

An den Grossen Gemeinderat

W i n t e r t h u r

Antrag und Bericht zum Postulat betreffend Familien- und Schulergänzende Kinderbetreuung: Anreizwirkung überprüfen, eingereicht von Gemeinderätin B. Günthard-Maier und den Gemeinderäten A. Bosshart (FDP), F. Albanese (CVP) und St. Nyffeler (SVP)

Antrag:

1. Vom Bericht des Stadtrates zum Postulat betreffend «Familien- und Schulergänzende Kinderbetreuung: Anreizwirkung überprüfen» wird in zustimmendem Sinn Kenntnis genommen.
2. Das Postulat wird damit als erledigt abgeschrieben.

Bericht:

Am 6. Dezember 2010 reichten Gemeinderätin Barbara Günthard-Maier sowie Gemeinderat Andreas Bosshart (namens der FDP-Fraktion), Gemeinderat Franco Albanese (namens der CVP-Fraktion) und Gemeinderat Stephan Nyffeler (namens der SVP-Fraktion) mit 27 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern folgendes Postulat ein, welches vom Grossen Gemeinderat am 7. November 2011 überwiesen wurde:

«Der Stadtrat wird gebeten, das aktuelle Beitragsmodell in der Familien- und Schulergänzenden Kinderbetreuung zu überprüfen, und zwar in folgendem Sinne:

- *Das Beitragsmodell soll Anreize richtig setzen: Eltern sollen davon profitieren, wenn sie den Mehraufwand an beruflicher Arbeitsleistung auf sich nehmen. Eltern sollen zudem vom Mehraufwand an mehr Arbeitsleistung und damit einem höheren Lohn profitieren. Dieser Mehraufwand soll nicht von höheren Beiträgen wegradiert werden.*
- *Gleichzeitig soll aber die den Eltern mögliche Eigenleistung in Form von Elternbeiträgen abverlangt werden.*

Gemäss Volksschulgesetz und Entschluss des Gemeinderates vom letzten Januar muss mit dem Voranschlag 2012 der Bedarf an subventionierten Plätzen und Betreuungsstunden in Tagesfamilien in Winterthur gedeckt werden.

Die Stadt Winterthur gibt trotz angespannter finanzieller Lage rund ein Prozent ihres Budgets für die Familien- und Schulergänzende Kinderbetreuung aus. Nächstes Jahr sind das rund 14 Millionen Franken. Rund sechs Millionen Franken davon machen Beiträge für die Familienergänzende Kinderbetreuung aus, rund acht Millionen für die Schulergänzende.

Für die unterzeichnenden ist klar: Die Familienergänzende Kinderbetreuung ist eine zentrale städtische Aufgabe. Sie stärkt heutige und zukünftige Engagierte: Kinder ebenso wie die aktuellen Eltern, die weiterarbeiten und ihr berufliches Wissen weiter einbringen wollen.

Aber auch städtische Kernaufgaben sollen effizient erfüllt werden. Diesem Ziel dienen effiziente Abläufe, wenig Bürokratie, viel Handlungsfreiraum für Anbieter und Nutzer. Dazu gehört aber auch die Einnahmenseite: Eltern sollen den ihnen möglichen Beitrag leisten - in einer Art und Weise, der ihren beruflichen Einsatz belohnt und nicht übers Mass belastet.

Der Stadtrat wird gebeten zu prüfen, ob das geltende Beitragssystem diesen Ansprüchen genügt.

(Quellen: Städtisches Budget 2011, Seiten 250 und 251; Betreuungseinrichtungen: rund 340 Plätze bzw. rund 650 Betreuungsverträge; Tagesfamilien: rund 150 Betreuungsverträge; und Seite 228: rund 1'400 Plätze bzw. 2000 Schüler/-innen)»

Der Stadtrat äussert sich dazu wie folgt:

1. Zusammenfassung

Das Departement Schule und Sport nahm 2009 mit dem heute noch aktuellen Beitragsmodell für die familienergänzende Betreuung an einer Studie teil. Der Bericht «Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem», eine Studie über das Zusammenspiel von Erwerbseinkommen mit Sozialleistungen, Steuern und Kinderbetreuungskosten im Kanton Zürich, wurde 2010 von econcept erstellt und vom Sozialamt des Kantons Zürich veröffentlicht¹. Er bestätigt Fehlanreize in Winterthur insbesondere bezüglich der Kinderbetreuungskosten.

In der Studie wird aufgezeigt, dass zurzeit relevante Fehlanreize bestehen, welche bewirken, dass zusätzliches Erwerbseinkommen zu einer zu geringen Zunahme oder gar zu einer Abnahme des verfügbaren Einkommens führt: Erwerbsarbeit lohnt sich in solchen Fällen nicht. Die Studie zeigt aber auch auf, dass in der Regel schon relativ einfache Anpassungen ausreichen, um vorhandene und relevante Fehlanreize zu vermindern oder ganz zu eliminieren. Es sind sowohl die Gemeinde wie auch der Kanton gefordert. Auf Kantonsebene werden steuerrechtlichen Anpassungen beim Kinderabzug und beim Kinderdrittbetreuungsabzug vorgeschlagen.

Die Stadt Winterthur könnte einige Fehlanreize mit einer Revision der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung und des Beitragsreglements beheben. Um die Schwelleneffekte und Anreizminderungen zu eliminieren, braucht es Anpassungen am Tarifsystem. Besonders hoch sind die Schwellen bei hohen Einkommen, bei mehreren Kindern und bei mehreren Betreuungstagen. Die schulergänzende Betreuung hat mit einer Teilrevision der Verordnung und des Beitragsreglements erste Schritte zur Behebung von Fehlanreizen unternommen. Für die familienergänzende Betreuung skizzierte der Stadtrat im Bericht zur Motion betreffend Betreuungsgutscheine für Kinderkrippen (GGR-Nr. 2010/088) die grundsätzliche Ausrichtung der Verordnungs-Revision.

Wenn die Beseitigung der aktuellen Schwellen und Fehlanreize bei keiner der heutigen Bezückergruppen zu Nachteilen führen soll, verursacht dies zusätzliche Ausgaben für die Subventionierung der Betreuungsplätze.

2. Ausgangslage

2.1 Familienergänzende Kinderbetreuung: Tarifgestaltung heute

Mit der Inkraftsetzung der Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung der Stadt Winterthur vom 27. April 1998 («Famex-Verordnung») hat die Stadt Winterthur von der Objektfinanzierung (Defizitgarantie für die Betreuungseinrichtung) auf die Subjektfinanzierung (Kostenbeiträge pro betreutes Kind) umgestellt. Die Subjektfinanzierung wird insofern eingeschränkt, als die Eltern nur in bestimmten Kindertagesstätten (Kitas) einen subventionierten Platz beanspruchen können. Die nachfolgende Tabelle enthält alle massgeblichen

¹ Ott, W., Staub, C., Bade S., Fehlanreize im Steuer und Sozialsystem, Zürich, 2010

Zusammenfassung: http://www.econcept.ch/uploads/media/944_Sozialtransfers_Zusammenfassung.pdf

Schlussbericht: http://www.econcept.ch/uploads/media/944_Sozialtransfers_SchluBe.pdf

Angaben der Berechnung der Elternbeiträge (Beiträge der Eltern an die Betreuungskosten):

Tarifsystem Winterthur: Einkommensabhängige Elternbeiträge			
Bis maximal massgebliches Einkommen [CHF/a]	Basis-Elternbeitrag [CHF/Tag]	Haushaltsgrösse: Anzahl Personen	Faktor
31'800	10.40	2	1.32
42'400	12.50	3	1.15
53'000	15.60	4	1.08
63'600	18.70	5	1.00
74'200	21.80		
84'800	25.00	Platzierung mehrerer Kinder	Rabatt
95'400	28.10	2	10%
106'000	34.30	3	20%
116'600	41.60	ab 4	25%
127'200	49.90		
137'800	63.40		
148'400	82.20		
ab 148'400	100.00		

Massgebliches Einkommen = Bruttolohn + Alimente + 10% des steuerbaren Vermögens

Anhand des massgeblichen Einkommens ist der Basis-Elternbeitrag (Beitrag der Eltern an die Betreuungskosten) *pro Kind und Tag* im Tarif festgelegt.

Anschliessend führen die folgenden Schritte zu dem von den Eltern effektiv zu leistenden Beitrag *pro Kind und Jahr* :

- Multiplikation mit dem Faktor entsprechend der Haushaltsgrösse.
- Abzug Rabatt für mehrere Kinder.
- Multiplikation mit Anzahl Betreuungstagen pro Woche, Umrechnung auf gesamtes Jahr (*4.2 *12).

Der Gemeindebeitrag ergibt sich aus der Differenz zwischen den Vollkosten und dem Elternbeitrag.

Tabelle aus Bericht «Fehlansätze im Steuer- und Sozialsystem» S. 101

Wie bereits im Bericht des Stadtrates zur Motion betreffend Betreuungsgutscheine für Kinderkrippen (GGR-Nr. 2010/088) festgestellt wird, ist das Subventionierungsmodell der Stadt Winterthur veraltet und soll geändert oder ersetzt werden. Der Stadtrat schlägt vor, das Subventionierungsmodell zu vereinfachen und transparenter zu gestalten.

2.2 Schulergänzende Betreuung

Für die schulergänzende Betreuung wurden vom Grossen Gemeinderat mit dem V. Nachtrag zur Famex-Verordnung vom 18. April 2011 (bestätigt durch Volksabstimmung vom 4. September 2011) bereits einige der ungünstigen Vorgaben zur Berechnung der Elternbeiträge bereinigt. Neu wird das steuerbare Einkommen als massgebliches Einkommen definiert und die Elternbeiträge werden in Prozenten des massgebenden Einkommens und Vermögens linear festgelegt. Seit dem 1. August 2012 ist das revidierte Betragsreglement in Kraft, womit der Faktor Haushaltsgrösse (Art. 6 des alten Betragsreglements) abgeschafft wurde.

2.3 Aktuelle steuerrechtliche Anpassungen auf nationaler und kantonaler Ebene

Bund: Bei der direkten Bundessteuer ist seit 1. Januar 2011 ein Abzug für die Kosten der Kinderbetreuung von maximal Fr. 10'000 pro Kind und Jahr bis zum 14. Altersjahr möglich, sofern diese Kosten in direktem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit der steuerpflichtigen Person stehen. Zusätzlich gibt es unabhängig von der Frage der familienergänzenden Betreuung einen «Steuerrabatt» (Reduktion des Steuerbetrags) von Fr. 250 pro Kind und Jahr.

Kanton Zürich: Der Kantonsrat hat am 17. September 2012 durch verschiedene Änderungen des Steuergesetzes ab 2013 Entlastungen für Eltern beschlossen. Insbesondere wurde der

Kinderabzug auf Fr. 9'000 (bisher Fr. 7'400) und der Abzug für die Drittbetreuung auf Fr. 10'100 (bisher Fr. 6'500) erhöht.

Der reduzierte Anreiz zur Pensumserhöhung von Zweitverdienenden bleibt jedoch bei mittleren und hohen Einkommen weiterhin bestehen, falls die Betreuungskosten Fr. 10'100 (entsprechend dem maximalen Drittbetreuungsabzug) pro Kind und Jahr übersteigen.

3. Bericht «Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem»

Im April 2010 veröffentlichte das Sozialamt des Kantons Zürich den Bericht «Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem». Die Untersuchung über das Zusammenspiel von Erwerbseinkommen mit Sozialleistungen, Steuern und Kinderbetreuungskosten im Kanton Zürich wurde von der econcept AG, Zürich, erstellt.

Unter der Projektsteuerung des kantonalen Sozialamtes waren verschiedene kantonale und kommunale Stellen an der Erarbeitung des Berichts beteiligt: Kantonales Steueramt, Kantonales Amt für Jugend- und Berufsberatung, Statistisches Amt des Kantons Zürich, Betreuungsinspektorat des Obergerichts des Kantons Zürich, Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann, Gesundheitsdirektion und Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich. Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden Winterthur, Bülach und Hedingen ermöglichten durch ihre Mitarbeit, die vielfältigen Problemstellungen im Zusammenhang mit Kinderfremdbetreuungskosten zu analysieren und darzustellen.

Der Bericht ist zugänglich auf

http://www.econcept.ch/uploads/media/944_Sozialtransfers_Zusammenfassung.pdf
http://www.econcept.ch/uploads/media/944_Sozialtransfers_SchluBe.pdf

Die folgenden Ausschnitte aus dem Bericht sind für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung der Stadt Winterthur massgeblich:

3.1 Einführung: Zusammenspiel der Anreizwirkungen

In der Studie wurde das Zusammenspiel der Anreizwirkungen der folgenden Systeme untersucht:

- **Einkommenssteuern.** Sie werden als Prozentsatz des steuerbaren Einkommens bezahlt und sind progressiv ausgestaltet.
- **Individuelle Prämienverbilligung (IPV).** Sie richtet sich nach dem steuerbaren Einkommen und wird pro Person im Haushalt (Erwachsene, junge Erwachsene in Ausbildung, Kinder) berechnet.
- **Alimentenbevorschussung (ALBV).** Sie bevorschusst zu spät oder nicht bezahlte Alimente an Elternteile, deren Einkommen bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschreitet.
- **Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB).** Sie ermöglichen Eltern von Kleinkindern (<2 Jahre) mit tiefen Löhnen, die ohne Unterstützung aus finanziellen Gründen nicht auf ein hohes Erwerbspensum verzichten könnten, während zweier Jahre ihre Erwerbsarbeit soweit zu reduzieren, dass sie ihre Kinder selbst zu Hause betreuen können.
- **Gemeindebeiträge / vergünstigte Elternbeiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung.** Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung werden von vielen Zürcher Gemeinden einkommensabhängig gewährt (unterschiedliche kommunale Tarifsysteeme). Stellvertretend für städtische, Agglomerations- und ländliche Gemeinden wurden die Tarifreglemente für die familienergänzende Kinderbetreuung von Winterthur, Bülach und Hedingen betrachtet.
- **Stipendien.** Das Stipendienwesen zahlt Beiträge für nachobligatorische Ausbildungen, wenn der Stipendiat selbst und seine Familie die festgelegten Einkommens- und Ver-

- mögensgrenzen nicht überschreiten.
- **Sozialhilfe.** Die Sozialhilfe stellt das soziale Existenzminimum von Haushalten ohne oder mit geringem Einkommen bedarfsorientiert sicher. Ihr Vollzug ist kommunal, ihr Tarifs system jedoch innerhalb des Kantons Zürich durch kantonale Vorgaben harmonisiert. Der Kanton Zürich hat für die Bemessung der Sozialhilfe die Vorgaben der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe («SKOS-Richtlinien») als verbindlich festgelegt.

Ein Fehlanreiz entsteht, wenn eine Erhöhung des Erwerbseinkommens zu einer unterproportionalen Steigerung oder gar Reduktion des verfügbaren Einkommens führt. Folgende Formen von Fehlanreizen werden unterschieden:

- Ein «*reduzierter Anreiz*» entsteht, wenn eine Erhöhung des Erwerbseinkommens zu einer unterproportionalen Steigerung des verfügbaren Einkommens führt.
- Ein «*fehlender Anreiz*» besteht dann, wenn zusätzliches Erwerbseinkommen gar keine Auswirkung auf das verfügbare Einkommen hat.
- Ein «*negativer Anreiz*» entsteht, wenn eine Erhöhung des Erwerbseinkommens zu einer Reduktion des verfügbaren Einkommens führt.
- Der «*Schwel leneffekt*» ist eine besondere Form des negativen Anreizes: Er entsteht dann, wenn eine geringfügige Erhöhung des Erwerbseinkommens zu einer abrupten starken Reduktion des verfügbaren Einkommens führt.

Tabelle 1 fasst die Resultate zusammen:

Potentielle Fehlanreize					
System	Schwelle	Bereich mit ... Anreiz			Faktoren, die die Fehlanreize verstärken
		reduziertem	fehlendem	negativem	
					
Steuersystem					
Individuelle Prämienv erb illigung (IPV)	x				- Anzahl Kinder
Alimentenbevorschussung (ALBV)	x		x		- Anzahl Kinder
Kleinkinderbeiträge (KKBB)			x		
Familienergänzende Kinderbetreuung	x				- Anzahl Kinder - Anzahl Betreuungstage
Stipendien «Kinder»		x			
Stipendien «Erwachsene»		x			- Anzahl Kinder - Alleinerziehend - Stipendiat >28 J in Erstausbildung
Sozialhilfe	x	x			- Je geringer der Lohn der unterstützten Person(en), desto ausgeprägter sind die Fehlanreize. - Je höher das soziale Existenzminimum einer Unterstützungseinheit ist, desto ausgeprägter sind die Fehlanreize.

Tabelle aus Schlussbericht «Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem» vi / 1 Zusammenfassung

Die individuelle Prämienv erb illigung, die Alimentenbevorschussung (in beschränktem Masse), die familienergänzende Kinderbetreuung und die Sozialhilfe verursachen Schwel leneffekte. Der Stipendientarif verursacht keine Schwellen, führt aber über weite Einkommensbereiche zu einem reduzierten Arbeitsanreiz. Bei der Alimentenbevorschussung und bei den Kleinkinderbetreuungsbeiträgen fehlt der Arbeitsanreiz über weite Einkommensbereiche ganz.

Die Steuerprogression verstärkt die vorhandenen Fehlanreize vor allem in mittleren bis hohen Einkommensbereichen. Die individuelle Prämienvorbildung wirkt hingegen vorwiegend in tiefen bis mittleren Einkommensbereichen.

Viele Fehlanreize betreffen ausschliesslich Lohnbereiche, die von Niedriglohnverdienenden gar nicht erreicht werden können. Deswegen wurde geprüft, für welche Haushaltstypen und für welche Lohnniveaus der kritische Einkommensbereich überhaupt erreichbar ist. Im Folgenden werden die Resultate für Winterthur beschrieben.

3.2 Fehlanreize in den Kinderbetreuungstarifen der Stadt Winterthur

Die Studie zeigt deutlich, dass die familienergänzende Kinderbetreuung in Winterthur potenzielle Fehlanreize birgt und gibt diesem Thema ein besonderes Gewicht.

Der bisherige Tarif der familienergänzenden Kinderbetreuung in Winterthur führt vor allem für Familien mit mittleren (brutto ab ca. Fr. 45'000) und hohen (brutto ab ca. Fr. 70'000) Ersteinkommen dazu, dass zusätzliche Erwerbsarbeit relevante finanzielle Nachteile mit sich bringt. Winterthur verwendet für die familienergänzende Kinderbetreuung einen Stufentarif mit pro Tarifstufe absolut festgelegten Elternbeiträgen. Dies führt zwangsläufig zu Schwellen. Innerhalb einer Einkommensklasse bleibt der Elternbeitrag auch bei Einkommensänderungen konstant. Erst beim Wechsel von einer Einkommensklasse in die nächst höhere wird der Elternbeitrag angehoben. Wird die Klassengrenze nur um wenige Franken pro Jahr überschritten, so sinkt dadurch das frei verfügbare Einkommen des Haushaltes: In diesem Fall ist das zusätzliche Erwerbseinkommen geringer als die zusätzlich zu bezahlenden Elternbeiträge pro Jahr. Es zeigt sich jedoch, dass Schwellen erst ab einer gewissen Höhe problematisch sind. Mit welcher Schwellenhöhe eine Familie konkret konfrontiert ist, hängt von zwei Faktoren ab:

- von der tariflichen Einkommensklasse, in der sich die Familie befindet
- und von der Anzahl Betreuungstage, die die Familie insgesamt in Anspruch nimmt.

Tabellen 51 und 52 zeigen die Schwellenhöhen differenziert nach der Anzahl Betreuungstage (Spalten) und nach dem Haushalts-Bruttoeinkommen, bei dem die Schwellen auftreten (Zeilen). Tabelle 51 zeigt die Situation für Haushalte mit einem, Tabelle 52 für solche mit zwei Einkommen. Die Schwellenhöhe ist in verfügbarem Einkommen angegeben. 6 Betreuungstage kommen beispielsweise zustande, indem zwei Kinder an drei Tagen in der Woche betreut werden.

Bruttolohn-einkommen [CHF/a]	Relevante und erreichbare Schwellen bei <i>einem</i> anrechenbaren Einkommen							
	Schwellenhöhe in verfügbarem Einkommen [CHF/a] bei 1 - 8 Tagen Betreuung							
	1 Tag	2 Tage	3 Tage	4 Tage	5 Tage	6 Tage	7 Tage	8 Tage
95'400								
106'000								
116'600								
127'200								
137'800						5'688	6'636	7'584
148'400								

Tabelle 51: Relevante und erreichbare Schwellen bei **einem** anrechenbaren Einkommen.

Grafik aus Schlussbericht «Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem» S. 190

Bruttolohneinkommen [CHF/a]			Schwellenhöhe in verfügbarem Einkommen [CHF/a] bei 1-8 Tagen Betreuung						
Gesamt	1. Einkommen	2. Einkommen	2 Tage	3 Tage	4 Tage	5 Tage	6 Tage	7 Tage	8 Tage
95'400	69'163	26'237				1'560	1'872	2'184	2'496
106'000	69'163	36'837				1'840	2'208	2'576	2'944
116'600	69'163	47'437					2'508	2'926	3'344
127'200	69'163	58'037			2'720	3'400	4'080	4'760	5'440
137'800	89'532	48'268		2'844	3'792	4'740	5'688	6'636	7'584
148'400	89'532	58'868		2'691	3'588	4'485	5'382	6'279	7'176

Tabelle 52: Relevante und *erreichbare* Schwellen bei **zwei** anrechenbaren Einkommen.

Grafik aus Schlussbericht «Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem» S. 191

Lesebeispiel: Wenn der Bruttolohn einer Familie mit zwei Einkommen mit 5 Betreuungstagen von Fr. 95'399 auf Fr. 95'401 pro Jahr steigt, nimmt ihr verfügbares Einkommen um jährlich Fr. 1'560 ab.

Familien mit nur einem Einkommen sind erst beim Überschreiten eines Bruttoeinkommens von Fr. 137'800 und bei mindestens sechs Betreuungstagen von relevanten Schwellen betroffen. In der Regel werden aber Kinder familienergänzend betreut, deren Eltern beide voll- oder teilzeitlich erwerbstätig sind. Der Umfang der benötigten Kinderbetreuung hängt meistens direkt vom Erwerbspensum der zweitverdienenden Person (traditionellerweise der Mutter) ab, daher hängen auch die Kosten der Kinderbetreuung nicht nur vom gesamten Haushaltseinkommen, sondern auch vom Umfang des Zweitpensums ab. Die Studie identifiziert deshalb Fehlanreize, die bei einer Erhöhung des Zweitpensums – gekoppelt mit einer Erhöhung des Kinderbetreuungsumfangs – auftreten. Danach lohnt sich zusätzliche Erwerbstätigkeit für Zweitverdienende umso weniger,

- je höher das Einkommen des/der Erstverdienenden ist,
- je grösser das Pensum des/der Zweitverdienenden bereits ist,
- und je mehr Kinder während der Arbeitszeit familienergänzend betreut werden müssen.

Die familienergänzenden Betreuungskosten sind zudem nicht wie andere für die Erwerbstätigkeit notwendige Ausgaben voll, sondern lediglich teilweise vom steuerbaren Einkommen absetzbar. Dies führt dazu, dass sich eine Erhöhung des Erwerbspensums für Zweitverdienende in vielen Fällen nicht (oder kaum) lohnt, wenn die Pensumserhöhung zusätzliche familienergänzende Kinderbetreuung erfordert.

Für Paare mit einem mittleren *Erstverdienst* (brutto ca. Fr. 46'000 – Fr. 69'000) sind die Schwellen im Kinderbetreuungstarif relevant. Mit der Einkommenssteigerung sind höhere Betreuungsbeiträge zu begleichen. Eine Pensumserhöhung kann einen Verlust an frei verfügbarem Einkommen bewirken. Beträgt das erste Einkommen zum Beispiel Fr. 68'800, so ist mit einem Zweiteinkommen rasch die kritische Schwelle, und somit ein negativer Anreiz zur Pensumserhöhung erreicht. Bei hohem Erstverdienst (über Fr. 148'400) werden keine Subventionen mehr bezahlt. Hier führen die direkten Krippenkosten zusammen mit den Steuern und Sozialabgaben dazu, dass die zweitverdienende Person ab dem 2. Tag (40%-Pensum) nur noch sehr wenig zusätzliches frei verfügbares Einkommen generieren kann.

Für Familien mit zwei Einkommen treten relevante und erreichbare Schwellen ab einem Haushalts-Bruttoeinkommen von Fr. 95'400 auf. Bis zum Bruttoeinkommen von ca. Fr. 127'000 treten die Schwellen erst ab fünf oder sechs Betreuungstagen pro Woche auf, bei höheren Einkommen bereits ab drei oder vier Betreuungstagen. Für diese Familien besteht ein relevanter, negativer Arbeitsanreiz.

Beispiel: Der Erstverdienst einer Familie beträgt Fr. 76'000 und der Zweitverdienst Fr. 20'000 für eine 40%-Anstellung. Die beiden Kinder werden insgesamt 4 Tage pro Woche fremdbetreut. Das Haushalts-Bruttoeinkommen beträgt somit Fr. 96'000. Erhöht diese Familie das Pensum des Zweitverdienstes auf 60%, so resultiert zwar ein Haushalts-Bruttoeinkommen von Fr. 106'000, aber mit 6 Betreuungstagen nimmt das verfügbare Einkommen dieser Familie bereits deutlich ab (um Fr. 2'208).

Die Studie beschreibt folgende grundsätzlichen Erkenntnisse zur Zweitverdienstthematik:

- Unabhängig von den Kinderbetreuungskosten sinkt der Anreiz für eine Erhöhung des Zweitpensums mit jedem weiteren Arbeitstag pro Woche und mit steigendem Erstverdienst
- Die Kinderbetreuungstarife verstärken diese Effekte
- Die Schwelleneffekte der Kinderbetreuungstarife treten im mittleren Einkommenssegment auf. Dort verursachen sie teilweise grosse Schwankungen in den Anreizen zur Pensumserhöhung. Aufgrund der entgangenen Subventionen können nicht nur geringe oder fehlende, sondern auch negative Anreize entstehen, obwohl die direkten Betreuungskosten durch das zusätzlich erzielbare Einkommen gedeckt werden könnten.
- Ein zweites Kind verdoppelt die Schwelleneffekte und damit die oben beschriebenen Auswirkungen. Generell sinkt der Anreiz zur Erwerbstätigkeit für Zweitverdienende aufgrund der höheren direkten Betreuungskosten. Bei einem mittleren bis hohen Erstverdienst und einem eher geringen Zweitverdienst lohnt sich lediglich eine 20%-Anstellung für Zweitverdienende.
- Auch bei einer sehr gut bezahlten Anstellung des/der Zweitverdienenden mit Fr. 140'000 Bruttolohn bleiben lediglich 25-35% des zusätzlichen Bruttolohnes als frei verfügbares Haushaltseinkommen übrig (hohe Steuerprogression und Vollkostentarif für die Kinderbetreuung).

Eine wichtige Erkenntnis der Analyse ist, dass gut bezahlte Zweitverdienende gegenüber weniger gut bezahlten Zweitverdienenden nicht benachteiligt sind. Die absoluten Anreize zur Pensumserhöhung sind umso höher, je besser die Arbeit des Zweitverdienenden entlohnt wird.

3.4 Massnahmenvorschläge

a) Ausgestaltung von Kinderbetreuungsbeiträgen (kommunale Gesetzgebung)

Die Studie macht für die drei untersuchten Gemeinden Vorschläge für Tarifelemente, welche den Zielen «Einfachheit», «Wahlfreiheit zwischen familieninterner und -ergänzender Kinderbetreuung» und «Gerechtigkeit» Rechnung tragen:

Elternbeitrags- statt Gemeindebeitragsreglement

Subventionen können den Subventions-Beziehenden entweder direkt ausbezahlt werden, oder aber die Preise der subventionierten Dienstleistungen werden verbilligt. Im Falle der familienergänzenden Betreuung wird die Subventionierung der Dienstleistungsbereitstellung empfohlen. Dabei verwenden die Betreuungseinrichtungen einen von der Gemeinde festgelegten einkommensabhängigen Tarif, übernehmen die Überprüfung der Einkommenssituation ihrer Kunden und rechnen entsprechend den einkommensabhängigen Tarifen ab. Anschliessend überweist die Gemeinde den Betreuungseinrichtungen die Differenz zwischen dem so erzielten Erlös und den Vollkosten. Der Vorteil liegt darin, dass die Eltern nur eine Anlaufstelle haben und sich nur mit dem Elternbeitragsreglement der Betreuungseinrichtung auseinandersetzen müssen.

Keine Progression beim Elternbeitragstarif

Eine Ausdehnung der Erwerbstätigkeit bewirkt auch bei einem nicht-progressiven Elternbeitragstarif einen überproportionalen Anstieg der Betreuungskosten, da bei einer Pensumser-

höhung in der Regel der Betreuungsbedarf und durch das höhere Erwerbseinkommen auch die Betreuungskosten pro Tag steigen. Dieser Effekt sollte nicht noch zusätzlich durch einen progressiv ausgestalteten Elternbeitragstarif verstärkt werden.

Berücksichtigung der Betreuungskosten als für die Erwerbstätigkeit notwendige Ausgaben

Viele Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung richten sich nach dem steuerbaren Einkommen. Deswegen führt eine Erhöhung des Erwerbspensums zwar einerseits zu mehr Erwerbseinkommen, da aber auch das steuerbare Einkommen zunimmt, steigen in der Regel die Kosten pro Betreuungstag. Wenn eine Pensumserhöhung zusätzliche familienergänzende Betreuung erfordert, steigen deswegen die Kosten für diese Betreuung überproportional. Dies kann verhindert werden, indem die vollen für die Erwerbstätigkeit notwendigen Ausgaben, d.h. auch familienergänzende Betreuungskosten, bei der Berechnung des massgeblichen Einkommens berücksichtigt werden.

Keine Beschränkung der Subventionen auf einen festen Betrag pro Familie pro Jahr

Werden die Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung auf einen fixen Betrag pro Familie pro Jahr beschränkt, werden Haushalte mit einem hohen familienergänzenden Betreuungsbedarf benachteiligt. Insbesondere für Alleinerziehende und Zweitverdienende lohnt sich oft nur noch ein geringes Pensum.

Zwingende Gründe als Voraussetzung für Subventionsbeiträge

Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit sollen Voraussetzung für Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung sein. Dadurch wird sichergestellt, dass die knappen Ressourcen für die Betreuungsbeiträge denjenigen Familien zukommen, die nicht auf die familienergänzende Kinderbetreuung verzichten können.

b) Kantonale steuerrechtliche Anpassungen

Familienergänzende Betreuungskosten sollten abzugsberechtigt sein, sofern diese den Nettolohn der/des Zweitverdienenden bzw. der/des Alleinerziehenden abzüglich der Berufsauslagen und des Ehepartnerabzugs nicht übersteigen.

4. Schlussfolgerungen für die familien- und schulergänzende Betreuung

Die Studie hat bei der familienergänzenden Kinderbetreuung der Stadt Winterthur Fehlanreize festgestellt und auch entsprechende Empfehlungen formuliert. Die Ergebnisse der Studie machen deutlich, dass sich insbesondere bei den untersuchten Familien mit zwei und mehr Kindern im Vorschulalter und bei höheren Einkommen eine Ausweitung des Erwerbspensums in vielen Fällen nicht lohnt, weil das verfügbare Einkommen dieser Haushalte dadurch nicht gesteigert, sondern geschmälert wird. Dabei übersteigt der Einfluss der Betreuungskosten auf den Erwerbsanreiz den Einfluss der Steuern in der Regel um ein Mehrfaches.

Die Studie weist jedoch auch noch auf folgende Tatbestände hin:

- Die Betreuungskosten von Haushalten mit zwei und mehr Kindern könnten v.a. durch deutlich höhere Geschwisterrabatte gesenkt werden.
- Weiter könnten die Tarifsysteme so angepasst werden, dass der Maximaltarif erst bei einem deutlich höheren Einkommen erreicht wird und somit v.a. mittlere bis hohe Einkommen stärker entlastet werden.
- Noch entscheidender ist eine genügend hohe Mitfinanzierung der Betreuungskosten durch die öffentliche Hand oder durch private Akteure wie z.B. Unternehmen oder Stiftungen.

4.1 Revision der Verordnung über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (Famex-VO)

Nachdem die Teilrevision der Famex-VO für die schulergänzende Betreuung seit August 2012 in Kraft ist, steht eine weitere Revision dieser Verordnung und des dazugehörigen Beitragsreglements an. In die Revision sollen weitere Empfehlungen der Studie einfließen. Das Winterthurer Tarifsysteem soll möglichst jene Fehlanreize vermindern, welche eine Gemeinde beeinflussen kann.

4.2 Familienergänzende Kinderbetreuung: Weiterentwickeltes Winterthurer Modell

Der Bericht zur Motion betreffend Betreuungsgutscheine für Kinderkrippen enthält die grundsätzlichen Vorschläge zur Ausrichtung der Verordnungsrevision. Will die Stadt Winterthur die Fehlanreize vermindern,

- so soll der Faktor Haushaltsgrösse abgeschafft werden (Art. 6 Beitragsreglement über die familienergänzende Kinderbetreuung),
- so soll das massgebende Einkommen und Vermögen für die Berechnung der Elternbeiträge anhand der letzten definitiven Steuerrechnung festgelegt werden,
- so sollen die Elternbeiträge linear in Prozenten des massgebenden Einkommens und Vermögens ausgedrückt werden,
- so sollte die Abstufung so ausgerichtet werden, dass kein grosser Kostensprung ausgelöst wird, wenn eine Familie wegen höherem steuerbarem Einkommen und Vermögen keine Subventionen mehr erhält und die Vollkosten bezahlen muss. Dies kann erreicht werden, indem die Elternbeiträge linear in Prozenten des steuerbaren Einkommens berechnet und bis zu den Vollkosten gedehnt werden.

Beispiel: Die Vollkosten einer Kita betragen für 11 Stunden Betreuung Fr. 110. Der Maximaltarif in der Tariftabelle würde für subventionierte Familien Fr. 108 betragen. Beahlt nun eine Familie wegen höherem steuerbarem Einkommen die Vollkosten der Kita, so würde sie pro Tag durchschnittlich Fr. 2.00 mehr als vorher bezahlen. Heute betragen die Mehrkosten Fr. 27.80 pro Tag,

- so soll das ebenfalls zu revidierende neue Beitragsreglement andere Rabattformen enthalten. Vorstellbar ist, dass anstelle des bisherigen progressiven Geschwisterrabatts eine Kombination von Kinderrabatt und Mengenrabatt eingeführt wird:
 - a) Kinderrabatt: Für Kinder, welche im selben Haushalt leben, wird ein Rabatt auf die gebuchten Betreuungseinheiten gewährt. Ziel: Mehrkinderfamilien mit entsprechend hohen Familienauslagen werden durch diesen Rabatt auch bei tiefem Betreuungsbedarf entlastet.
 - b) Mengenrabatt: Mengenrabatt gibt es auf die gebuchten Betreuungseinheiten pro Familie pro Woche. Ziel: Familien mit hohem Betreuungsbedarf erhalten Rabatt auf die Tagestarife.

4.3 Schulergänzende Betreuung

Für die schulergänzende Betreuung sind folgende Verbesserungen mit der Teilrevision der Famex-VO von 2011 bereits realisiert:

- Der Faktor Haushaltsgrösse ist abgeschafft,
- das massgebende Einkommen und Vermögen für die Berechnung der Elternbeiträge wird anhand der letzten definitiven Steuerrechnung festgelegt,
- Elternbeiträge werden linear in Prozenten des massgebenden Einkommens und Vermögens berechnet.

Die Berichterstattung im Grossen Gemeinderat ist dem Vorsteher des Departements Schule und Sport übertragen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder