



Bericht 2016-DSAS-74

5. September 2016

des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2014-GC-183 Susanne Aebischer/Antoinette Badoud – Auswirkungen des Angebots in der ausserfamiliären Betreuung auf die finanzielle Lage des Kantons

Hiermit unterbreiten wir Ihnen einen Bericht zum Postulat der Grossrätinnen Susanne Aebischer und Antoinette Badoud über die Auswirkungen eines ausreichenden und attraktiven familienergänzenden Betreuungsangebots, namentlich auf die Steuereinnahmen und die Sozialhilfeausgaben infolge Anhebung des Beschäftigungsgrads der Eltern.

1. Zusammenfassung des Postulats

Mit ihrem am 21. November 2014 eingereichten und gleichentags begründeten Postulat fordern die Grossrätinnen Susanne Aebischer und Antoinette Badoud vom Staatsrat

eine Analyse sowie konkrete Vorschläge dazu, wie mit einem ausreichenden und attraktiven familienergänzenden Betreuungsangebot positive finanzielle Auswirkungen erzielt werden könnten.

2. Derzeitige Situation

Der Staatsrat weist darauf hin, dass sich das Betreuungsangebot seit Inkrafttreten des Gesetzes über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) im 2011 äusserst positiv entwickelt hat (Abbildung 1). So hat die Zahl der familienergänzenden Tagesbetreuungsplätze im Kanton Freiburg in den vergangenen Jahren zugenommen.

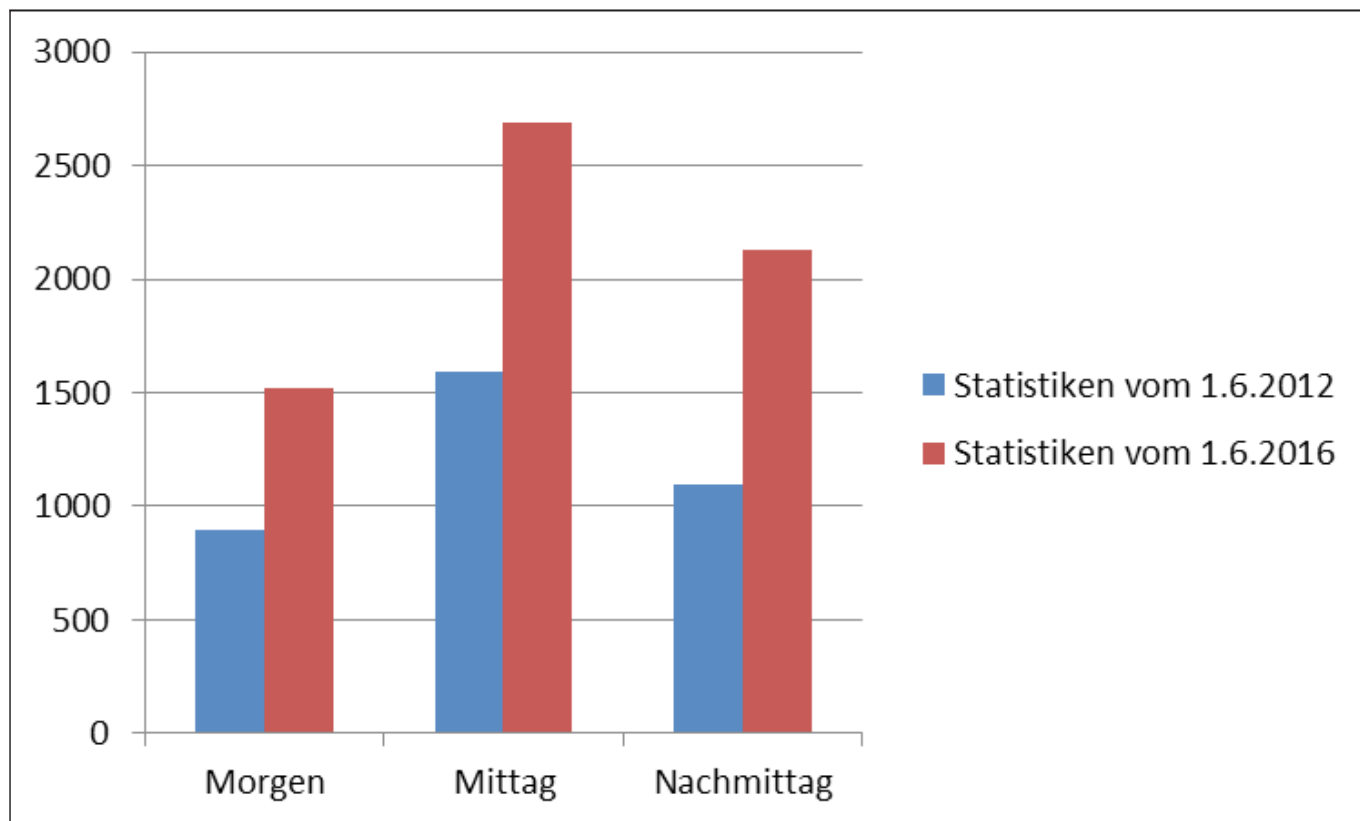


Abbildung 1: Entwicklung Anzahl ausserschulischer Betreuungsplätze (Morgen, Mittag oder Nachmittag) zwischen Juni 2012 und Juni 2016.

Zwischen Juni 2012 und Juni 2016 ist die Zahl der bewilligten ausserschulischen Betreuungsplätze von 899 auf 1591 Plätze am Morgen (+692 Plätze), von 1590 auf 2830 Plätze am Mittag (+1240 Plätze) und von 1098 auf 2154 Plätze am Nachmittag (+1056 Plätze) gestiegen (Tabelle 1). In derselben Zeitspanne stieg die Anzahl Einrichtungen ihrerseits von 55 auf 89, was einem Anstieg von 62% entspricht. Auch die Zahl der Tageseltern («assistantes parentales») ist angestiegen, und zwar von 676 einem Verein angehörigen Betreuungsstätten im 2011 auf 691 Ende 2015. Hinzu kommen Tagesfamilien, die keinem

Verein angehören, jedoch vom Jugendamt (JA) anerkannt sind (103 am 1. Juni 2016). Krippenplätze gibt es derzeit 1636, verteilt auf 60 Einrichtungen, das sind 425 Plätze mehr als im 2011 (Tabelle 2). und entspricht einer Zunahme von 35%. Zwar konnten durch die geschaffenen Plätze die Ziele aus der Botschaft zum FBG erreicht werden, jedoch hat sich auch der Bedarf an familienergänzenden Betreuungsplätzen verändert. So durchlebt der Kanton Freiburg seit mehreren Jahren ein starkes Bevölkerungswachstum, das zu einem zusätzlichen Bedarf an Krippen- und ausserschulischen Betreuungsplätzen führt.

Tabelle 1: Entwicklung Anzahl bewilligter ausserschulischer Betreuungsplätze von 2012 bis 2016 (Stand 1. Juni 2016)

Anzahl Plätze/Jahr	Juni 2012	Juni 2013	Juni 2014	Juni 2015	Juni 2016	Entwicklung zwischen 2012 und 2016 in%
Morgen	899	1045	1245	1452	1591	77%
Mittag	1590	1851	2177	2632	2830	78%
Nachmittag	1098	1286	1591	1963	2154	96%

Tabelle 2: Entwicklung Anzahl bewilligter Krippenplätze von 2011 bis 2016 (Stand 1. Juni 2016)

Anzahl Plätze/Jahr	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011 bis 2016
Anzahl Betreuungseinrichtungen	1211	1290	1365	1511	1528	1636	35%

3. Analyse

Die Postulantinnen verlangen, dass analysiert wird, welche Auswirkungen das Angebot auf die Nachfrage nach familienergänzenden Betreuungsleistungen hat. Dabei geht es insbesondere darum herauszufinden, welche Auswirkungen eine Preissenkung für die Eltern auf die Nachfrage hätte. Im Freiburger System hängt der Elternbeitrag vom Einkommen ab (s. FBG). Die Studien, die in diesem Bereich durchgeführt wurden und die von den Postulantinnen angesprochen werden, weisen darauf hin, dass Betreuungskosten, die gleich hoch oder höher ausfallen als ein zusätzliches Einkommen, das aus einer Anhebung des Beschäftigungsgrads hervorgeht, die Eltern davon abhalten, ihre Kinder zu platzieren, um mehr arbeiten zu können. Mit anderen Worten: Eltern nutzen die familien-ergänzende Betreuung häufiger, wenn das Angebot finanziell tragbar ist (Verhältnis Kostensenkung und Einkommensniveau) und abhängig von der ihnen bleibenden freien Zeit, wobei es noch darauf ankommt, wie sie die anderen Aufgaben, die sie noch bewältigen müssen, einschätzen.

Um diesen Handlungsspielraum vorzusehen, müssten mindestens die folgenden Angaben vorliegen: Einkommensniveau eines/beider Elternteils/-teile, ggf. Einkommensniveau, auf das sie Anspruch haben könnten, Bildungsstand, als bewältigbar eingestuft Beschäftigungsgrad. Diese Angaben müssten für alle betroffenen Haushalte verfügbar sein, sowohl für die Familien, die bereits vom aktuellen Betreu-

ungsangebot Gebrauch machen, als auch für diejenigen, die daran interessiert sein könnten und sich bereits im Kanton niedergelassen haben oder sich hier niederlassen könnten. Es gibt jedoch im Kanton Freiburg keine Datenbank, die umfassend über dieses Thema Auskunft geben kann.

Im Übrigen hat die 2009 in Chur durchgeführte Studie von Dr. Silvia Simon «Wirtschaftliche Effekte von Kindertagesstätten», die sich mit einer ähnlichen Fragestellung beschäftigt, die Grenzen und Schwierigkeiten dieses Vorgehens bereits deutlich aufgezeigt. Die Verantwortliche dieser Studie hatte keine andere Wahl, als direkt bei den Eltern eine Erhebung mittels Fragebogen durchzuführen. Wird indes davon ausgegangen, dass eine Datenerhebung möglich ist, so kann die Nachfrageelastizität auch aufgrund von schwer vorhersehbaren exogenen Faktoren noch variieren, wie z.B. Profil der Eltern, Ausbildung, Wohnort, Chance auf eine Erhöhung des Beschäftigungsgrades oder auf eine Stelle (Le Golf und Abdoul-Wahab Dieng, 2006).

Darüber hinaus herrschen auf dem Arbeitsmarkt unterschiedliche Bedingungen und die Verfügbarkeit der entsprechenden Stellen kann sich stark unterscheiden. Folglich müssten die Ergebnisse sogar dann mit Vorsicht ausgelegt werden, wenn eine Modellierung der Wirkung auf die Nachfrage vorliegt, denn Voraussagen zum Arbeitsmarkt sind immer heikel, umso mehr in Bezug auf bestimmte Sektoren.

Könnten schliesslich all diese Schwierigkeiten überwunden werden, müsste noch berücksichtigt werden, dass das Angebot von heute die Nachfrage höchstwahrscheinlich noch nicht deckt. Mit anderen Worten: Es nützt nichts, diese Fragen zu stellen, solange man noch nicht sicher ist, der Nachfrage vollkommen entsprochen zu haben. Erst dann kann man nämlich die Wirkung einer Kostensenkung auf das Verhalten der Familien auch tatsächlich überprüfen.

Den verfügbaren Studien zufolge erhöhen die Eltern sehr wahrscheinlich ihren Beschäftigungsgrad, wenn sie einen Platz für ihr Kind oder ihre Kinder in einer familienergänzenden Betreuungseinrichtung finden, und erhöhen ihn noch mehr, wenn der Preis für sie sinkt. Nun stellt sich die Frage, welchen Mehrwert diese Anhebung aus steuerlicher Sicht hat und ob die zusätzlichen Einnahmen die Ausgaben für die Senkung der elterlichen Unterbringungskosten decken. Die Antwort auf diese Frage erfordert dieselben Daten, wie diejenigen, die zuvor beschrieben wurden, plus noch einen Zugriff auf die Steuerdaten der betroffenen Haushalte. Die Gleichung ist indes bereits absehbar: Die Steuereinnahmen auf die zusätzlichen Einkünfte dürften den üblichen Durchschnittsansatz wohl nicht übertreffen, soll heissen: ca. 30%. Es ist nicht ausgeschlossen, dass diese Einnahme genügt, um die vorgenommene Senkung der Betreuungskosten zu finanzieren. Allerdings können die Kosten des aktuellen Angebots für tiefe Einkommen oder hohe Einkommen, die nicht hoch genug sind, um diesen Erwägungen zu entgehen, abschreckend wirken. Es handelt sich somit um Haushalte mit geringer Steuerkraft oder um Haushalte, für die die Senkung der Betreuungskosten höher sein sollte, als ihr jeweiliger Steuerbeitrag, was höchstwahrscheinlich aufs Gleiche hinausläuft. Für die anderen stellt der Preis laut Ergebnissen der von den Postulantinnen erwähnten Studie kein Problem dar, da sie bereits davon Gebrauch machen. Trotzdem ist eine Kostensenkung auch für sie interessant, wenn der zweite Elternteil eine Arbeit aufnehmen möchte, was jedoch auf die zuvor beschriebenen Fälle hinausläuft. Ein attraktiveres Angebot würde sich mit Sicherheit auf die Vereinbarung von Berufs- und Familienleben auswirken, doch die zusätzlichen Steuereinnahmen dürfen nicht überschätzt werden. Zu diesem Schluss kommt auch die Zürcher Studie, die namentlich bestätigt, dass ein investierter Franken der Gesellschaft drei bis vier Franken einbringt. Die Beweislegung ist überzeugend, zeigt jedoch vor allem, dass die Steuereinnahmen von diesen drei oder vier Franken kaum mehr als einen Siebtel ausmachen. Darüber hinaus verteilen sich die Steuereinnahmen auf drei verschiedene Instanzen (Gemeinde, Staat, Bund). Folglich profitiert das Gemeinwesen, welches die Subvention erhöht, nicht vollumfänglich von den neuen Ressourcen.

Schliesslich gibt es keine Datenbank, die in dieser Form Auskunft über die Gegebenheiten der von der familienergänzenden Betreuung betroffenen Familien gibt, dass die von den

Postulantinnen aufgeworfene Hypothese überprüft werden könnte. Nur eine empirische Studie in Form eines an die Familien gerichteten Fragebogens könnte allenfalls diese Daten erfassen, wobei Schwierigkeiten auf methodologischer Ebene bestehen würden. Geht man trotzdem davon aus, dass diese Hypothese überprüft werden kann, wäre das Resultat relativ, weil es einerseits der Nachfrageelastizität noch nicht vorgreift und andererseits das Angebot heute die Nachfrage noch nicht deckt.

Schliesslich steht trotz schwieriger Überprüfbarkeit der Hypothese der Postulantinnen ausser Frage, dass zur Förderung der Vereinbarung von Berufs- und Familienleben, zur Förderung des Wiedereinstiegs ins Berufsleben, zur Überwindung von Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe, zur Vereinfachung der Übergänge zwischen Mutterschaftsurlaub und Arbeit und zur besseren Verteilung des Ressourcenzugangs zwischen den Eltern, eine Verbesserung des familienergänzenden Tagesbetreuungsangebot ein wesentlicher Faktor ist. Für die Arbeitnehmenden und die Unternehmen bringt eine Investition von einem Franken tatsächlich einen Ertrag von zwei oder drei Franken. Für die öffentliche Hand hingegen kommt diese Investition wahrscheinlich einer Nullrunde gleich. In diesem Sinne sieht der Staatsrat darin die Bestätigung, dass Investitionen in familienergänzende Betreuungseinrichtungen – vom Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons aus gesehen – eine ausgezeichnete Investition in die Zukunft darstellen. Ebenfalls unumstritten ist, dass die Wirtschaft aufgrund der raschen Rückkehr der Eltern ins Berufsleben, des Rückgangs des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften oder noch des Anstiegs der Einkommen umfassend von der familienergänzenden Betreuung profitiert, wobei all diese Elemente zusätzliche Steuereinnahmen bedeuten. Der schwächere Rückgang des Mangels an qualifizierten Arbeitskräften geht wiederum mit einer besseren arbeitsmarktlichen Integration der Frauen einher, die dank einer ausreichenden Anzahl an familienergänzenden Betreuungsplätzen möglich ist.

Im Rahmen der flankierenden Massnahmen der dritten Reform der Unternehmensbesteuerung (USR III) erarbeitet der Staatsrat namentlich ein neues Programm zur Förderung und Subventionierung von Betreuungsplätzen, damit dieser unbestrittene wirtschaftliche Vorteil anhält (s. auch Antwort auf die Motion 2014-GC-183: Burgener Woeffray Andrea, Roubaty François – Verlängerung der kantonalen Fonds zur Förderung der Schaffung von Krippenplätzen und ausser-schulischen Betreuungsplätzen).

4. Schluss

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.