



An den Grossen Rat

07.5118.04

ED/P075118

Basel, 16. April 2014

Regierungsratsbeschluss vom 15. April 2014

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

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 9. Mai 2012 vom Schreiben 07.5118.03 des Regierungsrats Kenntnis genommen und dem Antrag des Regierungsrates folgend den nachstehenden Anzug Anita Heer und Konsorten stehen lassen und dem Regierungsrat zum erneuten 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. Durch die heutigen Krippentarife und/oder die geringfügigen Steuerabzugsmöglichkeiten für Drittbetreuungskosten wird dies jedoch in vielen Fällen verhindert. Zur Zeit werden auf verschiedenen Ebenen un-

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

terschiedliche 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»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Einleitung

Dieser Anzug wurde im Jahr 2007 eingereicht. In dieser Zeit wurde die familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Basel-Stadt stark ausgebaut. Weil vor allem der flächendeckende Aufbau von Tagesstrukturen an den Schulen sehr kostenintensiv ist und weil eine Senkung der Elternbeiträge ebenfalls mit sehr hohen Kosten verbunden ist, beantragte der Regierungsrat in seiner Beantwortung im Jahr 2011, diesen Anzug stehen zu lassen, da diese Ausgaben im Rahmen der Finanzplanung nicht möglich waren.

2. Finanzierungssystem von Tagesheimen im Kanton Basel-Stadt

Wie in den meisten Kantonen und Gemeinden der Schweiz bezahlt auch der Kanton Basel-Stadt die öffentlichen Subventionen direkt an die Betreuungseinrichtungen. Diese nutzen anschliessend die Subventionen, um einkommensabhängige Tarife anzubieten. Ein einkommensabhängiges Beitragssystem erlaubt auch Eltern mit geringem Einkommen, ihre Kinder in einem Tagesheim betreuen zu lassen und dient so der Förderung der Chancengleichheit der Kinder. Wie stark das Budget der Familien durch die Kinderbetreuungskosten belastet wird, ist kantonal bzw. kommunal geregelt und hängt vom Steuer- und Kinderbetreuungstarifsystem ab. Die Höhe der Elternbeiträge ist im Kanton Basel-Stadt durch das Tagesbetreuungsgesetz und das Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (SoHaG) geregelt.

Im Juni 2012 erschien eine Studie, die im Auftrag der Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Zürich die Familienfreundlichkeit der Steuer- und Tarifsysteme untersuchte. Verglichen wurden die Stadt Basel und ausgewählte Gemeinden des Kantons Zürich. Zum einen wurden die kantonalen Steuersysteme und Kinderbetreuungstarifsysteme verglichen. Zum anderen wurde für ausgewählte Haushaltstypen berechnet, ob und wie stark sich die Ausweitung der Erwerbstätigkeit für Familien in den Kantonen Basel-Stadt und Zürich finanziell lohnt. Dieser positive Erwerbsanreiz wurde in der Studie so definiert, dass einer Familie bei einer Ausweitung des Pensums nach Abzug der zusätzlichen Steuern, Sozialabgaben und Tagesbetreuungskosten mehr Geld zur Verfügung steht als ohne Erhöhung des Pensums. Insgesamt zeigte sich, dass die Erwerbsanreize von bestimmten Einkommensgrenzen sowie vom Alter und der Anzahl Kinder abhängig sind. So lohnt sich im Kanton Basel-Stadt und in der Stadt Zürich zusätzliche Erwerbstätigkeit vor allem für die untersuchten Haushalte mit geringem Einkommen, mit nur einem Vorschulkind oder mit zwei Schulkindern. Auch für die untersuchten Alleinerziehenden-Haushalte lohnt sich zusätzliche Erwerbsarbeit in jedem Fall.

Im Vergleich der Kantone zeigte sich, dass das Basler Steuersystem die Erwerbsanreize von Doppelverdienenden und Alleinerziehenden etwas stärker begünstigt, da die Abzugsgrenze für Kinderbetreuungskosten mit 10'000 Franken zum Zeitpunkt des Benchmark höher war als im Kanton Zürich und es zudem keine steuerliche Mehrbelastung von Verheirateten gibt. Allerdings hat sich dieses Bild in der Zwischenzeit bereits wieder verändert, da auch der Kanton Zürich den

Betreuungskosten-Abzug von 6'000 Franken auf 10'100 Franken pro Kind im kantonalen Steuersystem erhöhte.

Die Kinderbetreuungstarifsysteme des Kantons Basel-Stadt und der Stadt Zürich führten bei den untersuchten Haushalten zu relativ ähnlichen Betreuungskosten. Auch hier hat es in der Zwischenzeit allerdings bereits Änderungen gegeben: Die Stadt Zürich wird per 1. März 2014 die Minimal- und Maximaltarife der verschiedenen Betreuungsangebote erhöhen, was zu einem Anstieg der Elternbeiträge führt. Gleichzeitig senkt die Stadt Zürich die Einkommensgrenze für den Erhalt von Subventionen von bisher 120'000 Franken auf 100'000 Franken sowie den Personen- und Haushaltsabzug von bisher 7'000 Franken auf 6'000 Franken für die Berechnung der Elternbeiträge. Dies einerseits aufgrund des starken Ausbaus der Tagesbetreuung, zum anderen als Reaktion auf die Erhöhung des Betreuungskosten-Abzugs bei den kantonalen Steuern. Im Kanton Basel-Stadt wurde per 1. März 2013 mit Beschluss des Regierungsrats der Geschwisterrabatt auf 25% für zwei Kinder der gleichen Eltern, die Angebote der Tagesbetreuung nutzen, erhöht und auf 35% für drei und mehr Kinder der gleichen Eltern.

Dass dieser Vergleich eineinhalb Jahre nach seiner Durchführung bereits überholt ist, zeigt, wie stark die Veränderungen in diesem Bereich sind. Die familienergänzende Kinderbetreuung wird nach wie vor stark ausgebaut. Das kostet. Der Kanton engagiert sich, trotz des schnellen Ausbaus das Angebot qualitativ auf hohem Niveau zu halten. Investitionen werden derzeit vor allem in den Ausbau der Tagesstrukturen für Schulkinder und in die Ausbildung von Betreuungspersonen getätigt, um mit den Entwicklungen Schritt halten zu können.

3. Totalrevision Tagesbetreuungsgesetz

Derzeit wird eine Totalrevision des Tagesbetreuungsgesetzes geprüft, um das Finanzierungssystem von Tagesheimen den aktuellen Entwicklungen anzupassen. Der Gesetzgeber ging im Jahr 2003 davon aus, dass die Tagesheime mehrheitlich einen Subventionsvertrag mit dem Kanton anstreben würden. Der Weg zu einem Subventionsvertrag sollte mit der Unterscheidung von nicht subventionierten, mitfinanzierten und schliesslich subventionierten Tagesheimen vorgespart werden. Die damit verbundene Absicht, die Bildung von gemeinnützigen Trägerschaften zu fördern, ging an den tatsächlichen Entwicklungen vorbei. Weder die Firmentagesheime, noch viele Einzelpersonen, vornehmlich Frauen, die sich als Unternehmerinnen mit eigenem Tagesheim selbstständig gemacht haben, wollten sich einer gemeinnützigen und subventionsfähigen Trägerschaft unterstellen.

Die angesprochene Unterteilung der Tagesheime im heutigen Gesetz wird daher weithin als überholt empfunden. Stattdessen mehrten sich die Forderungen, zu einer Subjektfinanzierung der anspruchsberechtigten Eltern überzugehen, die je nach Einkommen und Vermögen unterstützt werden. Damit würde sich der Kantonsbeitrag in Zukunft nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der Eltern richten, unabhängig von der Art des Tagesheims.

4. Zu den Fragen im Einzelnen

Wie kann im Kanton Basel-Stadt diesem Phänomen entgegengewirkt werden?

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass viele Familien vornehmlich aus der Mittelschicht die Kinderbetreuungskosten als Belastung des verfügbaren Einkommens empfinden. Im Rahmen der Totalrevision des Tagesbetreuungsgesetzes soll das heutige Modell der Staatsbeiträge an die Tagesbetreuung grundsätzlich überdacht werden.

Ob dieser Missstand besser durch einkommensunabhängige Krippentarife, durch Betreuungsgutschriften oder durch eine vollumfängliche Abzugsmöglichkeit von Drittbetreuungskosten bei den Steuern behoben werden kann.

Die einkommensabhängigen Krippentarife haben sich als Modell bewährt. Vor allem sind sie ein wichtiges Instrument, um auch einkommensschwachen Familien zu ermöglichen, die Tagesbetreuung zu nutzen. Mit dem Fokus der Tagesbetreuung auf frühe Förderung ist sie zentral für die Chancengleichheit der Kinder. Der oben erwähnte Vergleich machte deutlich, dass die alleinerziehenden oder einkommensschwachen Familien tatsächlich profitieren.

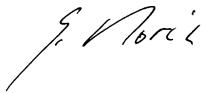
Das Modell Betreuungsgutscheine wurde bereits in verschiedenen politischen Vorstössen gefordert, zuletzt im Jahr 2010 mit der Motion Ullmann und Konsorten betreffend Krippenfinanzierung «Modell Luzern». Der Regierungsrat hat in diesem Zusammenhang das Modell Betreuungsgutscheine überprüft. Der Grosse Rat hat die Motion nicht überwiesen. Stattdessen will der Regierungsrat mit einer Totalrevision des Tagesbetreuungsgesetzes das Basler Modell punktuell verbessern.

Mit einem maximalen Abzug von 10'000 Franken pro Kind für die familienergänzende Kinderbetreuung gewährt der Kanton Basel-Stadt schweizweit zusammen mit den Kantonen Glarus, Graubünden und Zürich den höchsten Betrag.

5. Antrag

Im Rahmen der anstehenden Totalrevision des Tagesbetreuungsgesetzes werden auch die in diesem Anzug aufgeworfenen Fragen grundsätzlich überdacht. Aus diesem Grund beantragen wir, den Anzug Anita Heer und Konsorten betreffend «Förderung und Chancengleichheit bei der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und familiären Verpflichtungen» erneut stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin