

Universität St. Gallen
Schweizerisches Institut für Empirische Wirtschaftsforschung, SEW-HSG

**Betreuungsgutscheine in den Gemeinden Luzern,
Emmen und Kriens**

*Eine ökonomische Analyse der Nutzen für Haushalte und Gemeinden im
Rahmen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie*

Juli 2014

Alma Ramsden
alma.ramsden@unisg.ch

Betreuerin: Prof. Dr. Monika Bütler

Unvollständig - bitte nicht für externe Zwecke verwenden

Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit untersucht, ob die Einführung von Betreuungsgutscheinen - Subventionen für Kinderbetreuung, die direkt an die Eltern ausbezahlt werden - zu Veränderungen in Einkommen und Erwerbstätigkeit von Haushalten in der Stadt Luzern und in den Gemeinden Emmen und Kriens führt. In der Analyse wird zwischen Paarhaushalten und alleinerziehenden Haushalten unterschieden, sowie der Effekt auf das Arbeitsverhalten von Zweitverdienerinnen in Paarhaushalten untersucht. Zur Analyse wird die sogenannte „Differences-in-differences“-Methode, eine statistische Methode zur Identifizierung kausaler Zusammenhänge, verwendet. Die Resultate lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

1. *Die Einführung von Betreuungsgutscheinen lohnt sich für Haushalte mit Kindern.* Dank der Betreuungsgutscheine lässt sich das Haushaltseinkommen wie auch das Einkommen der Zweitverdienerinnen in einem Haushalt erhöhen, was auf eine Erhöhung des Arbeitspotentials schliessen lässt. Dies gilt sowohl für Paarhaushalte wie auch für Alleinerziehende. Betreuungsgutscheine fördern also die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und tragen zur Existenzsicherung einkommensschwacher Haushalte bei.
2. *Einkommenssteigerungen von Haushalten lohnen sich auch für die Gemeinden.* Eine Erhöhung der Haushaltseinkommen und des Arbeitsangebotes in einer Gemeinde führt in der Regel zu einer Erhöhung der Steuereinnahmen und einer Reduktion der finanziellen Abhängigkeit einkommensschwacher Haushalte von den Gemeinden.
3. *Betreuungsgutscheine stellen Rechtsgleichheit her und beseitigen Rationierung.* Alle Erziehungsberechtigten, die die Kriterien zum Erhalt von Subventionen erfüllen, erhalten auch Subventionen. So wird Rechtsgleichheit geschaffen und Rationierung verhindert – in einem System, in dem die Anzahl Plätze beschränkt ist, kommen sie nicht unbedingt denjenigen zugute, die sie am meisten benötigen. Zudem werden Wartelisten für subventionierte Betreuungsplätze umgangen, wie auch Raum geschaffen für neue pädagogische Konzepte.
4. *Von den Erfahrungen Luzerns profitieren andere Schweizer Städte und Gemeinden.* Das System der Betreuungsgutscheine hat sich bewährt; andere Gemeinden Luzerns und auch andere Schweizer Städte (zum Beispiel Bern) sind dem Beispiel der Pionierstadt Luzern gefolgt. Die Erfahrungen aus den Gemeinden Kriens und Emmen zeigen, dass sich Betreuungsgutscheine auch für Gemeinden mittlerer Grösse im städtischen Raum lohnen.

Inhaltsverzeichnis

1 Fragestellung	2
2 Kinderbetreuung in der Schweiz	4
3 Das System der Betreuungsgutscheine im Detail	9
3.1 Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern	9
3.2 Betreuungsgutscheine in den Gemeinden Emmen und Kriens	10
4 Daten und Methodik	11
5 Resultate	13
6 Fazit	16
Literatur	17

1 Fragestellung

Mit der Einführung der Betreuungsgutscheine im Jahre 2009 verfolgte die Stadt Luzern unter anderem die Umsetzung ihrer bereits im Jahr 2006 festgelegten familienpolitischen Ziele (Stadt Luzern, 2006) ¹ :

- Existenzsicherung: Die Stadt unterstützt gezielt Familien in wirtschaftlich schwierigen Situationen, um ihnen ein Leben in grösstmöglicher Eigenverantwortung zu ermöglichen
- Erwerbstätigkeit: Die Stadt fördert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf – auch mit dem Ziel, dass Eltern und Kindern genügend Familienzeit zur Verfügung steht

Die vorliegende Arbeit untersucht, ob und in welchem Ausmass die Einführung von Betreuungsgutscheinen dazu beigetragen hat, diese familienpolitischen Ziele umzusetzen. Sie untersucht dabei zwei Zusammenhänge:

- Gibt es einen kausalen Effekt von Betreuungsgutscheinen auf das Einkommen anspruchsberechtigter Haushalte? Oder anders formuliert, tragen Betreuungsgutscheine dazu bei, dass sich das Erwerbsum eines Haushaltes insgesamt erhöhen lässt, und als Konsequenz davon das Haushaltseinkommen steigt?
- Gibt es einen kausalen Effekt von Betreuungsgutscheinen auf das Arbeitsangebot und das Einkommen von Zweitverdienerinnen und Alleinerziehenden? Beziehungsweise, führen Betreuungsgutscheine zu einer Veränderung im Arbeitsmarktverhalten und als Konsequenz davon zu einer Erhöhung des Verdienstes von Zweitverdienerinnen und Alleinerziehenden?

Die erste Frage zielt also darauf ab, den Aspekt der Existenzsicherung zu analysieren. Betreuungssubventionen fördern bzw. ermöglichen die Inanspruchnahme formeller Kinderbetreuung², sodass das Arbeitspensum erhöht werden kann, wodurch wiederum das Einkommen steigt.

Die zweite Frage befasst sich mit der Erwerbstätigkeit und wird beantwortet, indem i) die Veränderung des Nettoeinkommens der Ehepartnerin nach Einführung der Betreuungsgutscheine, sowie ii) die Veränderung

¹Weitere Ziele waren: Wiederherstellung der Rechtsgleichheit, Vereinfachung der Verwaltungsabläufe, Stärkung der Nachfragemacht der Eltern, Anpassung/Ausbau des Angebots (Stadt Luzern, 2012). Auf diese Ziele wird nicht spezifisch eingegangen, sie werden jedoch indirekt thematisiert, da sie mit der Umsetzung der familienpolitischen Leitsätze verknüpft sind.

²Zur formellen Kinderbetreuung zählen zum Beispiel Kindertagesstätten, Krippen, Tagesmütter, schulische Tagesstrukturen, Tagesschulen oder Mittagstische.

des Arbeitsmarktstatus der Ehepartnerin (erwerbstätig / nicht erwerbstätig) analysiert wird. Zudem werden die gleichen Veränderungen für Alleinerziehende untersucht.

Die Einführung der Betreuungsgutscheine hatte folgende Veränderungen für das Kinderbetreuungssystem in der Stadt Luzern zur Folge:

- Wechsel von der Objektfinanzierung zur Subjektfinanzierung, also Wechsel von der Auszahlung von Subventionen an die Betreuungseinrichtungen zur Auszahlung an die Erziehungsberechtigten
- Verbesserte Zugänglichkeit zu subventionierter Kinderbetreuung und Rechtsgleichheit, konkret, Entwicklung von einem stark rationierten hin zu einem universellen Zugang für alle Anspruchsberechtigten
- Investitionen in Qualität und Entwicklung von Kinderbetreuung, um zu garantieren, dass der Erhöhung der Nachfrage mit einer Erhöhung im Angebot von Krippenplätzen begegnet werden kann; dies kann von Konsumenten der Kinderbetreuung durchaus als Erhöhung der Qualität von Betreuungseinrichtungen wahrgenommen werden

Da all diese drei Komponenten einen Einfluss auf die Nutzung von Kinderbetreuung und somit die Erwerbstätigkeit der Eltern haben, kann nicht differenziert werden, ob der Wechsel von Objekt- zu Subjektfinanzierung oder die verbesserte Zugänglichkeit oder aber die Investitionen in Qualität und Entwicklung die treibende Kraft hinter der Nutzung von Kinderbetreuung und dem veränderten Arbeitsmarktverhalten darstellen. Bei der Interpretation der Resultate muss also berücksichtigt werden, dass der gefundene Effekt auf das Arbeitsmarktverhalten einem gemeinsamen Effekt dieser drei Faktoren entspricht. Da allerdings die drei Faktoren stark miteinander verknüpft sind und in der Stadt Luzern bzw. in den Gemeinden Emmen und Kriens als ein ganzes Paket betrachtet werden müssen, ist dies für diese Analyse nicht weiter problematisch.

2 Kinderbetreuung in der Schweiz

Im Folgenden wird dargestellt, warum die Analyse der in Kapitel 1 beschriebenen Fragestellungen nicht nur für die Stadt und den Kanton Luzern, sondern gesamtschweizerisch relevant ist. Die Ausführungen basieren auf den Resultaten des nationalen Forschungsprogrammes „Gleichstellung der Geschlechter“ (NFP 60), sowie eine in diesem Rahmen durchgeführte Studie von Felfe, Lechner und Thiemann (2013) von der Universität St. Gallen. Das NFP 60 hatte zum Ziel, neue Erkenntnisse darüber zu gewinnen, unter welchen Bedingungen Gleichstellungspolitik entsteht und wie sie realisiert wird. Dabei wurde unter anderem die Situation der Kinderbetreuung in der Schweiz analysiert.

Die Schweiz weist einen im internationalen Vergleich schwachen Versorgungsgrad an formeller Kinderbetreuung aus: Im Durchschnitt steht für 8 Prozent der Kinder im Schulalter und für 11 Prozent der Kinder im Vorschulalter ein Vollzeitbetreuungsplatz zur Verfügung. Zudem ist die Schweiz von grossen regionalen Unterschieden geprägt: In der französischen Schweiz und in den städtischen Gebieten der deutschen Schweiz (Basel-Stadt, Zürich, Zug) ist der Versorgungsgrad höher als in den ländlichen Gebieten (Iten, Lechner, Stern and Felfe, 2013). Die Kantone unterscheiden sich stark in dem Ausmass, in dem sie die familienergänzende Kinderbetreuung fördern, und auch innerhalb der Kantone gibt es grosse Unterschiede in Bezug auf die Verfügbarkeit von formeller Kinderbetreuung (Felfe et al., 2013).

Kinderbetreuung und Frauenerwerbstätigkeit sind eng miteinander verknüpft. Felfe et al. (2013) zeigen, dass in der Deutschschweiz eine Erhöhung des Betreuungsangebotes zu einem signifikanten Anstieg der Vollzeitarbeit von Müttern geführt hat. In der Schweiz sind zwar viele Frauen erwerbstätig – über drei Viertel der in der Schweiz wohnhaften Frauen – jedoch arbeiten die meisten von ihnen Teilzeit (Iten et al., 2013). Im Gegensatz dazu arbeitet die Mehrheit der Männer Vollzeit (Bundesamt für Statistik, 2013). In der Schweiz herrscht also nach wie vor ein eher traditionelles Rollenbild vor, bei dem der Vater Vollzeit erwerbstätig ist und die Mutter die Hauptverantwortung für die Kinderbetreuung trägt, aufgrund dessen sie zumeist Teilzeit oder gar nicht erwerbstätig ist.

Neben regionalen Unterschieden gibt es auch soziale Ungleichheiten beim Zugang zur formellen Kinderbetreuung. Da professionelle Kinderbetreuung kostspielig ist und die Kosten in der Regel von den Haushalten selbst übernommen werden, sind einkommensschwache Eltern bei der Wahl ihrer Kinderbetreuung öfter eingeschränkt als einkommensstarke Haushalte. Subventionen sind zwar meist einkommensabhängig, also höher bei tieferem Einkommen, jedoch längst nicht immer gewährleistet (Felfe et al., 2013).

Seit ungefähr einem Jahrzehnt investiert die Schweiz vermehrt in die Vereinbarkeit von Beruf und Familie: Im Jahr 2003 wurde ein nationales Programm lanciert zur Finanzierung des Aufbaus neuer und Expansion bestehender Kinderkrippen. Dies führte zu einem erheblichen Anstieg von formeller Kinderbetreuung (Felfe et al., 2013). Gemäss dem Nationalen Forschungsprogramm NFP 60 gibt es jedoch noch viel Verbesserungspotential bei der Kinderbetreuung, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, und somit die Gleichstellung von Mann und Frau, zu fördern: Finanzierung, Tarife und Öffnungszeiten gilt es so auszugestalten, dass formelle Kinderbetreuung zugänglicher für alle wird (Iten et al., 2013).

Der Zusammenhang zwischen Erwerbstätigkeit bzw. dem daraus resultierenden verfügbaren Einkommen und Kinderbetreuung kann mit Grafik 1 veranschaulicht werden. Die Grafik zeigt die Situation eines Haushaltes in der Stadt Luzern, in dem eine Person (hier Zweitverdienerin genannt) ihr Erwerbsverhalten aufgrund der Kinder anpassen will bzw. muss:

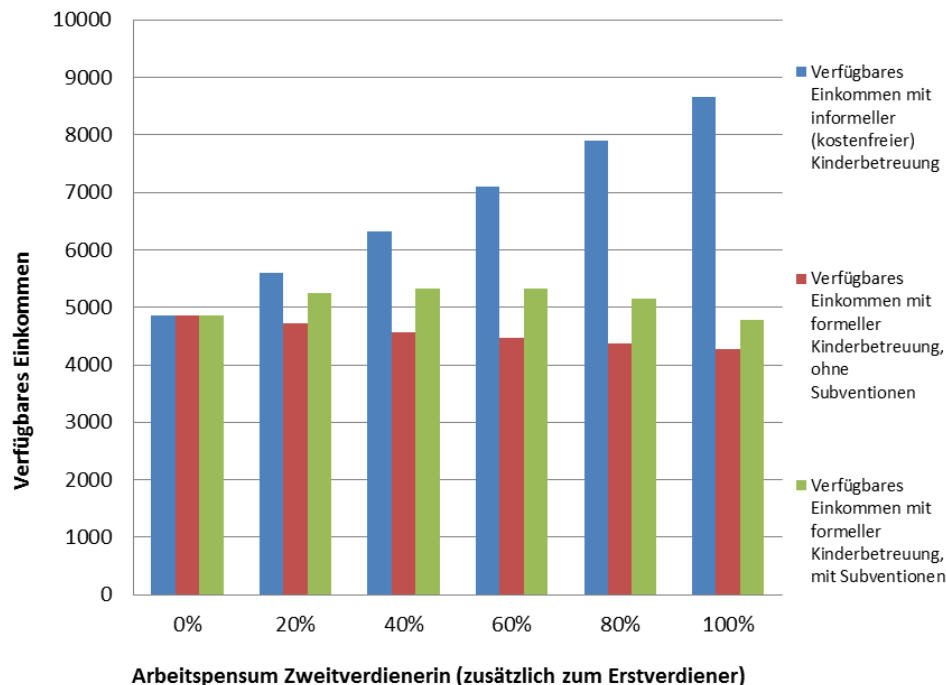


Abbildung 1: Zusammenhang zwischen Erwerbstätigkeit und verfügbarem Einkommen einer Familie mit zwei Kindern in der Stadt Luzern, 2012. *Eigene Berechnung anhand von Steuergesetzen und Subventionsregelungen der Stadt Luzern aus dem Jahr 2012. Das verfügbare Einkommen entspricht dem Nettoeinkommen minus Steuern minus die zu leistenden Beträge für Kinderbetreuung (blau: keine Kosten; rot: volle Kosten, keine Subvention; grün: volle Kosten, mit Subvention). Annahmen: (i) Vollzeitäquivalenzeinkommen beider Haushalte beträgt CHF 60'000; (ii) die Kinder gehen in die Kinderkrippe Papillon, (iii) die Kinder sind 2 und 4 Jahre alt.*

Die blauen Balken stellen die Situation dar, in der es dem Haushalt gelingt, eine Kinderbetreuung zu organisieren, die keine Kosten mit sich bringt, also zum Beispiel Betreuung durch Angehörige. Die roten Balken stellen die Situation dar, in der die Familie für die gesamten Kosten der Kinderbetreuung aufkommen muss, und die grünen Balken entsprechen der Situation, in der die Familie eine Subvention in Form von Betreuungsgutscheinen erhält. Die Grafik ist für ein Vollzeitäquivalenzeinkommen von CHF 60'000 für beide Ehepartner dargestellt, sieht aber sehr ähnlich aus für eine Bandbreite an Einkommen. Das Beispiel der Kinderkrippe wurde zufällig ausgewählt, die Kinderkrippe Papillon ist eine der günstigeren Krippen in der Stadt Luzern.

Es zeigt sich, dass in der Situation ohne Subventionen, in der die Familie die vollen Kosten für die Kinderbetreuung übernehmen muss, das verfügbare Einkommen trotz Verdienst der Zweitverdienerin mit steigender Erwerbstätigkeit abnimmt, da die Kosten den zusätzlichen Verdienst „auffressen“. Die Veränderung im verfügbaren Einkommen kann wie folgt dargestellt werden:

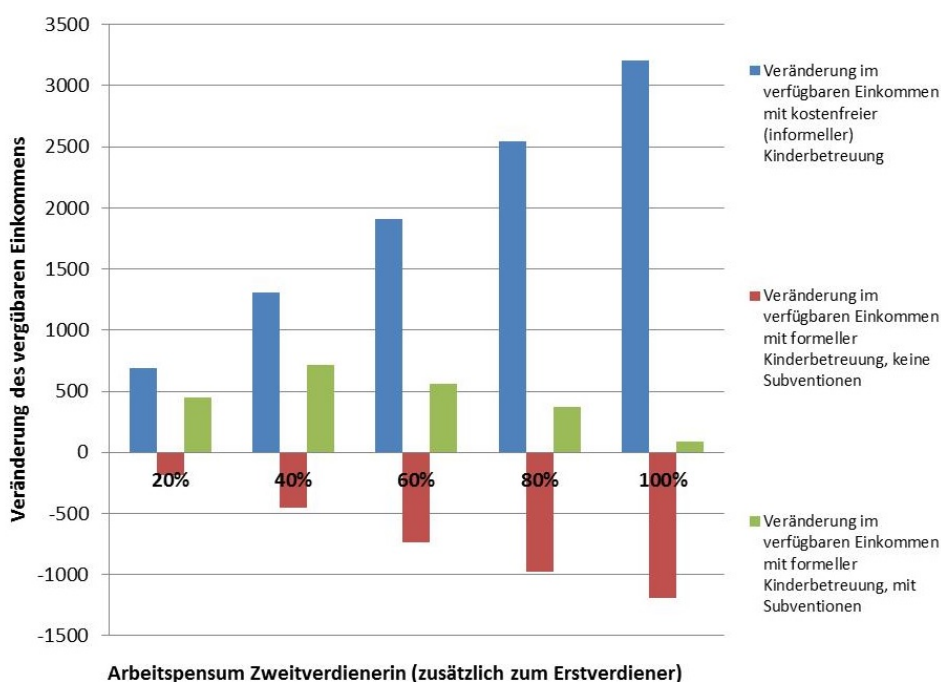


Abbildung 2: Veränderung im verfügbarem Einkommen einer Familie mit zwei Kindern in der Stadt Luzern, 2012. *Eigene Berechnung anhand von Steuergesetzen und Subventionsregelungen der Stadt Luzern aus dem Jahr 2012. Das verfügbare Einkommen entspricht dem Nettoeinkommen minus Steuern minus die zu leistenden Beträge für Kinderbetreuung (blau: keine Kosten; rot: volle Kosten, keine Subvention; grün: volle Kosten, mit Subvention). Annahmen: (i) Vollzeitäquivalenzeinkommen beider Haushalte beträgt CHF 60'000; (ii) die Kinder gehen in die Kinderkrippe Papillon, (iii) die Kinder sind 2 und 4 Jahre alt.*

Diese Grafik verdeutlicht, dass wegen der hohen Kinderbetreuungskosten ohne Subventionen das verfügbare Einkommen eines Haushaltes bei Erwerbstätigkeit der Zweitverdienerin abnimmt und sogar noch stärker negativ

wird, je mehr die Zweitverdienerin arbeitet. Konkret nimmt das verfügbare Einkommen um monatlich CHF 200 bis CHF 1200 ab, abhängig vom Erwerbsspensum der Zweitverdienerin. Anders formuliert: Wenn ein Haushalt die vollen Kosten für die Kinderbetreuung übernehmen muss, lohnt sich das Arbeiten nicht. Ähnliche Befunde gab es auch schon für andere Gemeinden, zum Beispiel für die Stadt Zürich (siehe (Buetler, 2007)).

3 Das System der Betreuungsgutscheine im Detail

Subventionierung von Kinderbetreuung erfolgt in der Schweiz entweder durch den Kanton, durch die Gemeinde, durch Kanton und Gemeinde, oder auch gar nicht. Ein wichtiger Unterschied der Subventionierung in der Stadt Luzern – und in jüngster Zeit auch in den Luzerner Gemeinden Ebikon, Emmen, Horw, Hochdorf, Kriens, Dierikon, Root und Willsau – zur Subventionierung in anderen Kantonen ist die Art der Finanzierung. Diese entspricht in den meisten Kantonen und Gemeinden der Schweiz einer Objektfinanzierung, d.h. der Subventionierung von Kinderbetreuungseinrichtungen, die dann Plätze zu einem reduzierten Preis anbieten. Betreuungsgutscheine hingegen entsprechen einer Subjektfinanzierung, also der Auszahlung von Subventionen direkt an die Erziehungsberechtigten. Ausser der Stadt Luzern und einigen Gemeinden im Kanton Luzern gibt es nur in einigen wenigen Kantonen bzw. Gemeindenn eine Finanzierung durch Subjektfinanzierung (Bundesamt für Statistik, 2014b).

Die Subjektfinanzierung besitzt im Gegensatz zur Objektfinanzierung den Vorteil, dass die gleichen Voraussetzungen für alle Erziehungsberechtigten gelten (Stadt Luzern, 2012): Subventionsberechtigte erhalten in jedem Fall eine Subvention, unabhängig von der Anzahl Antragstellender, und es werden die bei der Objektfinanzierung häufig entstehenden langen Wartelisten für einen subventionierten Betreuungsplatz vermieden. Dies fördert den Wettbewerb zwischen den Anbietern von Kinderbetreuung und erhöht so zumindest theoretisch das Angebot wie auch die Qualität der Kinderbetreuung – da die Eltern nicht an einige wenige subventionierte Krippenplätze gebunden sind, können sie selbst wählen, in welcher KiTa sie ihre Kinder platzieren möchten (Viitanen, 2011). Das Angebot passt sich somit der Nachfrage an, bei erhöhtem Bedarf können neue Krippenplätze errichtet werden und es wird Raum geschaffen für KiTas mit speziellen pädagogischen Konzepten.

3.1 Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern

Die Stadt Luzern führte im April 2009 Betreuungsgutscheine ein, im Januar 2008 hatte der Stadtrat dem Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung zugestimmt. Alle Erziehungsberechtigten mit Kindern bis vor dem Kindergaratoreintritt (in der Regel bis zu etwa 6 Jahren) erhalten Betreuungsgutscheine, sofern:

- sie in der Stadt Luzern wohnhaft sind
- ihr Erwerbsspensum mindestens 20 Prozent (Alleinerziehende) bzw. 120 Prozent (Ehe- und Konkubinatspartner) beträgt
- ihr massgebendes Einkommen die Grenze von CHF 100'000 (bzw. CHF 124'000 bei Haushalten mit Kindern unter 18 Monaten) nicht

übersteigt. Massgebendes Einkommen ist das steuerbare Einkommen plus 5 % des steuerbaren Vermögens, wenn das steuerbare Vermögen höher als CHF 300'000 ist; bei Konkubinatspaaren werden die Einkommen beider Partner zusammengerechnet

- sie einen bestätigten Betreuungsplatz in einer Kindertagesstätte in der Stadt oder Region Luzern oder bei der Tagesfamilienorganisation in der Stadt Luzern haben

Die Gutscheinhöhe beträgt maximal 80 Franken pro Tag und pro Kind für Haushalte mit Kindern über 18 Monaten, und 110 Franken pro Tag und pro Kind für Haushalte mit Kindern unter 18 Monaten. Die Gutscheinhöhe wird mit steigendem Einkommen reduziert, bis sie bei den oben genannten Grenzwerten ausläuft. Jedoch gibt es einen Selbstbehalt von CHF 15 pro Tag, den alle Erziehungsberechtigten bezahlen müssen (Stadt Luzern, 2014).

3.2 Betreuungsgutscheine in den Gemeinden Emmen und Kriens

Die Gemeinde Emmen führte im Januar 2012 Betreuungsgutscheine ein (Gemeinde Emmen, 2014). Sie werden bis zu einem massgebenden Einkommen von CHF 76'000 ausbezahlt, wenn die Haushalte Kinder unter 18 Monaten haben, bei Haushalten mit Kindern zwischen 18 Monaten und 6 Jahren bis zu einem massgebendem Einkommen von CHF 72'000; Eltern müssen aber in jedem Fall eine Eigenleistung von CHF 20 pro Tag (bei einer Betreuung in der Kindertagesstätte) oder CHF 2 pro Stunde (bei Betreuung in Tagesfamilien) entrichten. Die Gutscheinhöhe beträgt maximal CHF 90 pro Kind und pro Tag für Haushalte mit Kindern bis 18 Monate, und maximal CHF 80 pro Kind und pro Tag für Haushalte mit Kindern zwischen 18 Monaten und 6 Jahren (Gemeinde Emmen, 2013). Das massgebende Einkommen entspricht dem steuerbaren Einkommen plus 5 % vom steuerbaren Vermögen, falls dieses CHF 100'000 übersteigt (Gemeinde Emmen, 2012). Im Vergleich zur Stadt Luzern ist die Gemeinde Emmen also etwas weniger grosszügig. Auch in Emmen nimmt die Gutscheinhöhe mit steigendem Einkommen ab.

Die Gemeinde Kriens führte ebenfalls am 1. Januar 2012 Betreuungsgutscheine ein. Die Anspruchsvoraussetzungen in der Gemeinde Kriens sind gleich wie in der Stadt Luzern und in der Gemeinde Emmen, allerdings betragen die Einkommensschwellenwerte CHF 92'000 für Haushalte mit Kindern zwischen 18 Monaten und 6 Jahren und CHF 100'000 für Haushalte mit Kindern unter 18 Monaten (Gemeinde Kriens, 2011). Die Einkommenswerte sind also etwas höher als in Emmen, jedoch tiefer als in der Stadt Luzern. Wie in Luzern und Emmen nimmt auch in Kriens die Gutscheinhöhe mit steigendem Einkommen ab.

4 Daten und Methodik

Für die Analyse werden nicht jene Haushalte untersucht, die tatsächlich Betreuungsgutscheine erhalten, sondern Haushalte aus einer randomisierten – d.h. zufällig ausgewählten – Stichprobe der Bevölkerung. Konkret dienen zur Analyse der in Kapitel 1 beschriebenen Fragestellung Steuerdaten, die von den Steuerämtern der Stadt Luzern und den Gemeinden Emmen und Kriens zur Verfügung gestellt wurden. Diese randomisierte Stichprobe aus den Steuerdaten enthält die über mehrere Jahre erfassten Angaben zu den Einkommen und Vermögen der Haushalte, Zivilstand, Geburtsdaten, Nationalität und Niederlassungsbewilligung der Eltern bzw. des alleinerziehenden Elternteils, sowie Geburtsdaten aller im Haushalt lebender Kinder. Für die Analyse werden nur Haushalte mit Kindern unter sieben Jahren berücksichtigt.

Die variable Zivilstand erlaubt eine separate Analyse für Alleinerziehende und verheiratete Paare. Dabei wird nur zwischen „verheiratet“ und „nicht verheiratet“ unterschieden; ob eine Person zum Beispiel geschieden oder verwitwet ist, spielt keine Rolle.

Zur Analyse wird eine statistische Methode angewandt, die der Identifizierung von Kausalzusammenhängen dient – die sogenannte „Differences-in-differences“-Methode. Mit diesem Ansatz wird der kausale Effekt einer Intervention – zum Beispiel eines neuen Gesetzes – geschätzt durch den Vergleich zweier Gruppen, die von dieser Intervention betroffen bzw. nicht betroffen sind. Somit lässt sich untersuchen, ob ein gewisses X (hier: die Einführung von Betreuungsgutscheinen) einen kausalen Effekt auf Y (hier: die Einkommen bzw. die Erwerbstätigkeit) hat. Der kausale Effekt ergibt sich also aus dem Unterschied zwischen der vom neuen Gesetz betroffenen Gruppe (die sogenannte „Treatment“-Gruppe) und jener Gruppe, die nicht vom neuen Gesetz betroffen ist (auch Kontrollgruppe genannt).

Diese Methode bietet sich für die Analyse der Betreuungsgutscheine (i) in der Stadt Luzern und (ii) in den Gemeinden Emmen und Kriens an, da (i) in der Stadt Luzern Betreuungsgutscheine im Jahr 2009 eingeführt wurden, während dies in den Gemeinden Emmen und Kriens erst 2012 geschah, (ii) nur Haushalte bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze Betreuungsgutscheine beantragen dürfen. Für die Analyse der Stadt Luzern werden daher die Daten der Jahre 2008 bis 2011 verwendet und für die Analyse der Gemeinden Emmen und Kriens die Jahre 2008 bis 2012.³

³Daten für die Stadt Luzern für das Jahr 2012 können nicht verwendet werden, da es zum Zeitpunkt der Datenanalyse in der Stadt Luzern, welche einige Monate vor der Analyse in Emmen und Kriens geschah, noch einige Lücken in den Steuerdaten gab.

Die abhängige Variable (Y) ist das Haushaltseinkommen von Paarhaushalten und alleinerziehenden Haushalten, für die Analyse der Zweitverdienerinnen wird das Einkommen verwendet, das nur die Ehepartnerin aus selbständiger oder unselbständiger Erwerbstätigkeit generiert. Zudem ist für die Alleinerziehende und für die Zweitverdienerin der Erwerbsstatus (erwerbstätig oder nicht erwerbstätig) bekannt.

Zusammenfassend: Mit der gewählten Methodik wird untersucht, ob die Einführung von Betreuungsgutscheinen einen kausalen Effekt hat auf (i) das Haushaltseinkommen von Paarhaushalten, (ii) das Einkommen von Alleinerziehenden und Zweitverdienerinnen, und (iii) den Erwerbsstatus von Alleinerziehenden und Zweitverdienerinnen.

5 Resultate

Die Einführung von Betreuungsgutscheinen hatte einen positiven und signifikanten Effekt auf das Einkommen von Paar- und alleinerziehenden Haushalten. Die Grösse des Effektes variiert leicht je nach Spezifikation des Modells und liegt zwischen 6 und 8 Prozent; die Resultate sind statistisch signifikant. Oder anders ausgedrückt: Seit der Einführung von Betreuungsgutscheinen hat sich das Einkommen der Treatment-Gruppe im Vergleich zur Kontrollgruppe um 6 bis 8 Prozent erhöht.⁴

Betrachtet man nur das Einkommen der Zweitverdienerin, so ist der Effekt auf das Einkommen ebenfalls positiv und signifikant. Dasselbe gilt, wenn man nur alleinerziehende Mütter betrachtet und Paarhaushalte nicht in die Analyse miteinbezieht. Dies deutet darauf hin, dass Betreuungsgutscheine dazu beitragen, das Einkommen bzw. die Erwerbstätigkeit der Mütter zu steigern, egal ob diese verheiratet oder ledig sind. Da Alleinerziehende einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt sind, ist vor allem der Befund für die Alleinerziehenden von sozialpolitischer Relevanz: Betreuungsgutscheine helfen, die wirtschaftliche Unabhängigkeit von Alleinerziehenden zu erhöhen. Interessant sind die Resultate für die Erwerbstätigkeit: Der Effekt ist über alle Spezifikationen hinweg nicht statistisch signifikant. Die Ursache liegt vermutlich darin, dass die grosse Mehrzahl der Frauen in der Stichprobe erwerbstätig ist, wenn auch in vielen Fällen mit sehr geringem Einkommen. Eine einfache Einteilung in „erwerbstätig“ und „nicht erwerbstätig“ scheint also nicht sehr aussagekräftig zu sein in diesem Kontext, insbesondere da die Spannweite an Einkommen, die aus dieser Erwerbstätigkeit generiert wird, sehr gross ist.

In den Gemeinden Emmen und Kriens ist der gefundene Effekt ebenfalls positiv und signifikant: Der kausale Effekt von Subventionen auf die Einkommen liegt zwischen 7 und 9 Prozent. Seit der Einführung von Betreuungsgutscheinen hat sich das Einkommen der Treatment-Gruppe im Vergleich zur Kontrollgruppe also um 7 bis 9 Prozent erhöht.

Es gilt zu betonen, dass eine Reihe statistischer Tests zur Prüfung der Befunde und Plausibilität der verwendeten Methode, die erhaltenen Resultate bestätigen.

Die Analyse zeigt also, dass die Einführung von Betreuungsgutscheinen einen positiven und signifikanten Effekt auf das Einkommen aus Erwerbstätigkeit von Paaren und Alleinerziehenden hat. Dies gilt sowohl für

⁴Die Resultate lassen sich als Prozent ausdrücken, wenn man statt des Einkommens das logarithmierte Einkommen in der Analyse verwendet.

die Stadt Luzern als auch für die Gemeinden Kriens und Emmen. Somit konnten die beiden vor der Einführung der Betreuungsgutscheine festgelegten familienpolitischen Ziele – Existenzsicherung und Erwerbstätigkeit – erreicht werden. Aufgrund der gefundenen Resultate lassen sich folgende wichtigen Schlüsse ziehen:

1. *Die Einführung von Betreuungsgutscheinen lohnt sich für Haushalte mit Kindern.* Die erste Schlussfolgerung ergibt sich aus den oben beschriebenen Resultaten der Hauptanalyse: Seit Einführung der Betreuungsgutscheine sind sowohl in der Stadt Luzern als auch in den Gemeinden Emmen und Kriens Haushalte finanziell besser gestellt. Dies zeigt sich darin, dass es den Haushalten möglich war, ihr Erwerbsspensum zu erhöhen, und dass die Beteiligung von Haushalten mit Kindern unter 7 Jahren am Arbeitsmarkt im Durchschnitt zugenommen hat. Bei den gefundenen Effekten handelt es sich um kurzfristige Effekte. Die Vermutung liegt nahe, dass die langfristigen Effekte besonders für alleinerziehende Mütter und Zweitverdienerinnen höher sind, da sie dem Erwerbsleben weniger lange fern bleiben.
2. *Einkommenssteigerungen von Haushalten lohnen sich auch für die Gemeinden.* Eine Erhöhung der Einkommen der Haushalte bzw. die Steigerung des Arbeitsangebotes führt in der Regel zu einer Erhöhung der Steuereinnahmen und einer Reduzierung der finanziellen Abhängigkeit der Haushalte von den Gemeinden. Dieser Effekt kann nicht eindeutig quantifiziert werden, da man dazu verschiedene Ausgabenpunkte und Einnahmequellen gegenüberstellen muss. Dies wurde im Rahmen einer früheren Studie für die Gemeinde Horw gemacht, wobei sich gezeigt hat, dass der Kosten-Nutzen Faktor für die Gemeinde 1.8 beträgt (von Bergen, 2009). Eine solch detaillierte Analyse ist im Rahmen dieser Arbeit allerdings nicht möglich. Mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen und dem konsequenten Ausbau des Arbeitsangebotes lassen sich zudem andere sozialpolitische Ziele der Gemeinden verfolgen, so zum Beispiel die in Kapitel 2 erwähnte Gleichstellung der Geschlechter, aber auch eine Erhöhung der Standortattraktivität, die Ausschöpfung des vorhandenen Arbeitspotenzials (gut) ausgebildeter Arbeitskräfte, usw .
3. *Betreuungsgutscheine stellen Rechtsgleichheit her und beseitigen Rationierung.* Wie in Kapitel 3 beschrieben, bedeutete die Einführung von Betreuungsgutscheinen, dass alle Erziehungsberechtigten, die die nötigen Kriterien erfüllen, Subventionen erhalten. Somit herrscht in Bezug auf den Erhalt von Betreuungsgutscheinen Rechtsgleichheit. Zudem garantiert das neue System, dass der erhöhten Nachfrage mit einer Steigerung des Angebots begegnet werden kann: In allen drei Gemeinden führte die Einführung von Betreuungsgutscheinen zu einer

Erhöhung der Nachfrage nach Kinderbetreuung, was darauf schliessen lässt, dass eine zuvor existierende Nachfrage nicht durch das Angebot gedeckt werden konnte. Heute gibt es in den drei Gemeinden so gut wie keine Rationierung mehr für Betreuungsplätze. Jede Person, die einen Betreuungsplatz sucht, findet in der Regel einen.

4. *Von den Erfahrungen Luzerns profitieren andere Schweizer Städte und Gemeinden.* Die Stadt Luzern hat auf dem Gebiet der Kinderbetreuung klar eine Vorreiterrolle eingenommen. Andere Gemeinden Luzerns und auch andere Schweizer Städte (zum Beispiel Bern) sind ihrem Beispiel gefolgt und haben Betreuungsgutscheine, also die Subjektfinanzierung, eingeführt.⁵ Die Erfahrungen aus den Gemeinden Kriens und Emmen sind zudem enorm wichtig, um die Befunde aus Luzern – einer grossen, städtischen Gemeinde – zu ergänzen: Es zeigt, dass sich Betreuungsgutscheine auch für Gemeinden mittlerer Grösse lohnen. Gerade Gemeinden im städtischen Raum und in Agglomerationen können enorm von den Erfahrungen der Gemeinden Emmen und Kriens profitieren.⁶

⁵Informationen zu den Betreuungsgutscheinen in der Stadt Bern: (Stadt Bern, 2014)

⁶Siehe Bundesamt für Statistik (2014a) für die Definitionen von städtischen Räumen und Agglomerationen.

6 Fazit

Die vorliegende Arbeit hat untersucht, ob die Einführung von Betreuungsgutscheinen zu Veränderungen in Einkommen und Erwerbstätigkeit von Haushalten in der Stadt Luzern und in den Gemeinden Emmen und Kriens geführt hat. Es zeigt sich, dass dank der Betreuungsgutscheine das Haushaltseinkommen wie auch das Einkommen von Zweitverdienerinnen gestiegen ist, was auf eine Erhöhung der Beteiligung von Haushalten am Arbeitsmarkt schliessen lässt. Dies gilt sowohl für Paarhaushalte wie auch für Alleinerziehende. Betreuungsgutscheine fördern also die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und tragen zur Existenzsicherung einkommensschwacher Haushalte mit Kindern bei. Dies gilt nicht nur für städtische Gemeinden, sondern auch für Gemeinden mittlerer Grösse im städtischen Raum, wie anhand der Beispiele Emmen und Kriens gezeigt wurde. Betreuungsgutscheine lohnen sich auch für die Gemeinden, da man davon ausgehen kann, dass eine Erhöhung der Einkommen zu einer Erhöhung der Steuereinnahmen und einer Reduktion der finanziellen Abhängigkeit der Haushalte von den Gemeinden führt. Unabhängig von den gefundenen Effekten stellen Betreuungsgutscheine sicher, dass Rechtsgleichheit herrscht in Bezug auf den Erhalt von Betreuungssubventionen. Aufgrund der gefundenen Resultate kommt die vorliegende Arbeit zum Schluss, dass das System der Betreuungsgutscheine in den Luzerner Gemeinden unbedingt beibehalten werden soll. Auch für andere Schweizer Gemeinden kann sich der Wechsel von der Objekt- zur Subjektfinanzierung lohnen, wobei man natürlich die individuellen Gegebenheiten der Gemeinden berücksichtigen muss.

Literatur

- Buetler, M. (2007). Arbeiten lohnt sich nicht - ein zweites Kind noch weniger. Zum Einfluss einkommensabhängiger Tarife in der Kinderbetreuung. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 8/1, 1-19.
- Bundesamt für Statistik. (2013). *Gleichstellung von Mann und Frau. Indikatoren der Erwerbstätigkeit 2013*. Zugriff am 05/21/2014 auf http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/01/new/nip_detail.html?gnpID=2014-129
- Bundesamt für Statistik. (2014a). *Agglomerationen und Metropolräume. Definition der städtischen Gebiete und Agglomerationen*. Zugriff am 06/16/2014 auf http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/04.html
- Bundesamt für Statistik. (2014b). *Familienergänzende Kinderbetreuung*. Zugriff am 06/13/2014 auf [http://www.berufundfamilie.admin.ch/informationsplattform/index.html?v=&lang=de&b=2&e=1&t\[\]=36](http://www.berufundfamilie.admin.ch/informationsplattform/index.html?v=&lang=de&b=2&e=1&t[]=36)
- Felfe, C., Lechner, M. and Thiemann, P. (2013). After-school care and parents' labor supply. *IZA Discussion Paper*, 7768.
- Gemeinde Emmen. (2012). *Reglement ueber die Abgabe von Betreuungsgutscheinen fuer Kinder im Vorschulalter*. Zugriff am 05/21/2014 auf http://www.emmen.ch/de/soziales/dokumente_sozial/BETREUGUT_Reglement_definitiv_13.11.2012.pdf
- Gemeinde Emmen. (2013). . Zugriff am 05/21/2014 auf http://www.emmen.ch/de/rechtserlasse/BETREUGUT_Verordnung_30102013.pdf
- Gemeinde Emmen. (2014). *Betreuungsgutscheine der Gemeinde Emmen*. Zugriff am 06/13/2014 auf <http://www.emmen.ch/de/soziales/betreuungsgutscheine/>
- Gemeinde Kriens. (2011). *Betreuungsgutscheine für $\frac{1}{2}$ die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter*. Zugriff am 05/21/2014 auf http://www.kriens.ch/dl.php/de/51b5d41d685bd/Fragen_und_Anworten_zu_den_Betreuungsgutscheinen.pdf
- Iten, R., Lechner, M., Stern, S. and Felfe, C. (2013). Gleichstellung der Geschlechter: Welche Rolle spielt die familienergänzende Kinderbetreuung? Zusammenfassung der Projektergebnisse - Langversion. *Nationales Forschungsprogramm NFP 60*.
- Stadt Bern. (2014). *Betreuungsgutscheine*. Zugriff am 06/16/2014 auf <http://www.bern.ch/leben.in.bern/persoennes/familie-erziehung-und-kinderbetreuung-neu/gutscheine>
- Stadt Luzern. (2006). *Leitsätze der Kinder, Jugend- und Familienpolitik*. Zugriff am 06/11/2014 auf http://www.stadtluzern.ch/dl.php/de/537075a2d96ce/KJF_Leitsaetze_der_Kinder-_Jugend-_und_Familienpolitik.pdf

- Stadt Luzern. (2012). *Betreuungsgutscheine. Fragen und Antworten zur Projekteinführung, Qualität und Situation in der Stadt Luzern*. Zugriff am 07/20/2013 auf http://www.stadtluzern.ch/dl.php/de/0djdk-a3mnzt/BG_FAQ_Projekt_Qualitt_01_01_12.pdf
- Stadt Luzern. (2014). *Fragen und Antworten zu den Betreuungsgutscheinen*. Zugriff am 06/13/2014 auf http://www.stadtluzern.ch/de/onlinemain/dienstleistungen/?dienst_id=21610&themenbereich_id=7&thema_id=401
- Viitanen, T. K. (2011). Child care voucher and labor market behavior: experimental evidence from Finland. *Applied Economics*, 43, 3203-3212.
- von Bergen, M. (2009). Kinderbetreuungsangebote der Gemeinde Horw. Abklärung des finanziellen Nutzens. *Hochschule Luzern. Arbeitsbericht IBR*, 003/2009.