



Kurzfassung:

Studie "Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in den Kantonen Basel-Stadt und Zürich"

EINLEITUNG

Bedeutung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie

In einer familienfreundlichen Arbeitswelt lassen sich Erwerbs- und Familienarbeit gut unter einen Hut bringen. Die gute Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist ein Schlüsselfaktor für ein erfolgreiches Zusammenspiel von bezahlter und unbezahlter Arbeit und für die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter. Eine Voraussetzung dafür sind familienfreundliche Arbeitsplätze. Investitionen in eine familienfreundliche Personalpolitik lohnen sich für Unternehmen auch finanziell, wie die Eidgenössische und die Basler Kosten-Nutzen-Analyse familienfreundlicher Massnahmen in Unternehmen aus dem Jahr 2005 gezeigt haben (Return on Investment: 8%). Zudem steigt die Attraktivität der Firma im Wettbewerb um Fachkräfte. Eine familienfreundliche Unternehmenspolitik wird angesichts des demografischen Wandels zunehmend notwendig, um qualifizierte Arbeitskräfte zu gewinnen und zu halten.

Eine weitere Voraussetzung für eine gelingende Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung. Es braucht ein breit gefächertes Betreuungsangebot, das der Nachfrage gerecht wird, einwandfreie Qualität bietet und finanziell tragbar ist.

Alle Beteiligten profitieren: Frauen können sich für Karriere und Familie entscheiden, und Männer können ihre Verantwortung als Väter aktiv wahrnehmen. Die Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit auf beide Elternteile bedeutet eine bessere Risikoaufteilung, z.B. bei Arbeitslosigkeit oder wenn ein Elternteil ausfällt. Die Kinder erleben ein breiteres Spektrum an Handlungsmöglichkeiten und Rollenbildern, was ihrer Sozialisation förderlich ist. Eine gute Vereinbarkeit von Beruf und Familie verringert zudem das Armutsrisiko, gerade auch von Alleinerziehenden (zu 89 Prozent Frauen).

Die Gesellschaft hat einen vielfachen Nutzen. Ebenso die Volkswirtschaft, denn familiengerechte Arbeitsbedingungen fördern das Wirtschaftswachstum, stärken die Region als bedeutenden Wirtschaftsstandort und tragen zur besseren Ausschöpfung des Humankapitals bei.

Warum ein Benchmarking zwischen Basel-Stadt und Zürich?

Den Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Zürich ist die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ein Anliegen: In Zürich ist die Vereinbarkeit von Beruf und Familie als Legislaturziel für die Periode 2007–2011 aufgenommen worden, in Basel bildet das Programm „Familienfreundliche Wirtschaftsregion Basel“ seit 2006 eine Schwerpunktmassnahme im Legislaturplan. Die beiden Kantone stehen – zusammen mit ihren Fachstellen für Gleichstellung von Frauen und Männern – in engem Austausch zum Thema Vereinbarkeit.

Wer vorankommen und sich verbessern will, muss sich dem Vergleich mit anderen stellen! Aus dieser Erkenntnis ist die Projektidee eines – schweizweit bisher einmaligen – „Benchmarking Familienfreundlichkeit“ zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Zürich entstanden. Ziel ist ein Vergleich der beiden Kantone in Bezug auf verschiedene Aspekte der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

In einer ersten Phase des Projekts wurden Unternehmen punkto „Familienfreundliche Unternehmenspolitik“ verglichen. Die Ergebnispräsentation fand im Februar 2010 in Basel und Zürich. Sämtliche Unterlagen sind abrufbar unter: www.familienfreundliches-basel.ch; www.vereinbarkeit.zh.ch.

In der zweiten Phase des Benchmarking-Projekts "Familienfreundlichkeit" zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Zürich liegt der Fokus auf dem familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangebot (FEB-Angebot) der beiden Kantone. Die von INFRAS/ Tassinari Beratungen durchgeführte Studie gibt eine Übersicht über das FEB-Angebot in den beiden Kantonen und vergleicht das Angebot sowohl in quantitativer wie auch in qualitativer Hinsicht. Das Benchmarking Kinderbetreuung wird nachfolgend dargestellt.

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Methodisches Vorgehen

Basis des Vergleichs „Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung“ ist der Kinderbetreuungsindex, der im Kanton Zürich bereits seit dem Jahr 2003 für den Vergleich des FEB-Angebots der Gemeinden verwendet wird. Im Rahmen des Benchmarking-Projekts wurde nun ein erweiterter Betreuungsindex für das Jahr 2009 berechnet, der neben den 171 Zürcher Gemeinden auch den Kanton Basel-Stadt umfasst. Die Gemeinden Riehen und Bettingen werden nicht separat ausgewiesen, weil die institutionelle Vernetzung der beiden Gemeinden mit dem Kanton Basel-Stadt sehr hoch ist und die Finanzierung der verschiedenen Angebote z.T. über die Gemeinden und z.T. über den Kanton erfolgt.

Die relevanten Vergleichsgrössen sind der Versorgungsgrad, der den Umfang des Betreuungsangebots aufzeigt, und der Subventionierungsgrad, der den Grad der öffentlichen Finanzierung des Betreuungsangebots widerspiegelt. In den Vergleich einbezogen werden alle Angebote für Kinder im Alter von 0 bis 13 Jahren, die die Vereinbarkeit von Beruf und Familie gewährleisten. Das sind in erster Linie Kindertagesstätten, Tagesheime, Mittagstische, Horte, Tagesschulen, Tagesferien sowie die Betreuung in Tagesfamilien. Im Index unberücksichtigt sind

nicht berufskompatible Angebote wie Spielgruppen, Kinderhütendienste, Aufgabenhilfen oder Stützkurse. Der Index beschränkt sich zudem auf institutionalisierte Formen der FEB: Informelle Betreuungsangebote wie Betreuung durch Verwandte oder in der Nachbarschaft sind im Betreuungsindex nicht enthalten.

Der quantitative Vergleich wurde mit einem qualitativen Vergleich der gesetzlichen Rahmenbedingungen und der Qualitätsvorgaben (z.B. Vorgaben zum Betreuungsschlüssel, zur Infrastruktur oder zu den Löhnen) für die FEB ergänzt. Zudem wurde anhand der Beispiele von vier ausgewählten Gemeinden (Basel, Zürich, Winterthur und Dietikon) der Preis der Betreuung für verschiedene Einkommens- und Familientypen verglichen.

Die wichtigsten Ergebnisse

Das Betreuungsangebot im Kanton Basel-Stadt

ÜBERSICHT KANTON BASEL-STADT			
	Anzahl Kinder	Versorgungsgrad in Vollzeitplätzen pro in Kant./Gemeinde wohnhaftem Kind	Subventionierungsgrad in CHF pro in Kant./Gemeinde wohnhaftem Kind
Frühbereich (0-3 Jahre)	6'508	0.231	2'010
Schulbereich (4-13 Jahre)	14'518	0.204	*1'344
Gesamt (0-13 Jahre)	21'026	0.213	*1'551

Tabelle 1 (*) Bei den Subventionsdaten des Kantons BS sind die Ausgaben von Riehen und Bettingen im Schulbereich nicht enthalten.

Im Frühbereich standen den Basler Familien 2009 für ein Total von rund 6'500 im Kanton wohnhaften Kindern im Alter von 0 bis 3 Jahren rund 1'500 Betreuungsplätze zur Verfügung, von denen der grösste Anteil (1'435 Plätze) in Tagesheimen angeboten wurde. Davon ist etwas über die Hälfte der Plätze subventioniert. Die Basler Tagesheime stehen – wie auch die Tagesfamilien – nicht nur den Vorschulkindern offen. Deshalb wurde anhand der Anzahl betreuter Vorschul- und Schulkinder eine Aufteilung der Tagesheim- und Tagesfamilienplätze auf den Früh- und den Schulbereich vorgenommen. Insgesamt stand 2009 für rund 23% der im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Kinder im Alter von 0-3 Jahren ein Vollzeitplatz zur Verfügung. Dies entspricht einem Versorgungsgrad von 0.23 Vollzeitplätzen pro Kind. Kanton und Gemeinden beteiligten sich mit 2'010 CHF pro in Basel-Stadt wohnhaftes Kind im Alter von 0-3 Jahren an den Betreuungskosten (Subventionierungsgrad).

Im Schulbereich kommt auf rund 14'500 Schulkinder im Alter von 4 bis 13 Jahren ein Angebot von rund 2'970 Betreuungsplätzen, was einem Versorgungsgrad von 0.20 Vollzeitplätzen pro in Basel-Stadt wohnhaftem Schulkind entspricht. Die rund 2'970 Betreuungsplätze umfassen sowohl Ganztagesangebote wie Tagesschulen als auch ergänzende Angebote wie Mittagstische. Rund ein Drittel der Betreuungsplätze für schulpflichtige Kinder wird in Tagesschulen angeboten,

wobei die privaten Tagesschulen mit rund 1'550 Plätzen den Löwenanteil stellen. In den Tagesheimen stehen den im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Schulkindern rund 790 Betreuungsplätze zur Verfügung. Der Kanton beteiligt sich mit 1'344 CHF pro im Kanton Basel-Stadt wohnhaftem Schulkind im Alter von 4 bis 13 Jahren an den Betreuungskosten (Subventionierungsgrad)¹.

Das Betreuungsangebot im Kanton Zürich

ÜBERSICHT KANTON ZÜRICH			
	Anzahl Kinder	Versorgungsgrad in Vollzeitplätzen pro in Kant./Gemeinde wohnhaftem Kind	Subventionierungsgrad in CHF pro in Kant./Gemeinde wohnhaftem Kind
Frühbereich (0-3 Jahre)	55'888	0.165	1'340
Schulbereich (4-13 Jahre)	128'981	0.109	1'060
Gesamt (0-13 Jahre)	184'869	0.126	1'146

Tabelle 2

Im Frühbereich standen den Zürcher Familien für rund 56'000 Kleinkinder im Alter von 0 bis 3 Jahren rund 9'200 Betreuungsplätze zur Verfügung, von denen der grösste Anteil (rund 8'700 Plätze) in Kinderkrippen angeboten wurde. Tagesfamilien haben mit 3% der angebotenen Plätze lediglich eine nachrangige Bedeutung. Insgesamt stand 2009 für rund 17% der im Kanton Zürich wohnhaften Kinder im Alter von 0-3 Jahren ein Vollzeit-Betreuungsplatz zur Verfügung. Dies entspricht einem Versorgungsgrad von 0.17 Vollzeitplätzen pro Vorschulkind. Die Gemeinden beteiligten sich mit durchschnittlich 1'340 CHF pro Kind an den Betreuungskosten (Subventionierungsgrad).

Im Schulbereich kommt auf rund 129'000 Kinder im Alter von 4 bis 13 Jahren ein Angebot von gut 14'000 Betreuungsplätzen, was einem Versorgungsgrad von 0.11 Vollzeitplätzen pro Schulkind entspricht. Dabei sind die betreuten Kinder im Schulalter grösstenteils in Tagesschulen, Horten und Mittagstischen betreut. Tagesfamilien sind wie bereits im Frühbereich vergleichsweise weniger bedeutend. Die Gemeinden beteiligen sich mit durchschnittlich 1'060 CHF pro im Kanton Zürich wohnhaftem Schulkind im Alter von 4 bis 13 Jahren an den Betreuungskosten (Subventionierungsgrad).

¹ Im Schulbereich fehlen die finanziellen Angaben zu Riehen und Bettingen.

Quantitativer Vergleich zwischen Basel-Stadt und Zürich:

Ergebnisse Kinderbetreuungsindex

Beim Kinderbetreuungsindex schneidet der urbane Kanton Basel-Stadt im Durchschnitt besser ab als der städtisch und ländlich gemischte Kanton Zürich. Im Kanton Zürich gibt es sehr grosse Unterschiede zwischen den Gemeinden, die sich nicht nur mit dem Stadt-Land-Gegensatz erklären lassen. Nur schon unter den 20 grössten Gemeinden des Kantons Zürich variiert das Betreuungsangebot sehr stark. Der kantonale Durchschnittswert ist für den Kanton Zürich deshalb nur beschränkt aussagekräftig. Interessanter sind Vergleiche der einzelnen Gemeinden mit dem Kanton Basel-Stadt.

In der Gesamtrangliste mit den 20 grössten Zürcher Gemeinden und dem Kanton Basel-Stadt belegt die Stadt Zürich klar den ersten Rang. Der Kanton Basel-Stadt folgt auf Rang zwei. Auf den Rängen drei bis fünf folgen die Gemeinden Kloten, Adliswil und Winterthur².

RANGLISTE GESAMTINDEX				
	Anzahl Kinder 0-13 Jahre	Versorgungsgrad (gesamt) in Vollzeitplätzen pro in Kant./Gemeinde wohnhaftem Kind	Subventionierungsgrad (gesamt) in CHF pro in Kant./Gemeinde wohnhaftem Kind	Gesamtindex (Durchschnitt von Vorschul- und Schulindex)
1. Stadt Zürich	42'787	0.270	3'608	687
2. Kanton Basel-Stadt	21'026	0.213	*1'551	399
3. Kloten	2'365	0.146	848	295
4. Adliswil	2'089	0.114	776	269
5. Winterthur	13'631	0.134	1'046	265

Tabelle 3 (*) Bei den Subventionsdaten des Kantons BS sind die Ausgaben von Riehen und Bettingen im Schulbereich nicht enthalten.

Die Stadt Zürich weist den höchsten Versorgungsgrad aus, sowohl insgesamt (siehe Tabelle 3) wie auch bezogen auf den Frühbereich und den Schulbereich. Sie hat im Frühbereich einen Versorgungsgrad von 0.32 Vollzeitplätzen pro Vorschulkind, während es im Kanton Basel-Stadt 0.23 Vollzeitplätze pro Vorschulkind sind. Im Schulbereich ist der Abstand des Kantons Basel-Stadt mit 0.20 Vollzeitplätzen pro Schulkind zur Stadt Zürich mit 0.24 Vollzeitplätzen pro Schulkind etwas weniger deutlich. Dies insbesondere aufgrund der vielen privaten Tagesschulen in Basel-Stadt. Ohne die privaten Tagesschulen würde der Versorgungsgrad des Kantons Basel-Stadt im Schulbereich 0.11 Vollzeitplätze pro Schulkind betragen, was ungefähr

² Da sich der Gesamtindex aus dem Durchschnitt von Vorschul- und Schulindex berechnet, schneidet Adliswil ganz leicht besser ab als Winterthur, obwohl Winterthur bei den Einzelindikatoren (Versorgungs- und Subventionierungsgrad für alle Kinder im Alter von 0-13 Jahren) besser abschneidet. Adliswil hat im Vorschulbereich ein sehr gutes Angebot und entsprechend einen sehr hohen Vorschulindexwert. Beim Schulindex hingegen schneidet Adliswil vergleichsweise schlecht ab.

dem Zürcher Durchschnitt entspricht. In den Daten der Stadt Zürich sind nur wenige private Tagesschulen enthalten, was vermuten lässt, dass die privaten Tagesschulen dort nicht vollständig erfasst wurden.

Auch beim Subventionierungsgrad ist die Stadt Zürich klar führend. Die Stadt Zürich investiert insgesamt mit rund 3'600 CHF pro Kind im Alter von 0 bis 13 Jahren mehr als doppelt so viel in die FEB wie der Kanton Basel-Stadt (1'551 CHF pro Kind). Hier gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass die Subventionen von Riehen und Bettingen im Schulbereich aufgrund fehlender Daten nicht berücksichtigt sind.

Die Stadt Winterthur, die von der Bevölkerungszahl am ehesten mit Basel-Stadt vergleichbar ist, schneidet beim Versorgungsgrad und beim Subventionierungsgrad klar schlechter ab als Basel-Stadt.

Qualitativer Vergleich zwischen Basel-Stadt und Zürich:

Gesetzliche Rahmenbedingungen und Qualitätsrichtlinien

Beide Kantone haben umfassende gesetzliche Grundlagen für die FEB und die FEB ist in der Verfassung verankert. Der Kanton Basel-Stadt geht hier klar weiter als der Kanton Zürich: Während im Kanton Zürich die Gemeinden gesetzlich verpflichtet sind, ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot zur Verfügung zu stellen, ohne dass dieses näher definiert ist, besteht im Kanton Basel-Stadt ein verfassungsrechtlich garantierter Anspruch der Eltern auf einen finanziell tragbaren Betreuungsplatz.

In Bezug auf die Qualitätsvorgaben gibt es keine grösseren Unterschiede zwischen den Kantonen. In der Tendenz werden im Kanton Basel-Stadt etwas mehr Bereiche reguliert als im Kanton Zürich. Allerdings gibt es viele Gemeinden im Kanton Zürich, die hier zusätzliche Bestimmungen erlassen haben. Während nämlich in Basel-Stadt der Kanton allein für die Bewilligung, Aufsicht und Reglementierung des FEB-Bereichs zuständig ist, sind im Kanton Zürich die Kompetenzen zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt. Auch die öffentliche Finanzierung der Angebote ist unterschiedlich geregelt. Der Kanton Basel-Stadt beteiligt sich zusammen mit den Gemeinden an den FEB-Kosten. Im Kanton Zürich ist die Finanzierung und auch die Tarifgestaltung Sache der Gemeinden.

Vergleich der Elterntarife im Kanton Basel-Stadt und in ausgewählten Zürcher Gemeinden

Die Elternbeitragsreglemente im Kanton Basel-Stadt und in den für den Vergleich ausgewählten Gemeinden Zürich, Winterthur und Dietikon unterscheiden sich sowohl in Bezug auf die Maximal- und Minimaltarife als auch in Bezug auf die Berechnungsgrundlagen und die Abzüge. Innerhalb des Kantons Basel-Stadt fallen die unterschiedlichen Elternbeitragsreglemente für Tagesheime und Tagesstrukturen auf. Im Vergleich zu den Tagesheimen sind die Maximaltarife in den Basler Tagesstrukturen deutlich tiefer, die Minimaltarife dagegen deutlich höher.

Der Tarifvergleich zwischen den vier Städten kommt für die fünf definierten Einkommens- und Familientypen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Aus Sicht der gut verdienenden Eltern

schneiden die Basler Tagesstrukturen (vergleichbar mit den Horten im Kanton Zürich) am besten ab. Bei den übrigen Angeboten und aus Sicht der mittleren oder tieferen Einkommensgruppen bezahlen in der Tendenz die Stadtzürcher Eltern am wenigsten. Dies jedoch immer unter der Voraussetzung, dass die Eltern überhaupt in den Genuss eines subventionierten Betreuungsplatzes kommen.

Fazit

Der Vergleich des Betreuungsangebots der Kantone Basel-Stadt und Zürich ist anspruchsvoll und die Ergebnisse des Vergleichs müssen sehr differenziert betrachtet werden. Basel-Stadt unterscheidet sich als Stadtkanton in vielen Aspekten vom Kanton Zürich mit seinen 171 Gemeinden, die von der Grossstadt Zürich bis zur Kleinstgemeinde reichen.

Das Benchmarking zwischen Basel-Stadt und Zürich bringt keinen deutlichen Sieger oder Verlierer hervor. Auch wenn die Rangliste von der Stadt Zürich angeführt wird, kann der Kanton Basel-Stadt ein sehr gutes Resultat vorweisen. In beiden Kantonen wurde das Angebot in den letzten Jahren stark ausgebaut und es ist anzunehmen, dass sich dieser Trend auch in den nächsten Jahren fortsetzen wird. In Basel-Stadt sollen insbesondere die schulischen Tagesstrukturen weiter ausgebaut werden, was mittelfristig dazu führt, dass in den Tagesheimen mehr Betreuungsplätze für Vorschulkinder zur Verfügung stehen.

Optimierungspotenzial besteht im Kanton Basel-Stadt vor allem in Bezug auf die Vereinheitlichung der aktuell geltenden Elternbeitragsreglemente für Tagesbetreuung und Tagesstrukturen. Zudem bezahlen die tiefen und mittleren Einkommen im Vergleich zu Stadt Zürich eher hohe Tarife für die Betreuung. Im Kanton Zürich stechen die grossen Unterschiede in Bezug auf den Versorgungsgrad der einzelnen Gemeinden ins Auge. Aus Elternsicht dürften auch die grossen Tarifunterschiede zwischen den Gemeinden einen Handlungsbedarf darstellen.

AUSBLICK

Um Veränderungen des Angebots und der finanziellen Unterstützung von familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsplätzen der beiden Kantone Basel-Stadt und Zürich sichtbar machen zu können, wäre die Wiederholung der Untersuchung nach Ablauf weniger Jahre angezeigt.

Das Benchmarking zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Zürich ist mit der Messung der Familienfreundlichkeit der Unternehmen (Phase I) und dem Vergleich bezüglich familien- und schulergänzender Kinderbetreuungsangebote (Phase II) noch nicht abgeschlossen. Es soll auch auf andere Bereiche der Zielsetzung "Vereinbarkeit von Beruf und Familie" ausgeweitet werden. Als nächster Schritt werden die Rahmenbedingungen im Steuer- und Sozialsystem der beiden Kantone verglichen, die für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie relevant sind. Abklärungen für eine entsprechende Erhebung sind im Gang.