

up!schweiz
Roger Martin
Geschäftsführer
Zugerstrasse 76b
CH-6340 Baar
info@up-schweiz.ch



Bundesamt für Sozialversicherungen
Geschäftsfeld Familie, Generationen und
Gesellschaft
Bereich Familienfragen
Effingerstrasse 20
3003 Bern
familienfragen@bsv.admin.ch

ZÜRICH, 04.12.2015

STELLUNGNAHME VON UP! ZUR ÄNDERUNG DES BUNDESGESETZES ÜBER FAMILIENERGÄNZENDE FREMDBETREUUNG

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 18. September 2015 hat der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur Änderung des Bundesgesetzes für familienergänzende Kinderbetreuung eröffnet. Diese Änderung sieht insbesondere neue Finanzhilfen an Kantone vor, die ihrerseits ihre Subventionierung für Kindertagesstätten erhöhen. up! erkennt in dieser Vorlage denn auch vor allem zweierlei: einerseits die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für weitere Subventionen, andererseits eine Verstärkung des Bundesengagements in einer Angelegenheit, die bislang praktisch ausschliesslich den Kantonen und Gemeinden oblag.

up! hält sowohl staatliche Krippensubventionen als auch verstärkte Zentralisierung für grundsätzlich falsch. Infolgedessen lehnt up! die vorliegende Änderung auch gänzlich ab. Unter den folgenden Punkten konkretisieren wir unsere Kritik an der Vorlage und bringen Gegenvorschläge zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

1. Fragwürdige Legitimation der Gesetzesänderung

Wie im Begleitbericht selbst festgehalten, stimmte das Schweizer Stimmvolk am 3. März 2013 bereits über eine ähnliche familienpolitische Vorlage ab. Gegenstand der Abstimmung war der sogenannte "Familienartikel", ein neuer Verfassungsartikel, der dem Bund in der Familienpolitik weitreichende Kompetenzen verliehen hätte. So hätte er Kantone, die seiner Ansicht nach zu wenig Anstrengungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf unternehmen, zu höherer Aktivität in diesem Bereich zwingen können. Als Beispiel solcher zentral verordneter Massnahmen wurden oft höhere Subventionen für Kindertagesstätten genannt. Diese angekündigte Förderung eines bestimmten Lebensstils stiess besonders in den Gegenden auf Ablehnung, wo Mehrheiten der Bevölkerung diesen Lebensstil nicht pflegen. Mit dem Ständemehr, das besonders durch die Opposition kleiner und ländlicher Kantone zustande kam, wurde die Vorlage denn auch abgelehnt.

Nun stellt die vorliegende Gesetzesänderung aber mindestens teilweise eine Missachtung dieses Stimmenscheids dar. Statt mit der Peitsche zu drohen, lockt der Bund nun mit dem Zuckerbrot: Er zwingt den Kantonen zwar nicht seine familienpolitische Agenda auf, wie er das mit dem Familienartikel hätte tun können, sondern versucht, die Kantone mit Geldzuschüssen zu stärkerer Subventionstätigkeit in der Familienpolitik zu verleiten. In dieser Hinsicht handelt es sich bei der Vorlage um einen "Familienartikel light". Dabei wurden die Konflikte mit föderalistischen Grundsätzen nur unwesentlich entschärft: Da der Bund die Finanzhilfen verteilt, werden diese auch von Steuerzahlern in Kantonen bezahlt, die den Familienartikel abgelehnt haben. Unabhängig davon, ob die Mehrheiten in den ablehnenden Kantonen damit die Eingriffe in den Föderalismus abwenden oder ihre allgemeine Skepsis gegenüber Krippensubventionen zum Ausdruck bringen wollten, wird ihre Willensäusserung missachtet.

In Anbetracht des abgelehnten Familienartikels stellt sich auch die Frage, wie der Bund seinen Aktivismus in dieser Angelegenheit überhaupt legitimiert. Der begleitende Bericht verweist hierzu auf BV Art. 116 Abs. 1, wo der Bund zum "Schutz der Familien" befähigt wird. Diese Begründung erscheint up! alles andere als stichfest. Es stellt sich die Frage, wovor genau Familien denn mit Krippensubventionen "geschützt" werden sollen. Müssen Familien vor "Lebenshaltungskosten" oder "gesellschaftlichen Entwicklungen" geschützt werden? up! erkennt in der Schutzformulierung lediglich die Verpflichtung des Bundes, Individuen vor gesetzgeberischen oder anderen mit Gewalt unterlegten Zwängen zu bewahren, die ein Familienleben verunmöglichen würden. Eine Legitimation von Transferzahlungen lässt sich daraus nach Meinung von up! nicht ableiten.

Und: Selbst wenn derartige Subventionen einigen Familien das Zusammenleben erleichtern mögen, so erschweren sie es ebenso vielen anderen Familien, welche für die Transferzahlungen aufkommen müssen. Man könnte in dieser Vorlage also ebenso gut

einen Angriff auf die Familie sehen, der damit gegen das Verfassungsgebot des Familienschutzes verstossen würde.

2. Subventionen für Fremdbetreuung sind ungerecht

Subventionen für die Benutzung von Kindertagesstätten stammen aus dem allgemeinen Steueraufkommen und werden damit zwangsweisen von allen Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern bezahlt. Im Anschluss profitieren aber nur jene Personen von den so finanzierten Kindertagesstätten, die diese auch in Anspruch nehmen. Gewisse Personen, sei es weil sie einen anderen Lebensentwurf haben oder ein anderes Familienmodell leben, können oder wollen keine Kindertagesstätten in Anspruch nehmen und müssen diese trotzdem bezahlen. Subventionen für Kindertagesstätten bevorzugen damit ganz klar ein bestimmtes Familienmodell und belasten ein anderes. Entgegen einer weit verbreiteten Argumentation sind solche Subventionen der Wahlfreiheit also nicht zuträglich, sondern abträglich. Aus einer klassisch liberalen Perspektive, der sich up! verpflichtet fühlt, sind Förderungen eines bestimmten Lebensentwurfs ungerecht und gänzlich abzulehnen.

3. Subventionen für Fremdbetreuung sind ineffektiv oder sogar kontraproduktiv

3.1 Angebot an Betreuungsplätzen zu klein?

Spricht man von Effektivität von Krippensubventionen, so ist damit meistens die Frage gemeint, wie gut diese Subventionen das bemängelte Unterangebot an Krippenplätzen entschärfen. Dabei ist jedoch bereits umstritten, inwiefern dieses Unterangebot überhaupt besteht: Laut einer Nationalfondsstudie existierte für mehr als 25 Prozent aller Kinder von 0 bis 12 Jahren ein Krippenplatz in der Schweiz¹. Dabei war das Angebot für Kleinkinder grösser, so auch in Gebieten, in denen eine höhere Nachfrage plausibel ist (wirtschaftlich starke Grossstädte samt Einzugsgebiet). In dieser Betrachtung darf ausserdem nicht vergessen gehen, dass die Anzahl betreubarer Kinder mit diesen Ressourcen weit höher ist, da nicht jedes Kind die ganze Zeit einen Krippenplatz besetzt.

Warteschlangen für Krippenplätze gibt es ausserdem vor allem für subventionierte Krippenplätze, was jedoch in der Natur subventionierter Angebote liegt². Die Problematik der Warteschlangen wird dadurch verschärft, dass auch Familien bis in den oberen Mittelstand Anspruch auf einen subventionierten Platz besitzen: Die Einkommensgrenzen, ab denen der Volltarif bezahlt werden muss, liegen beispielsweise in der Stadt Zürich bei 120'000 Fr., in der Stadt Bern bei 150'000 Franken, in der Stadt

¹ Stern et al., Familienergänzende Kinderbetreuung und Gleichstellung der Geschlechter (NFP60), INFRAS/SEW, <http://bit.ly/1jvOR9q>

² Katharina Fontana, Die Mär vom Fehlen der Krippenplätze, NZZ Online, 29.1.2013, <http://bit.ly/1kkE7I>

Basel bei 160'000 Franken³. Es ist also nicht ausgeschlossen, dass eine verzerrte Wahrnehmung die Problemanalyse in dieser Frage beeinträchtigt. Eine sorgfältige Dokumentation grundlegenden Marktversagens in diesem Bereich steht bis heute aus.

3.2 Kosten von Betreuungsplätzen durch Subventionen nicht senkbar

Weiter wird argumentiert, es bestehe insbesondere ein Unterangebot an *erschwinglichen* Krippenplätzen. Ginge man im Krippenwesen von einem freien Markt aus, wäre dieses Argument hinfällig: Der Preis der Betreuungsdienstleistung würde dann lediglich die Wertschätzung reflektieren, die der Konsument aufbringen müsste, um die benötigten Ressourcen anderen Verwendungszwecken abzuwerben. Täten die Konsumenten das nicht, so würden sie nachweislich anderen Verwendungszwecken mehr Wertschätzung entgegenbringen. Tatsächlich ist aber der Kinderbetreuungsmarkt kein freier, sondern ein strikt regulierter und verzerrter, und deshalb ist durchaus Potential für Kostensenkungen vorhanden. Logisch gesehen lassen sich diese Kostensenkungen aber offensichtlich nicht mittels Subventionen verwirklichen, da Subventionen Kosten nie senken, sondern bestenfalls umverteilen können. Der Differenzbetrag zwischen Vollkosten und Benutzertarif, der durch Subventionen gedeckt wäre, würde ebenfalls von den Benutzern als Steuerzahlern bezahlt, was deren finanziellen Spielraum wiederum einengt. Echte Verbesserungen bezüglich Erschwinglichkeit können nur durch Senkung der real anfallenden Kosten erreicht werden. Dies setzt eine umfassende Deregulierung voraus (vgl. Gegenvorschlag).

3.3 Verdrängungseffekte durch Betreuungssubventionen

Subventionierte Angebote können weniger oder gar nicht subventionierte Angebote verdrängen, die bereits bestehen oder in Zukunft entstehen würden. Im Kanton Basel-Stadt sind beispielsweise Fälle bekannt, in denen vollsubventionierte Angebote teilsubventionierten Anbietern die Kundschaft abgreifen, sodass diese ihre Fixkosten kaum mehr decken können und eine Schliessung in Betracht ziehen müssen⁴. So ist es denkbar, dass mehr Subventionen nicht zu einem Angebotsausbau führen. Ein Drittel der Eltern, die bei Einführung universeller Kinderbetreuung in Québec (1997) die neuen staatlichen Betreuungsangebote in Anspruch nahmen, hatten davor informelle Arrangements, ein weiterer grosser Teil wechselte von nicht subventionierten Angeboten in die subventionierten⁵.

3.4 Schwelleneffekte durch Betreuungssubventionen

Bei einkommensabhängigen Krippenzuschüssen ist ausserdem die Problematik der Schwelleneffekte bekannt. Ein kompliziertes Zusammenspiel von Steuerprogression und solchen einkommensabhängigen Zuschüssen kann zum Beispiel dazu führen, dass ein zusätzliches Zweitverdienereinkommen, das durch Fremdbetreuung möglich wird, mit einem impliziten Grenzsteuersatz von bis zu 90% belegt wird⁶. Dies ist der Fall, wenn ab

³ Ev Manz, Subventionen für Eltern mit 180'000 Franken Einkommen, Tagesanzeiger, 21.3.2013, <http://bit.ly/1jv4oEI>

⁴ Daniel Wahl, Kinderkrippe erhält keine Kinder, Basler Zeitung, 30.07.2014, <http://bit.ly/1PWlJng>

⁵ Baker, Gruber and Milligan, Universal Childcare, Maternal Labor Supply and Family Well-Being, NBER 2005, <http://bit.ly/1QQgiY8>

⁶ Avenir Suisse, Der strapazierte Mittelstand (Zusammenfassung), November 2012, <http://bit.ly/1NEkLwM>

einer Einkommensgrenze Subventionen wegfallen und gleichzeitig die Steuerprogression zuschlägt. Eine Verschiebung dieses Schwelleneffekts nach oben löst dieses Problem nicht, da so nur mehr Unbedürftige in den Genuss von Subventionen kommen, worauf wieder eine höhere Steuerlast nötig ist. Ökonomen empfehlen denn auch, sowohl Steuern zu senken als auch die Subventionen abzuschaffen.

3.5 Subventionen als Abgeltung für Externalitäten ungeeignet

Bisweilen wird ins Feld geführt, dass auch ein unverzerrter Markt nicht die effiziente Anzahl an Betreuungsplätzen zur Verfügung stellen würde, da die Inanspruchnahme eines Krippenplatzes positive Externalitäten verursache. Von der Kindessozialisierung in der Krippe würden nicht nur die Eltern profitieren, sondern auch "die Gesellschaft", die sich darum an der Finanzierung des Krippenplatzes beteiligen müsse. In einer vernetzten Gesellschaft hat fast aber jede Handlung positive oder negative Auswirkungen auf andere Menschen. Die genauen Auswirkungen sind jedoch schwer festzustellen, und von politischen Entscheidern ist in solchen Fragen keine Objektivität zu erwarten. Auch bei Fremdbetreuung sind die behaupteten positiven Externalitäten zweifelhaft: In Kanada wurde beispielsweise eine Korrelation zwischen der Einführung subventionierter Fremdbetreuung und Entwicklungsdefiziten fremdbetreuter Kinder festgestellt⁷. Eine neuere Studie, welche die Auswirkungen der fünfzehnstündigen Gratisbetreuung in England untersuchte, stellte zwar fest, dass diese die Entwicklung von Kindern aus sozialen Brennpunkten bis zum fünften Lebensjahr ein wenig verbessert, dieser Effekt aber bis zum elften Lebensjahr komplett verschwunden ist⁸. Angesichts dieser unklaren Faktenlage und der erwiesenen Nachteile sind Betreuungssubventionen also kaum ein probates Instrument zur Korrektur positiver Externalitäten.

GEGENVORSCHLAG

Deregulierung des Fremdbetreuungsmarkts

Die Fremdbetreuungsbranche der Schweiz braucht nicht mehr Subventionen, sondern reale Kostensenkungen. Dies senkt die Preise und vergrößert das Angebot, löst also zwei der beklagten Probleme. Der negative Effekt von Regulierung auf Angebot und Preise im Fremdbetreuungssektor wird tendenziell unterschätzt, obwohl dieser Effekt gut belegt ist.

In den USA kamen Betreuungstagesstätten erstmals 1962 in den Genuss von Fördergeldern auf Bundesebene. Gleichzeitig wurde ein umfassendes Regulatorium aufgebaut. Trotz Subventionen sank das Angebot an Betreuungsdienstleistungen in der Folge⁹. Ab 1997 intervenierte der Staat auch in Grossbritannien stärker im Betreuungssektor, sowohl mit Subventionierung als auch mit Regulierung. Bis 2010 sank die Zahl an registrierten

⁷ Baker, Gruber & Milligan, 2005, siehe oben

⁸ Institute for Fiscal Studies, The impact of free early education for 3 year olds in England, 2014, <http://bit.ly/1jvjslC>

⁹ Philips & Ziegler, The Checkered History of Federal Child Care Regulation, 1987, <http://bit.ly/1Nml8du>

Kindertagesstätten um ganze 43% (von 100'000 auf 57'000)¹⁰. 2004 stellte eine Überblicksstudie allgemein fest, dass selbst kleine Regulierungslasten grosse ökonomische Auswirkungen nach sich ziehen können, insbesondere Preiserhöhungen. Qualitätsverbesserung sei durch Regulierung hingegen nicht feststellbar¹¹.

Auch in der Schweiz besteht massive Regulierung im Fremdbetreuungsbereich, vor allem in der Form von Ausbildungs- und Betriebsauflagen. Diese führen zu einer Marktabschottung, indem sie Neugründung von Kindertagesstätten erschweren. Dieser Effekt, sowie schlicht höhere Betriebskosten durch Regulierung, führen zu den hohen Preisen, die in der Schweiz für Fremdbetreuung bezahlt werden müssen. Viele Kantone orientieren sich in ihrer Regulierung an den Vorgaben des Verbands der Kindertagesstätten Schweiz. Dieser hat aber natürlich ein Interesse daran, neue Konkurrenz vom Markt auszusperrern und so die Preise hochzuhalten. Die Schweizer Fremdbetreuungsbranche wird in diesem Zusammenhang darum auch als "korporatistisch" beschrieben¹².

Die beklagten Probleme der familienergänzenden Fremdbetreuung in der Schweiz sind also primär auf strikte regulatorische Vorgaben zurückzuführen. Empirische Befunde zeigen, dass sich mit Subventionen die dadurch ausgelöste Angebotsverkleinerung nur zum Teil korrigieren lässt. Davon abgesehen sind Subventionen auch mit diversen Nachteilen behaftet und aus grundsätzlicher Perspektive ungerecht. Es führt also kein Weg daran vorbei, die regulatorischen Vorgaben weitestgehend fallen zu lassen. Reputationsmechanismen auf dynamischen Märkten kontrollieren Qualität besser als fehlgeleitete staatliche Regulierung.

FAZIT

up! ist sich bewusst, dass die vorgeschlagenen Finanzhilfen nicht direkt jene Subventionen sind, auf welche die obengenannte Kritik sich bezieht. Diese Finanzhilfen sollen die Kantone jedoch dazu verleiten, Subventionen wie die obigen zu implementieren, und sind deshalb ebenso abzulehnen. Die vorliegende Gesetzesänderung fördert aber nicht nur die Ausschüttung falscher und ungerechter Subventionen, sie ist auch schwach legitimiert und stellt Zwängerei dar.

Aus Sicht von up! besteht für den Bund kein familienpolitischer Handlungsbedarf. Deshalb ist die vorliegende Gesetzesänderung auch in Gänze abzulehnen. Für die Kantone besteht jedoch dringender Handlungsbedarf: up! fordert die Kantone auf, ihre Auflagen für die familienergänzende Fremdbetreuung weitestgehend fallen zu lassen. Dies würde ein staatsgemachtes Problem lösen, das der Bund hier mit noch mehr Staat zu lösen versucht.

Freundliche Grüsse

Simon Scherrer
Co-Präsident up!schweiz

¹⁰ Booth (Hrsg.), Sharper Axes, Lower Taxes: Big Steps to a Smaller State, Institute of Economic Affairs, 2011, <http://bit.ly/1OACEcS>

¹¹ Heeb & Kilburn, The Effects of State Regulation On Childcare Prices and Choices, 2004, <http://bit.ly/1N192To>

¹² Stutzer & Dürsteler, Versagen in der staatlichen Krippenförderung - Betreuungsgutscheine als Alternative, CREMA, 2005, <http://bit.ly/1N19cu5>