

# Kindertagesstätten steigern den Beschäftigungsgrad von Müttern

Dank zusätzlichen familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder konnten bereits berufstätige Frauen ihre Erwerbstätigkeit teilweise noch ausbauen. Nicht davon profitiert haben allerdings einige benachteiligte Bevölkerungsgruppen. *Laura Ravazzini*

**Abstract** Das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung ist seit dem 1. Februar 2003 in Kraft. Dabei handelt es sich um ein Impulsprogramm, mit dem die Schaffung von Kinderbetreuungsplätzen gefördert werden soll, damit die Eltern Familie und Erwerbsarbeit (oder Ausbildung) besser vereinbaren können. Frauen mit Wohnsitz in Kantonen, in denen sich die Betreuungsstrukturen am stärksten an diesem Programm beteiligt haben, haben ihre Erwerbstätigkeit zehn Jahre später leicht ausgebaut. Am meisten profitiert vom Impulsprogramm haben Frauen mit zwei Kindern.

Mit der Bildungsexpansion und der deutlich stärkeren Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen um die Jahrtausendwende erhöhte sich auch der Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung (siehe *Abbildung*). Solche Betreuungsstrukturen sollen es den Familien insbesondere ermöglichen, Erwerbsarbeit und familiäre Verpflichtungen zu vereinbaren.<sup>1</sup> Angesichts des steigenden Bedarfs an Krippenplätzen hat der Bund reagiert und fördert zusätzliche Stellen für die Tagesbetreuung von Kindern: Nach dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG) am 1. Februar 2003 lancierte er ein Impulsprogramm, das mittlerweile seit 16 Jahren läuft. Dieses Programm wurde zweimal verlängert, und bis heute wurden insgesamt 370 Millionen Franken investiert. Im September 2018 verabschiedeten die eidgenössischen Räte die dritte Programmverlängerung mit einem zusätzlichen Verpflichtungskredit von 124,5 Millionen Franken bis im Januar 2023. Zusätzlich wurde im Juli 2018 ein Programm mit Finanzhilfen bereitgestellt, das mit einem Kredit von 100 Millionen Franken dotiert ist. Damit sollen einerseits diejenigen Kantone und Gemeinden unterstützt werden, welche ihre Subventionen erhöhen, um die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung für die Eltern zu senken. Andererseits sollen damit Projekte gefördert werden, die das Betreuungsangebot besser an die Bedürfnisse erwerbstätiger Eltern anpassen. Dieses Programm ist auf fünf Jahre begrenzt.

Vor 2018 hat das Impulsprogramm die Tarife für die Eltern, welche Betreuungsstrukturen wie Kindertagesstätten oder Tagesschulen nutzten, nicht beeinflusst. Vielmehr wurden mit dem Programm Betreuungsstrukturen eröffnet und zusätzliche Krippenplätze gefördert: Von 2003 bis 2018 wurden so 33103 Plätze in vorschulischen Einrichtungen und 24280 Plätze in öffentlichen und privaten schulergänzenden Betreuungsstrukturen geschaffen. Trotz dieses Erfolgs gab fast die Hälfte der Einrichtungen an, dass sie die Nachfrage wegen unzureichender Zeitfenster während der Ferien und an bestimmten Wochentagen nicht decken können.<sup>2</sup> Angesichts der vielen Frauen, die Teilzeit arbeiten, ist dies nicht erstaunlich: 2014 hatten 59,2 Prozent der berufstätigen Frauen und 81 Prozent der erwerbstätigen Mütter eine Teilzeitstelle.

Zudem haben nicht alle Kantone und Gemeinden die Betreuungsplätze gleich stark ausgebaut. Zum Vergleich: Die Kantone Tessin und Graubünden haben ihr Angebot um mehr als 300 Prozent erhöht, die Kantone Luzern und Aargau jedoch lediglich um rund 20 Prozent. Die Absicht, hoch qualifizierte Arbeitskräfte zu gewinnen, und die Verfügbarkeit von geeigneter Infrastruktur und qualifiziertem Personal für die familienergänzende Kinderbetreuung hatten zur Folge, dass das Betreuungsangebot in der Schweiz unterschiedlich ausgebaut wurde. Trotz diesem Ausbau stehen im internationalen Vergleich nach wie vor nur wenige Krippenplätze für Kinder unter vier Jahren zur Verfügung.

Die Schweiz ist noch weit vom Niveau anderer Staaten wie etwa der skandinavischen Länder oder Spaniens entfernt. Dort wurde praktisch für alle Kinder ein Betreuungsangebot geschaffen.

Das Impulsprogramm wurde mit weiteren familienpolitischen Massnahmen kombiniert. 2005 wurde etwa ein 14-wöchiger Mutterschaftsurlaub mit einem Erwerbssersatz von 80 Prozent des Erwerbseinkommens eingeführt. Ausserdem haben mehrere Kantone für Eltern mit schulpflichtigen Kindern einen Anspruch auf schulergänzende Betreuung festgelegt.<sup>3</sup> Die durchgeführten familienpolitischen Massnahmen waren wichtig, auch wenn im Bundesgesetz bislang kein Vaterchaftsurlaub verankert ist. Nun wird erwartet, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weiter verbessert wird.

## Grössere Wirkung als andere Massnahmen

Das Impulsprogramm ist zwar noch nicht abgeschlossen, doch die mittelfristigen Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung konnten bereits beurteilt werden. Dazu wurde ein elektronischer Fragebogen an die für die familienergänzende Kinderbetreuung zuständigen kantonalen Verwaltungen gesandt.<sup>4</sup> Die Ergebnisse bis 2014 zeigen, dass sich die bereits recht hohe Erwerbsbeteiligung durch das Impulsprogramm nicht verändert hat. Konkret: Die grössere Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen für Kinder hat nicht zu mehr erwerbstätigen Frauen und Männern geführt. Trotzdem war das Impulsprogramm hinsichtlich der Erwerbstätigkeit kein Misserfolg. Denn die bereits berufstätigen Frauen haben ihre Wochenarbeitszeit von weniger als 20 Stunden auf teilweise bis zu 36 Stunden verlängert. Allerdings haben nicht alle Frauen ihren Beschäftigungsgrad erhöht, sondern vor allem Frauen mit einer Ausbildung

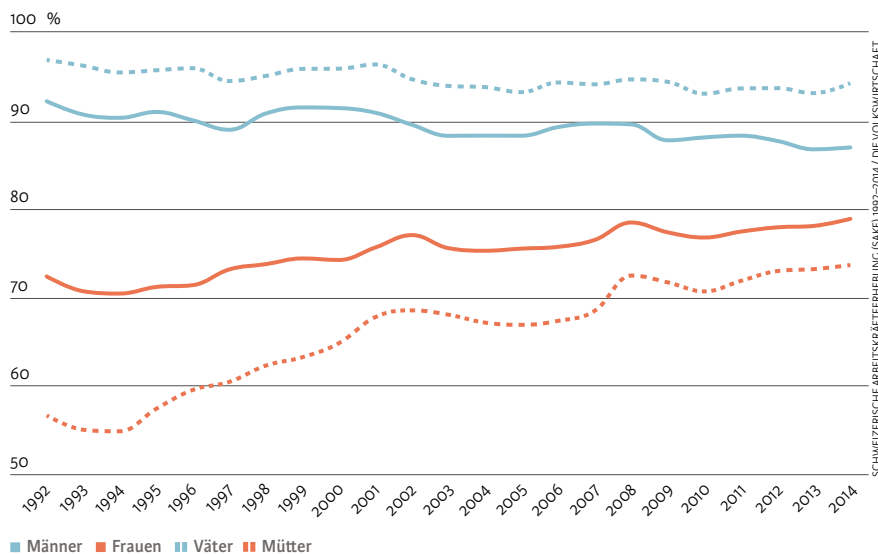
<sup>1</sup> BFS (2016).

<sup>2</sup> BSV (2018).

<sup>3</sup> Felfe, Lechner und Thiemann (2016).

<sup>4</sup> Ravazzini (2018).

## Erwerbsbeteiligung von Männern und Frauen (1992–2014)



Die Stichprobe umfasst Personen im Alter von 20 bis 50 Jahren. Die betreffenden Mütter und Väter haben Kinder unter 15 Jahren.

auf Sekundarstufe II, die mit einem Partner und zwei Kindern zusammenleben. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass einige benachteiligte Bevölkerungsgruppen wie alleinerziehende Mütter, kinderreiche Familien und Frauen mit niedrigem Bildungsstand nicht vom Programm profitiert haben.

Dies ist auf mehrere Gründe zurückzuführen: Erstens haben bestimmte Bevölkerungsgruppen, wie etwa alleinerziehende Mütter, bei der Zuteilung subventionierter Betreuungsplätze Priorität. Somit bleiben sie weniger lange auf den Wartelisten. Für diese Personen ist es deshalb nicht so erheblich, ob mehr Krippenplätze geschaffen werden. Gleichzeitig sind familienergänzende Betreuungsplätze für Kinder in der Schweiz teuer. Deshalb können sich einige Haushalte solche Betreuungsangebote möglicherweise nicht leisten.

Bei der Beurteilung der familienpolitischen Massnahmen zeigt sich: Die höhere Anzahl Plätze für die familienergänzende Tagesbetreuung von Kindern hat die informelle Betreuung (Unterstützung durch die Grosseltern usw.) und die nicht institutionellen Dienste (private Tagesmütter usw.) nicht verdrängt. Zudem hat das Impulsprogramm die Zusammensetzung der Bevölkerung in den verschiedenen Kantonen nicht verändert, und auch die Geburtenrate wurde nicht erhöht. Das Programm wirkte sich ausschliesslich auf die Erwerbstätigkeit von Frauen aus. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass in

den meisten Haushalten die Frau für die Kinderbetreuung zuständig ist.

Die zusätzlichen Betreuungsplätze hatten eine stärkere Wirkung als andere familienpolitische Massnahmen, wie beispielsweise die Einführung des Mutterschaftsurlaubs auf Bundesebene. Dass der Effekt beim Mutterschaftsurlaub schwächer war, hängt damit zusammen, dass gegen Ende der Neunzigerjahre bereits eine Mehrheit der Arbeitgeber einen solchen Urlaub gewährleistete.

### Sind wir auf dem richtigen Weg?

Ein Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung ist in mehrfacher Hinsicht wünschenswert. Ein Grund ist, dass diese Massnahme im Gegensatz zum derzeitigen Elternurlaub kein Geschlecht diskriminiert. Der derzeitige Elternurlaub besteht nur aus dem Mutterschaftsurlaub und schliesst somit die Vaterschaft und die gemeinsame Elternschaft aus. Nach einer Erhöhung der Zahl der Krippenplätze hingegen sind Frauen nicht unter anderen Bedingungen erwerbstätig als Männer. Ebenso sollte eine gute Politik für die familienergänzende Kinderbetreuung unabhängig von Migrationshintergrund und interkantonaler Mobilität einen gleichwertigen Zugang zum Arbeitsmarkt sicherstellen: So können Personen ohne familiäres Netz externe Unterstützung in Anspruch nehmen, um Familie und Beruf unter einen Hut zu bringen.

Ausserdem gewährleistet der freie Zugang zur familienergänzenden Kinderbetreuung eine hohe Betreuungsqualität. Und er sollte auch die Unterschiede ausgleichen, die bei der Entwicklung der kognitiven Fähigkeiten von Kindern auftreten können aufgrund der finanziellen Möglichkeiten und des Bildungsniveaus ihrer Eltern.

Ein Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung entspricht daher einer attraktiven Familienpolitik. Sie ist jedoch für die öffentliche Hand mit ziemlich hohen Kosten verbunden. Eine spätere Ausweitung dieser Kinderbetreuung hinsichtlich des Angebots und der Tarife hängt wahrscheinlich von verschiedenen Faktoren ab: den Prioritäten der Familien bei der familienergänzenden Kinderbetreuung, der Geburtenrate, den Beziehungen zwischen den Generationen, der Tätigkeit und der persönlichen Zufriedenheit am Arbeitsplatz und selbstverständlich von der Entwicklung der Geschlechterrollen sowie der Aufgabenverteilung bei der Haushaltsarbeit.



**Laura Ravazzini**

Postdoc, Institut für Soziologie, Universität Neuenburg und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät (HEC), Universität Lausanne

### Literatur

- Felfe C., Lechner M. und Thiemann P. (2016). After-school Care and Parents' Labor Supply, in: Labour Economics, 42: 64–75.
- Bundesamt für Statistik (2016). Machbarkeitsstudie für eine Statistik zur familienergänzenden Kinderbetreuung auf Angebotsseite. Neuenburg.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2018). Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Bilanz nach fünfzehn Jahren (Stand 1. Februar 2018). Bern.
- Ravazzini L. (2018). Childcare and Maternal Part-time Employment: a Natural Experiment Using Swiss Cantons. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 154:15.

Aktuelle wissenschaftliche Studien aus der «Schweizerischen Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik» mit einem starken Bezug zur schweizerischen Wirtschaftspolitik erscheinen in einer Kurzfassung in der «Volkswirtschaft».