



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

07.5118.02 / 07.5103.02

ED/P075118/P075103
Basel, 10. Februar 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 9. Februar 2010

Anzug Anita Heer und Konsorten betreffend Förderung und Chancengleichheit bei der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und familiären Verpflichtungen

Anzug Emmanuel Ullmann und Konsorten betreffend finanzierbare Krippenplätze

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 13. Juni 2007 den nachstehenden Anzug Anita Heer und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Auf den ersten Blick sieht alles ziemlich gut aus. In der Schweiz arbeiten 81.3 Prozent der Frauen zwischen 25 und 54 Jahren. Auf den zweiten Blick gibt es jedoch eine grosse Einschränkung: Die Mehrheit der Schweizer Frauen arbeiten nur Teilzeit. Sobald sie Kinder haben, hat nur noch eine von vier Schweizer Frauen einen vollen Job. Der Grund dafür ist nicht nur die bewusste Entscheidung für familiäre Aufgaben, vielmehr spielen auch ökonomische Überlegungen eine Rolle. Bereits bei der Familienplanung als solcher sind diese ein entscheidender Faktor. Eine Untersuchung¹ der Ökonomin Monika Butler, Professorin an der Universität St. Gallen, hat gezeigt, warum Frauen immer öfter kein Kind oder maximal eines haben und dann aber nur 50% arbeiten wollen - Arbeiten lohnt sich mit einem Kind finanziell nicht und mit einem zweiten Kind noch viel weniger.

Eine Ursache unter anderen sind die Tarife der Kinderkrippen. Wenn eine Frau ihr Pensum erhöht, steigt ihr Einkommen und parallel die Steuerbelastung sowie die Kosten der Kinderbetreuung. Dieser Effekt wird noch potenziert, wenn Mann und Frau ein Vollpensum ausüben und "gut verdienend" sind. Die Folge davon ist, dass Frau oder Mann, sobald sie zwei Kinder haben, sehr viel Geld verdienen müssen, um sich eine Krippe samt zusätzlich mehr anfallenden Steuern leisten zu können. Schlimmstenfalls wird die Berufstätigkeit zum Hobby für das Frau oder Mann noch bezahlen muss.

Die Konsequenzen dieses Umstandes sind dramatisch, insbesondere bei "hochqualifizierten" Eltern. So bringen in der Schweiz die am besten ausgebildeten Frauen am wenigsten Kinder zur Welt. Die Schlussfolgerung, dass diese Frauen einfach lieber arbeiten, ist falsch. Ist doch gerade in den Ländern, in denen die Frauen am meisten arbeiten, wie beispielsweise USA und Schweden, auch die Geburtenrate am höchsten. Entscheidend ist, Kind und Karriere verbinden zu können und zwar auch aus volkswirtschaftlichen Überlegungen. Die öffentliche Hand kann kaum ein Interesse daran haben, teure Hochschulausbildungen zu finanzieren, ohne dass dieses erlernte Wissen später im Beruf angewendet wird und durch die Versteuerung der entsprechenden Einkommen ein "return on investment" stattfindet.

¹ Arbeiten lohnt sich nicht - ein zweites Kind noch weniger, Monika Butler, Februar 2006, Department of Economics, University of St. Gallen

Durch die heutigen Krippentarife und/oder die geringfügigen Steuerabzugsmöglichkeiten für Drittbetreuungskosten wird dies jedoch in vielen Fällen verhindert. Zurzeit werden auf verschiedenen Ebenen unterschiedliche Ansätze diskutiert, wie dieser Missstand behoben werden könnte.

Die Unterzeichnenden bitten deshalb den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten,
– wie im Kanton Basel-Stadt diesem Phänomen entgegengewirkt werden kann
– ob dieser Missstand besser durch einkommensunabhängige Krippentarife, durch Betreuungsgutschriften oder durch eine vollumfängliche Abzugsmöglichkeit von Drittbetreuungskosten bei den Steuern behoben werden kann.

Anita Heer, Noëmi Sibold, Susanna Banderet-Richner, Tino Krattiger, Lukas Engelberger, Sibel Arslan, Francisca Schiess, Hansjörg Wirz, Dieter Stohrer“

Weiter hat der Grosse Rat an der gleichen Sitzung vom 13. Juni 2007 den nachstehenden Anzug Emmanuel Ullmann und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Basel hat in Sachen Verfügbarkeit von Krippenplätzen grosse Fortschritte gemacht. Die einkommensabhängige Finanzierung führt jedoch dazu, dass Familien aus den mittleren und oberen Einkommenskategorien sowie Personen mit grossen Vermögen überproportional viel bezahlen müssen. Dies führt dazu, dass diese Personen ihre Kinder häufig nicht in die vorhandenen Betreuungsinstitutionen schicken. Entweder verzichtet ein Elternteil teilweise oder ganz auf ihre Erwerbstätigkeit - oder, was beim Anzugsteller der Fall ist, wird das Kind in eine (private) Krippe geschickt, die eine einkommensunabhängige Finanzierung kennt. Während letzterer Fall kein Problem darstellt, führt die Aufgabe der Erwerbstätigkeit zu gravierenden volkswirtschaftlichen Folgen, welche der Kanton im Zeitalter zunehmender demographischer Probleme nicht in Kauf nehmen darf. Da bereits national Bestrebungen im Gange sind, eine einkommensneutrale Finanzierung von Krippenplätzen zu erreichen, wird der Regierungsrat gebeten zu prüfen und zu berichten, wie das Finanzierungskonzept ausgestaltet werden muss, damit eine einkommensneutrale Finanzierung der Krippenplätze erreicht werden kann.

Emmanuel Ullmann, Christine Locher-Hoch, Christian Egeler“

Wir berichten zu diesen Anzügen wie folgt:

1. Vorbemerkung

Die Frist für die Beantwortung der beiden Anzüge wäre im Sommer 2009 abgelaufen. Der Regierungsrat wollte die Beantwortung der beiden Anzüge aber inhaltlich mit der Beantwortung des Anzugs Rita Schiavi Schäppi und Konsorten betreffend Einführung einer ergänzenden Kinderzulage (P948247) abgleichen, da die Anzüge ähnliche Themenfelder betreffen. Die Staatskanzlei hat deshalb mit Schreiben vom 26. August 2009 dem Präsidenten des Grossen Rates mitgeteilt, dass die Antwort auf die beiden Anzüge mit der Antwort auf den Anzug Rita Schiavi Schäppi koordiniert wird. Der Regierungsrat hat bereits in diesem Schreiben um Verständnis für die verspätete Beantwortung gebeten, was an dieser Stelle nochmals wiederholt sei.

2. Einleitung

Der Regierungsrat hat in der Beantwortung des Anzugs Stephan Ebner und Konsorten betreffend Aufwertung der innerfamiliären Kinderbetreuung (06.5214.02; den Mitgliedern des

Grossen Rates zugestellt am 21. November 2008) bereits sehr ausführlich zum Vollzug des Tagesbetreuungsgesetzes und zur Frage der Finanzierung sowie eines Steuerabzugs für die Kinderbetreuung Stellung genommen. Auch in der Beantwortung des Anzugs Daniel Stolz und Konsorten betreffend nachfrageorientierte Finanzierung mit Betreuungsgutscheinen – Studie für Modell in Basel (07.5124.02; den Mitgliedern des Grossen Rates zugestellt am 6. November 2009) sind die Grundlagen dargestellt und verschiedene Finanzierungsmodelle einander gegenübergestellt worden. Zudem sind im Vorfeld zur Beantwortung des Anzugs Rita Schiavi Schächli verschiedene Modelle und Varianten geprüft worden, mit denen unter anderem durch Veränderungen des Elternbeitragsmodells für die Tagesbetreuung von Kindern Familien mit Kindern entlastet werden könnten. Über die Ergebnisse und die Schlussfolgerungen wird in der Beantwortung des Anzugs Rita Schiavi Schächli und Konsorten berichtet. Auf weitere Ausführungen zu alternativen Modellen und zu Veränderungen bei den verschiedenen Angeboten für Familien im Kanton Basel-Stadt wird an dieser Stelle bewusst verzichtet. Die Beantwortung der vorliegenden Anzüge basiert somit einerseits auf der Antwort zum Anzug Rita Schiavi Schächli und Konsorten und andererseits auf den Antworten zu den Anzügen Stephan Ebner und Konsorten und Daniel Stolz und Konsorten.

3. Grundlagen für die Tagesbetreuung

3.1 Gesetzliche Grundlagen

Die Verfassung des Kantons Basel-Stadt gewährleistet als Grundrecht, dass „Eltern innert angemessener Frist zu finanziell tragbaren Bedingungen eine staatliche oder private familienergänzende Tagesbetreuungsmöglichkeit für ihre Kinder angeboten wird, die den Bedürfnissen der Kinder entspricht“. Das Angebot richtet sich nach den Bedürfnissen der Kinder, der Eltern und der Arbeitgeber. Das garantierte Recht auf einen Betreuungsplatz ermöglicht die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Förderung von Kindern und Jugendlichen sowie eine bessere Integration von Kindern und Jugendlichen in die Gesellschaft. Tagesbetreuungsgesetz und Tagesbetreuungsverordnung konkretisieren den Verfassungsauftrag.

3.2 Ziele der Tagesbetreuung im Kanton Basel-Stadt

Familienergänzende Tagesbetreuung ermöglicht die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Dadurch bleiben der Wirtschaft qualifizierte Arbeitskräfte erhalten. Zudem leistet sie einen Beitrag zur Integration von fremdsprachigen Kindern und von Kindern aus einem bildungsfernen familiären Umfeld. Frühe Bildung, Betreuung und Erziehung in Tagesheimen ermöglicht Chancengleichheit, Gesundheitsförderung (z.B. Ernährung, Bewegung, Zahngesundheit) und eine soziale Integration von Kindern verschiedenster Nationen. Aufgrund des verfassungsmässigen Rechts ist garantiert, dass ein genügendes Angebot zu finanziell tragbaren Bedingungen bereitgestellt werden muss.

4. Die Finanzierung der Tagesbetreuung

Subventionierte Tagesheime haben Anspruch auf eine Abgeltung von durchschnittlich etwa CHF 2'200 pro Monat für die Betreuung eines Kindes über 18 Monate. Ist das Kind jünger, haben diese Tagesheime einen Anspruch auf eine höhere Abgeltung von durchschnittlich

etwa CHF 3'450 pro Monat. Die Unterscheidung reflektiert den höheren Aufwand der Betreuung von sehr kleinen Kindern, die mehr individuelle Aufmerksamkeit benötigen. Die Tagesbetreuung wird über Beiträge der Eltern und über kantonale Beiträge finanziert, die sich miteinander zur individuellen Vollkostendeckung ergänzen. Eine Quersubventionierung findet nicht statt. Die Beiträge werden aufgrund der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Eltern berechnet und nehmen Rücksicht auf die Zahl der betreuten Kinder. Auch einkommensstarke Eltern werden unterstützt, wenn Kinder unter 18 Monaten betreut werden müssen.

Das massgebliche Einkommen setzt sich aus dem Nettoeinkommen einschliesslich Sozialleistungen wie etwa Mietzinszuschüsse oder Prämienverbilligungen für die Krankenkasse zusammen. Angerechnet wird weiter 10% des Vermögens über dem Freibetrag. Seit Anfang 2009 wird die Familiensituation berücksichtigt. Für jede zusätzliche im selben Haushalt und vom selben Einkommen lebende Person kann ein festgelegter Betrag vom Einkommen abgezogen werden. Zum massgeblichen Einkommen wird auch das Einkommen eines Konkubinatspartners oder einer Konkubinatspartnerin dazugezählt, auch wenn es sich nicht um einen Elternteil des Kindes handelt, sofern das Paar mehr als fünf Jahre zusammen wohnt. Der jährliche Elternbeitrag für eine Vollzeitbetreuung beträgt 10% des Einkommens bis zu einem massgeblichen Einkommen von CHF 60'000, mindestens jedoch CHF 300 für Vollzeitbetreuung. Eltern, die nicht in der Lage sind, den vom Tagesheim verlangten Elternbeitrag zu entrichten, kann nach eingehender Abklärung eine individuelle Beitragsreduktion gewährt werden. Für Eltern, die von der Sozialhilfe unterstützt werden, übernimmt diese den Minimalbeitrag.

Ab einem massgeblichen Einkommen von CHF 60'001 erhöht sich der Ansatz um 0.1% pro angefangene CHF 1'000 zusätzlichem Einkommen. Für die Betreuung von zwei Kindern reduzieren sich die Kosten auf 85% bei zwei Kindern, bei drei betreuten Kindern auf 75% pro Kind. Bei einem massgeblichen Einkommen von mehr als CHF 160'000 wird der Geschwisterrabatt nicht mehr wirksam. Unabhängig vom Einkommen übernimmt der Kanton die Mehrkosten der Betreuung von Kindern unter 18 Monaten. Damit profitieren auch einkommensstarke Eltern von kantonalen Beiträgen.

Insgesamt engagiert sich der Kanton mit seinen Beiträgen vor allem in drei Richtungen:

- Auch Eltern mit beschränkten Einkommen können ihre Kinder in einem Tagesheim betreuen lassen.
- Eltern bis zu einem mittleren Einkommen erfahren Entlastung, wenn sie mehrere Kinder betreuen.
- Auch Eltern mit hohem Einkommen werden massgeblich unterstützt, wenn sie Kinder unter 18 Monaten in einem Tagesheim betreuen lassen.

Der Anteil der Elternbeiträge an die Gesamtkosten beträgt rund 30%. Für das Jahr 2010 sind für die Produktgruppe „ausserschulische Tagesbetreuung“ CHF 27.996 Mio. budgetiert.

5. Nutzungsdaten

5.1 Nutzung nach Familienkonstellation

Von den rund 1'996 aktuell in einem subventionierten Tagesheim betreuten Kindern kommen 38% aus Einelternfamilien. Die Altersverteilung der Kinder aus diesen Familien unterscheidet sich von der Altersverteilung der Kinder aus Paarhaushalten: Die Mehrheit der Kinder von Alleinerziehenden im Tagesheim ist im Kindergarten- oder Schulalter, die Mehrheit von Kindern aus Paarhaushalten ist im Vorschulalter. Dies liegt vermutlich daran, dass Paare sich ab Schulalter der Kinder eher so organisieren können, dass keine ergänzende Betreuung mehr notwendig ist.

	Alleinerziehende	Paare	Total
Vorschulalter	254 25% 34%	792 75% 63%	1046 100% 53%
Kindergarten	173 40% 24%	235 60% 19%	408 100% 20%
Schulalter	311 59% 42%	231 41% 18%	542 100% 27%
Total	738 38% 100%	1258 62% 100%	1996 100% 100%

5.2 Nutzung nach Einkommen

37% der Einelternfamilien mit einem Kind in Betreuung erreichen ein Einkommen bis CHF 40'000 pro Jahr, zwei Drittel davon werden von der Sozialhilfe unterstützt. Nur 7% der Paarhaushalte verfügen über ein Einkommen bis CHF 40'000, mehr als die Hälfte davon wird von der Sozialhilfe unterstützt. Insgesamt ist die Einkommensverteilung bei den die Tagesbetreuung nutzenden Familien mit der Verteilung in der Allgemeinbevölkerung vergleichbar. Der Anteil von 15% Familien mit Einkommen über CHF 120'000 bzw. Vollzahlern in subventionierten Tagesheimen und in Tagesschulen entspricht etwa dem Anteil Familien im Kanton Basel-Stadt mit vergleichbarem Einkommen und entsprechender Lebenssituation. Bei Zweielternfamilien mit mindestens einem Kind in Betreuung beträgt dieser Anteil 25%. Da diejenigen gut verdienenden „Vollzahler“, die ihre Kinder in einem nicht-subventionierten Tagesheim betreuen lassen, nicht berücksichtigt sind, ist der effektive Anteil an voll zahlenden Eltern sogar leicht höher. Die Belegungszahlen zeigen, dass sich gut verdienende Eltern durch die Kosten nicht davon abhalten lassen, ihre Kinder familienergänzend betreuen zu lassen. Allenfalls führt es dazu, dass die Eltern möglichst geringe Belegungszeiten wählen. Offenbar hängt bei besser verdienenden Familien die Entscheidung, eine Erwerbstätigkeit weiterzuführen oder aufzunehmen, nicht in erster Linie von finanziellen Überlegungen ab.

EK in CHF (1'000)	Alleinerziehende Familien mit Kind in Betreuung (Familien mit mehreren Kindern sind nur einmal aufgeführt)		Alleinerziehende in Bevölkerung BS	Paare mit Kind in Betreuung (Familien mit mehreren Kindern sind nur einmal aufgeführt)		Paare in Bevölkerung BS	Alle Familien mit mindestens einem Kind in Betreuung		Familien in BS insgesamt
	N	%	%	N	%	%	N	%	%
Sozialhilfe/ EK bis 40	301	37%	34%	74	7%	7.2%	375	20%	19%
40 bis 60	246	31%	27%	104	10%	10.5%	350	19%	19%
60 bis 80	155	20%	20%	215	19%	18.1%	360	20%	21%
80 bis 100	54	7%	9%	250	23%	19%	304	16%	15%
100 bis 120	25	3%	10%	168	16%	45%	193	10%	9%
>120 und Vollzahler	13	2%		275	25%		288	15%	17%
Total	794	100%		1086	100%		1870	100%	100%

5.3 Zusammenfassung

Die vorliegenden Zahlen zeigen, dass das bestehende Elternbeitragsmodell die verschiedenen Schichten der Bevölkerung gleichermassen ansprechen. Das Postulat der Chancengleichheit und der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und familiären Verpflichtungen ist somit erfüllt.

6. Alternative Elternbeitragsmodelle

Die Elternbeiträge wurden im Zusammenhang mit der Umsetzung der Harmonisierung der Sozialleistungen auf Januar 2009 moderat gesenkt. Insbesondere Zweielternfamilien, die früher gegenüber Alleinerziehenden benachteiligt waren, kamen dank einem Abzug pro im selben Haushalt lebender Person zu einer Senkung der Elternbeiträge. Das heutige System hat sich grundsätzlich bewährt. Es ist in weiten Kreisen akzeptiert. Bei jedem alternativen Modell der Berechnung der Elternbeiträge muss berücksichtigt werden, dass eine Senkung des Beitrags zu einer erhöhten Nachfrage führt. Aufgrund des verfassungsmässigen Rechts auf Tagesbetreuung muss das Angebot so geplant werden, dass die Nachfrage bewältigt werden kann.

6.1 Einkommensunabhängige Elternbeiträge

Das Tagesbetreuungsgesetz verlangt heute, dass sich die Beiträge der Eltern nach deren Einkommen und Vermögen berechnen (§ 11). Die Kantonsverfassung verlangt, dass die Tagesbetreuung „finanziell tragbar“ (§ 11 Abs. 2 lit. a) ausgestaltet sein muss. Bei einkommensunabhängigen Elternbeiträgen müssten die Beiträge der Eltern tief angesetzt wer-

den, damit die familienergänzende Tagesbetreuung für alle Familien erschwinglich und damit finanziell tragbar bleibt. Der geltende Minimalansatz beträgt zurzeit CHF 300. Bei einer Umstellung auf einkommensunabhängige Beiträge würden die Kosten um ein Mehrfaches der heute budgetierten Kosten steigen. Zudem würde die Nachfrage wohl so stark steigen, dass ein entsprechender Ausbau des Angebots kaum realistisch ist. Einkommensunabhängige Beiträge, die nicht sehr tief angesetzt wären, wären zudem kaum verfassungsmässig.

7. Schlussfolgerungen

Das heutige Elternbeitragssystem funktioniert. Die soziale Durchmischung der Familien, die die subventionierten Tagesheime nutzen, entspricht der Struktur in der Bevölkerung. Folglich wird das Angebot von allen Schichten genutzt.

Einkommensunabhängige Beitragssysteme sowie die vollumfängliche Abzugsfähigkeit bei den Steuern würden in erster Linie sehr gut verdienende Familien begünstigen und wären mit einem erheblichen finanziellen Mehraufwand verbunden. Der Umstand, dass ein Mehrverdienst durch eine Pensenerhöhung aufgrund der Steuern und Betreuungskosten zu einem Negativsaldo führt, betrifft im Kanton Basel-Stadt ausschliesslich sehr gut verdienende Familien, welche mehr als ein Kind ergänzend betreuen lassen. Aufgrund der oben dargestellten Daten und Zusammenhänge erachtet der Regierungsrat die Ausarbeitung eines einkommensneutralen Finanzierungskonzepts nicht als sinnvoll. Für ein solches Konzept wären ferner zuerst verfassungsrechtliche Abklärungen und sicherlich eine Gesetzesänderung nötig.

8. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Anita Heer und Konsorten betreffend Förderung und Chancengleichheit bei der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und familiären Verpflichtungen sowie den Anzug Emmanuel Ullmann und Konsorten betreffend finanzierbare Krippenplätze als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin