderes mehr – beeinflusst werden. Diese Faktoren fallen so stark ins Gewicht, dass es nicht möglich ist, den Einfluss der Betreuungsgutscheine bei einer so kleinen Zahl von Fällen zu isolieren.

Im Folgenden wird anhand der vier vertieft untersuchten Beispiele gezeigt, welchen Nutzen die subventionierte Fremdbetreuung für die Familien und für die Gemeinde Horw hat.

2.3.1 KOSTEN-NUTZEN-VERHÄLTNIS FÜR DIE ELTERN

Die familienergänzende Kinderbetreuung kann aus der Sicht der Eltern folgenden monetären Nutzen (Einkommen) beeinflussen:

- *Erwerbseinkommen:* Am wichtigsten ist vermutlich das zusätzliche Einkommen, welches dank der familienergänzenden Kinderbetreuung erworben werden kann. Es wird davon ausgegangen, dass in der Situation A die Familie aufgrund der Fremdbetreuung die Möglichkeit hat, ein (zusätzliches) Einkommen zu erzielen.
- *Wirtschaftliche Sozialhilfe:* Eine zweite Nutzendimension betrifft einen allfälligen Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe. Verfügt ein Haushalt nicht über genügend Erwerbseinkommen zur Existenzsicherung (z.B. Einelternhaushalt, Zweielternhaushalt mit tiefem Einkommen), entsteht ein Anspruch auf Sozialhilfe. Ermöglicht die familienergänzende Kinderbetreuung ein (erhöhtes) Arbeitspensum, reduziert sich die wirtschaftliche Sozialhilfe. Damit nimmt der Nutzen der Fremdbetreuung der Kinder ab.
- *Prämienverbilligung:* Die Familien haben die Möglichkeit, ihren Anspruch auf Verbilligung der Prämien der obligatorischen Krankenpflegeversicherung geltend zu machen. Dieser Anspruch ist abhängig von der Höhe des steuerbaren Einkommens und des steuerbaren Vermögens der Familie. Wird das Einkommen erhöht, nimmt die Prämienverbilligung ab.

In der folgenden Darstellung wird eine Kosten-Nutzen-Berechnung für den Haushalt der Alleinerziehenden im Jahr 2009 gezeigt.

**D 2.2: Kosten-Nutzen-Berechnung der Alleinerziehenden aus Sicht der Familie
(in CHF)**

	Situation A mit Fremdbetreuung für 2009	Situation B ohne Fremdbetreuung für 2009	Differenz
Erwerbseinkommen (Nettolohn)	35'100	0	
Beitrag 1. Säule	2'387	0	
Beitrag 2. Säule	1'973	0	
	39'460	0	39'460
Sozialhilfe	0	22'813	-22'813
Prämienverbilligung	445	4'172	-3'727
Unterhaltszahlungen	9'600	9'600	0
Total Nutzen (Einkommen)			12'920
Fremdbetreuungskosten	4'720	0	
Subventionen	3'384	0	
Bezahlte Fremdbetreuungskosten	1'336	0	1'336
Eigenbetreuungskosten gemäss Pensum	2'832	3'540	-708
Steuerbelastung (Staat, Gemeinde und Bund)	597	0	597
Total Kosten			1'225
Kosten-Nutzen-Verhältnis			11'695

Quelle: Informationen der Stelle Familie plus Horw, Interview mit der Familie.

Hinsichtlich der Ausgaben (Kosten) kann Folgendes hervorgehoben werden:

- *Fremdbetreuungskosten:* In der Situation A entstehen gegenüber Situation B Fremdbetreuungskosten.
- *Eigenbetreuungskosten:* Wir gehen davon aus, dass für die Betreuung von Kindern zuhause Kosten im Rahmen von 15 Franken pro Tag anfallen. Wird das Kind (die Kinder) fremdbetreut, so sinken diese Eigenbetreuungskosten.
- *Steuerbelastung:* Erwerbseinkommen ist im Gegensatz zur Unterstützung durch die Sozialhilfe steuerpflichtig. Eine Erweiterung der Erwerbstätigkeit ist daher auch stets mit einer Erhöhung der Steuerbelastung verbunden. Es werden neben den Gemeindesteuern auch die Staats- (Kantons-) und Bundessteuern berücksichtigt.

Das Beispiel in Darstellung D 2.2 zeigt ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis durch die Fremdbetreuung für die Einelternefamilie: Das zusätzliche Erwerbseinkommen übersteigt den Verlust der Unterstützung durch die Sozialhilfe und den entgangenen Teil der Prämienverbilligung. Auch die Kosten, die aus der Erwerbstätigkeit entstehen (Betreuungskosten und zusätzliche Steuerbelastung), fallen nicht stark ins Gewicht. Die folgende Darstellung D 2.3 zeigt den Nutzen für alle untersuchten Familien.

D 2.3: Kosten-Nutzen-Berechnung aus Sicht der Familie (in CHF)

	Steuerbares Einkommen	2009
Einelternhaushalt	21'000	11'695
Zweielternhaushalt mit tiefem Einkommen	11'000	13'849
Zweielternhaushalt mit mittlerem Einkommen	56'000	14'956
Zweielternhaushalt mit hohem Einkommen	130'000	67'525

Quelle: Informationen der Stelle Familie plus Horw, Interviews mit den Familien.

Aus der Darstellung D 2.3 lässt sich erkennen, dass sich die Fremdbetreuung für alle vier Familien finanziell auszahlt. Der Zweielternhaushalt mit hohem Einkommen kann zusätzlich sogar 74'000 Franken Bruttolohn erwirtschaften, sodass ein Netto-Zusatznutzen von 67'525 Franken entsteht. Obwohl die Familie die Vollkosten der Betreuung bezahlen muss, lohnt sich die Fremdbetreuung bei weitem. Etwas weniger eindeutig zeigt sich die Situation für die Familien mit tieferen Einkommen. Sie verzichten auf einen grossen Betrag in Form von Sozialhilfe. Der Nutzen bleibt aber positiv.

2.3.2 KOSTEN-NUTZEN-VERHÄLTNIS FÜR DIE GEMEINDE

Der Nutzen, welchen die Gemeinde Horw aus der familienergänzenden Kinderbetreuung zieht, wurde hier definiert als die zusätzlichen kommunalen Einnahmen, welche durch die Fremdbetreuung generiert werden können. Wir haben unsere Analyse auf die zusätzlichen Einnahmen von Steuern der betroffenen Familien beschränkt. Selbstverständlich gibt es noch weitere positive Einflussfaktoren für die Gemeinde, wie zum Beispiel die zusätzlichen Arbeitsplätze, die geschaffen werden, die Erhöhung der Attraktivität der Gemeinde für Familien oder die Steuern, welche die in Horw ansässigen Angestellten der Betreuungsinstitution bezahlen. Diese Grössen wurden aber bei der Kosten-Nutzen-Analyse nicht berücksichtigt, da sie sehr schwer zu beziffern sind. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die Einnahmen der Gemeinde als Folge der familienergänzenden Kinderbetreuung höher ausfallen, als sie hier dargestellt werden.

Der wichtigste Faktor auf der Kostenseite, der sich durch die Einführung einer familienergänzenden Kinderbetreuung verändert, sind die Ausgaben der wirtschaftlichen Sozialhilfe: Wir gehen davon aus, dass die Fremdbetreuung den Familien ermöglicht, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen beziehungsweise auszudehnen. Durch diese Erwerbstätigkeit können Kosten für die Sozialhilfe reduziert oder gar verhindert werden. In den untersuchten Beispielen kommt dieser Effekt bei der Alleinerziehenden und der „Working-Poor-Familie“ zum Tragen. Als weitere Kosten der Gemeinde werden die Subventionen der Kinderbetreuungskosten und die administrativen Kosten berücksichtigt.

In der folgenden Darstellung werden die Einnahmen den Ausgaben für das Fallbeispiel der Alleinerziehenden im Jahr 2009 gegenübergestellt.

D 2.4: Kosten-Nutzen-Berechnung der Alleinerziehenden aus der Sicht der Gemeinde (in CHF)

	Situation A mit Fremdbetreuung für 2009	Situation B ohne Fremdbetreuung für 2009	Differenz
Steuereinnahmen Total Nutzen (Einnahmen)	235	0	235
Ausbezahlte Sozialhilfe	0	22'813	-22'813
Subventionen der Kinderbetreuung	3'384	0	3'384
Administrative Kosten	323	0	323
Total Kosten (Ausgaben)			19'106
Verhältnis Kosten Nutzen			19'341

Quelle: Informationen der Stelle Familie plus Horw, Interview mit der Familie.

Es zeigt sich, dass sich in diesem Fall die Subventionierung der Fremdbetreuung für die Gemeinde lohnt: Der Einelternfamilie wird ermöglicht, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Das daraus erzielte Einkommen (zusammen mit den Alimentenzahlungen) reicht aus, um nicht von der wirtschaftlichen Sozialhilfe abhängig zu sein. Die Gemeinde kann dadurch Kosten von über 20'000 Franken im Bereich der Sozialhilfe vermeiden.

In der folgenden Darstellung ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis für alle vier Fallbeispiele zusammengefasst.

D 2.5: Kosten-Nutzen-Berechnung aus Sicht der Gemeinde (in CHF)

	2009
Einelternhaushalt	19'341
Zweielternhaushalt mit tiefem Einkommen	7'139
Zweielternhaushalt mit mittlerem Einkommen	-5'549
Zweielternhaushalt mit hohem Einkommen	1'045

Quelle: Informationen der Stelle Familie plus Horw, Interviews mit den Familien.

Die Darstellung zeigt, dass – abgesehen von der Zweielternfamilie mit mittlerem Einkommen – die Fremdbetreuung immer ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis für die Gemeinde hat. Die Erkenntnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der Einelternhaushalt und der Zweielternhaushalt mit tiefem Einkommen wären ohne das Zusatzeinkommen auf die Unterstützung der Sozialhilfe angewiesen. Der Nutzen für die Gemeinde ist in diesem Fall besonders hoch, da die vermiedene Sozialhilfe sehr stark ins Gewicht fällt.
- Der Zweielternhaushalt mit mittlerem Einkommen erhält in der Situation ohne Fremdbetreuung und ohne Zweiteinkommen keine Sozialhilfe. Das höhere der beiden Einkommen würde ausreichen, um die Familie zu versorgen. Der Haushalt profitiert also von der subventionierten Kinderbetreuung. Die zusätzlichen Steuern aufgrund des Zweiteinkommens sind aber tiefer als die erhaltenen Subventionen. Daher zeichnet sich in der Betrachtung für die Gemeinde kein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis ab.

- Der Haushalt mit zwei hohen Einkommen verfügt über keinen Anspruch auf Betreuungsgutscheine. Dementsprechend zahlt sich für die Gemeinde jegliche zusätzliche Erwerbstätigkeit aufgrund der höheren Steuereinnahmen aus.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass sich die Subventionierung der Kinderbetreuung vor allem bei Familien mit tiefem Einkommen für die Gemeinde auszahlt, wenn verhindert werden kann, dass eine Familie ansonsten auf Sozialhilfe angewiesen wäre. Für mittlere Einkommen gilt es, eine längerfristige Optik in die Betrachtung einzubeziehen. Wenn der Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung nach einigen Jahren wegfällt, so wird die Gemeinde regelmässig von den höheren Steuereinnahmen profitieren.

2.3.3 KOSTEN-NUTZEN-VERHÄLTNIS INSGESAMT

Die gezeigten Berechnungen beruhen auf der Annahme, dass sich eine einkommensschwache Familie die Fremdbetreuung ohne Subvention nicht leisten kann und daher auf ein Erwerbseinkommen verzichten muss. Diese Annahme kann in Frage gestellt werden: Es könnte unter Umständen der Fall eintreten, dass die Betreuungsgutscheine einen Mitnahmeeffekt haben. Das wäre der Fall, wenn eine einkommensschwache Familie auch dann Fremdbetreuung in Anspruch nehmen würde, wenn sie keine Subventionen erhält. In dieser Situation wäre es für die Gemeinde finanziell besser, keine Subventionen auszuzahlen. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass diese Situation in der Realität kaum zutrifft. Alle Eltern müssen einen Eigenbeitrag an die familienergänzende Kinderbetreuung leisten. Es kann angenommen werden, dass die Eltern bereit sind, diesen Beitrag zu zahlen.

Insgesamt kann daher festgehalten werden, dass sich die kommunale Unterstützung der Fremdbetreuung sowohl für die Gemeinde als auch für die Familien in den meisten Fällen lohnt. Dadurch werden die Ergebnisse der 2009 von der Hochschule Luzern – Wirtschaft erarbeiteten Untersuchung „Kinderbetreuungsangebote der Gemeinde Horw, Abklärungen des finanziellen Nutzens“ im Grundsatz bestätigt.⁵ Unterstützt wird diese Feststellung auch dadurch, dass die befragten Familien aufgrund ihrer subjektiven Einschätzung davon überzeugt waren, dass sich die Fremdbetreuung in ihren individuellen Situationen finanziell lohnt. Zusätzlich gaben alle Familien an, dass ihnen die Erwerbstätigkeit neben dem rein monetären Gewinn auch noch einen immateriellen Nutzen (Anerkennung der Familie/Gesellschaft, Verbleib im Arbeitsmarkt, Ausgleich zum Familienleben, besseres Verständnis in der Partnerschaft) bietet. Schliesslich gilt es zu beachten, dass es für die öffentliche Hand von Vorteil ist, Eltern dahingehend zu unterstützen, dass sie im Arbeitsmarkt verbleiben können. Zum einen ist es für die betroffenen Personen schwierig, nach einem längeren Unterbruch wieder Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden. Gelingt dies nicht, fallen bei der öffentlichen Hand Kosten an (z.B. Arbeitslosenversicherung, wirtschaftliche Sozialhilfe). Zum anderen generiert die Integration in den Arbeitsmarkt einen wirtschaftlichen Nutzen in Form von höheren Steuern, Einlagen in die Altersvorsorge und erhöhtem Konsum von welchem die öffentliche Hand wiederum profitiert.

⁵ Arbeitsbericht der Hochschule Luzern – Wirtschaft (2009): Kinderbetreuungsangebote der Gemeinde Horw, Abklärung des finanziellen Nutzens, Arbeitsbericht IBR 003/2009
(http://www.horw.ch/dl.php/de/0cmp-z90t6v/Schlussbericht_HSLU_finanz_Nutzen_Kinderbetreuung_Horw.pdf).

Der vorliegende Bericht liefert erste Ergebnisse bezüglich der Umsetzung und der Wirkungen des Pilotprojekts Betreuungsgutscheine in Horw. Die Untersuchung beruht auf Gesprächen mit dem Projektleiter und Eltern sowie auf der Auswertung von Daten der Gemeinde. Es wurden Kosten-Nutzen-Analysen von vier ausgewählten Familien erarbeitet.

Bei der Interpretation der Resultate gilt es zu berücksichtigen, dass der Pilotversuch in Horw erst am 1. August 2009 gestartet hat. Daher wurde vor allem die Einführungsphase und nicht der „Courant normal“ evaluiert. Zudem beziehen sich die Aussagen über das Kosten-Nutzen-Verhältnis auf die familienergänzende Kinderbetreuung in Horw generell und nicht spezifisch auf das Modell der Betreuungsgutscheine.

Wie entwickelt sich in Horw die Nachfrage nach familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten? Entspricht diese den Angaben gemäss Bericht und Antrag 1400?

Die Nachfrage nach Betreuungsgutscheinen hat sich in Horw weniger rasch entwickelt, als dies im Bericht und Antrag 1400 erwartet worden ist. In den Kindertagesstätten wurden 20 Kinder oder 45 Prozent weniger angemeldet als erwartet. Demgegenüber war die Schätzung der Nachfrage nach Tageseltern und des Betreuungspensums präziser: Bei den Tageseltern wurden 2 Kinder weniger angemeldet als erwartet. Werden die Ausgaben der Gemeinde auf das Jahr 2010 aufgerechnet, so sind Kosten in der Höhe von 120'000 Franken zu erwarten. Damit sind die Kosten 60'000 Franken tiefer als erwartet.

Die Tatsache, dass gegenwärtig weniger Kinder als erwartet in Kindertagesstätten betreut werden, liegt einerseits daran, dass im Vorfeld bewusst mit einer hohen Kinderzahl gerechnet wurde, um die Kosten nicht zu unterschätzen. Andererseits darf die erst kurze Laufzeit des Pilotprojekts nicht vergessen werden. Es ist also zu erwarten, dass sich die Nachfrage in den kommenden ein bis zwei Jahren erhöhen wird.

Kommt es in der Umsetzung des Gutscheinmodells Horw zum Ausschluss oder zur Benachteiligung gewisser Gruppen? Welche Problemfälle treten auf?

Grundsätzlich ist der Vollzug des Pilotversuchs Betreuungsgutscheine in Horw sehr gut angelaufen. Es gab weder von Seiten der betroffenen Kindertagsstätte noch von Seiten der Eltern grundsätzliche Probleme, welche nicht durch den direkten Kontakt mit der Gemeindeverwaltung gelöst werden konnten. In verschiedenen Fällen musste jedoch auf die Richtlinien zur Abgabe von Betreuungsgutscheinen zurückgegriffen werden, welche für Personen in Ausnahmefällen spezielle Regelungen ermöglichen. Dies gilt insbesondere für Personen in Ausbildung und Personen auf Arbeitssuche. Beide sind auf Fremdbetreuung angewiesen.

Welche ersten Erkenntnisse lassen sich im Hinblick auf den finanziellen Nutzen der Kinderbetreuung beim Gutscheinmodell Horw gewinnen?

Unter der Annahme, dass durch die Fremdbetreuung ein zusätzliches Einkommen generiert werden kann, haben die Kosten-Nutzen-Berechnungen ergeben, dass sich eine Subvention durch die Gemeinde in den meisten Fällen lohnt. Besonders positiv sieht das Verhältnis aus, wenn durch die Fremdbetreuung die Auszahlung von Sozialhilfe vermieden werden kann. Aus der Sicht der Familien lohnt sich die Fremdbetreuung immer. Nicht vergessen werden darf dabei der längerfristige Nutzen. Das im Bericht und Antrag 1400 formulierte Ziel, dass durch die Subvention Familienarmut verhindert und ein Abgleiten in die Sozialhilfe vermieden werden soll, wurde erreicht.

Zusammenfassend hat sich gezeigt, dass das Projekt Betreuungsgutscheine Horw auf gutem Weg ist. Die befragten Eltern, welche Betreuungsgutscheine beziehen konnten, zeigten sich zufrieden mit der Umsetzung und dem Vollzug. Besonders wichtig ist ihnen die Gleichbehandlung aller Eltern und die Wahlfreiheit der Betreuungseinrichtung.

IMPRESSUM

WEITERE INFORMATIONEN

INTERFACE

Politikstudien Forschung Beratung

Seidenhofstr. 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

www.interface-politikstudien.ch

PROJEKTREFERENZ

Luzern, 21. September 2010

Projektnummer: P09-15