

Krippenkosten und -finanzierung im internationalen Vergleich

Sind Krippen in der Schweiz teurer als im Ausland? Um diese Frage zu beantworten, wurden die Vollkosten und Finanzierungssysteme von Krippen sowie die finanzielle Belastung der Eltern durch die Krippenausgaben in verschiedenen Regionen der Schweiz analysiert und mit den Krippenkosten und Finanzierungsmodalitäten in ausgewählten deutschen, französischen und österreichischen Regionen verglichen.



Susanne Stern
Infras



Christina Felfe
Universität St.Gallen

Im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen verglichen Infras und die Universität St.Gallen die Vollkosten und Finanzierungssysteme von Krippen, indem sie auf bestehende Daten ausgesuchter Fallstudienregionen in der Schweiz und im angrenzenden Ausland zurückgriffen. Die Studie¹ floss in einen Bericht ein, mit dem der Bundesrat ein Postulat² von Christine Bulliard-Marbach beantwortete. Darin forderte die Nationalrätin die Regierung auf, die Faktoren für die im internationalen Vergleich hohe finanzielle Belastung der Haushaltseinkommen durch die Krippenkosten aufzuzeigen und darzulegen, wie diese gesenkt werden könnten.³

Untersuchungsgegenstand, Datenlage und Methodik

Krippen sind in der Schweiz neben den Tagesfamilien die wichtigste formelle familienergänzende Betreuungsform für Kinder im Vorschulalter. In den Krippen werden hauptsächlich Kinder ab drei Monaten bis zu ihrem Eintritt in den obligatorischen Kindergarten bzw. die Schule (1./2. HarMoS) betreut, die sie mit vier bis fünf Jahren beginnen. In den Vergleichsländern Deutschland, Frankreich und Österreich ist die ausserhäusliche Obhut im Vorschulalter zweigeteilt: Krippen (bzw. *Accueil collectif* in Frankreich) kümmern sich hauptsächlich um Kinder unter drei Jahren,

während die Drei- bis Fünfjährigen den vorschulischen, nicht obligatorischen Kindergarten (bzw. *Ecole maternelle* in Frankreich) besuchen. Die hier vorgestellte Studie fokussiert in allen Ländern auf die Krippen (bzw. den *Accueil collectif*), wobei die unterschiedliche Altersstruktur der betreuten Kinder berücksichtigt wurde.

Die sehr heterogene und meist auch unvollständige Datenlage zu den verschiedenen Aspekten des Vergleichs – Vollkosten, Finanzierungs- und Tarifsysteme sowie finanzielle Belastung der Eltern – war eine grosse Herausforderung für diese Studie. Mit Ausnahme von Frankreich verfügt keines der Vergleichsländer über vollständige, landesweit erhobene Daten zu allen Vergleichsfaktoren. Aufgrund ihrer föderalen Struktur und der alleinigen Zuständigkeit der Kantone und/oder Gemeinden, sind in der Schweiz viele Daten nur für die kantonale bzw. kommunale Ebene erhältlich. Doch auch in Deutschland und Österreich gibt es bei der Finanzierung und den Tarifen von Krippen grosse Unterschiede zwischen den Bundesländern und den Gemeinden. Da viele Aspekte der vorliegenden Untersuchung nicht durch nationale Statistiken oder Studien abgedeckt werden, basiert der Ländervergleich primär auf den Ergebnissen regionaler Fallstudien: Für jedes Land wurden je zwei unterschiedliche politische Gebietseinheiten, sog. Fallstudienregionen, ausgewählt, für welche möglichst umfassende und belastbare Daten existieren. Als Fallstudienregi-

1 Lit. Stern et. al.

2 www.parlament.ch: Curia Vista Geschäftsdatenbank → Nr. 13.3259 *Krippen vergünstigen und den Sektor dynamisieren*

3 Anmerkung: Die Erkenntnisse, die sich im Rahmen der hier vorgestellten Studie gewinnen liessen, flossen in einen weiteren Bundesratsbericht ein, in welchem die Regierung die nächsten familienpolitischen Schwerpunkte benennt. Vgl. dazu Battagliero, Giovanna, «Familienpolitik des Bundes: Der Bundesrat setzt die nächsten Schwerpunkte», in der vorliegenden *Sozialen Sicherheit CHSS*.

onen dienten die Kantone Zürich und Waadt sowie je eine städtische und eine ländliche Gemeinde, die in diesen beiden Kantonen liegen. Ergänzt wurden die schweizerischen Fallstudienregionen mit den österreichischen Bundesländern Salzburg und Tirol, den deutschen Städten Frankfurt a.M. und Dresden sowie der französischen Stadt Lyon und deren ländlichen Umgebung. Angesichts des Einzelfallcharakters und der bereits zwischen den wenigen Fallstudien beobachteten starken Heterogenität sind verallgemeinernde Aussagen für das ganze Land jeweils nur begrenzt möglich.

Ein weiteres Problem war die Tatsache, dass sich die verfügbaren Vergleichsdaten auf verschiedene Jahre beziehen. So stammen vor allem die Erhebungen der Vollkosten aus früheren Jahren (v.a. 2006–2008). Um die Vergleichbarkeit dennoch zu gewährleisten, wurden alle Vollkostendaten für das gleiche Jahr (2011) inflations- und kaufkraftbereinigt. Die Daten zur Finanzierung und zu den Tarifen stammen hingegen vor allem aus den Jahren 2013, teilweise 2014. In der vorliegenden Studie wurden jeweils die aktuellsten Erhebungen verwendet.

Ergebnisse

Insgesamt zeigt der Ländervergleich, dass die Vollkosten eines Krippenplatzes in der Schweiz nach Kaufkraftbereinigung in etwa gleich hoch liegen wie in den ausländischen Vergleichsregionen. Hingegen bezahlen

die Eltern in der Schweiz deutlich mehr für einen Krippenplatz als in den Vergleichsländern. Besonders hoch ist ihre finanzielle Belastung in den Fallstudiengemeinden des Kantons Zürich. Im Kanton Waadt ist sie ebenfalls höher als im untersuchten Ausland, doch die öffentliche Hand und auch die Arbeitgeber beteiligen sich hier in einem stärkeren Ausmass an den Kosten.

Die Vollkosten der Krippen in Zürich und der Waadt liegen im Rahmen der ausländischen Vergleichsregionen.

Die vorliegende Analyse kommt zum Ergebnis, dass die kaufkraftbereinigten Vollkosten der untersuchten Schweizer Kinderkrippen im Rahmen der ausländischen Vergleichsregionen liegen (vgl. Grafik G1). Inflationsbereinigt betragen sie für die Preisbasis 2011 durchschnittlich 111 (Waadt) bzw. 112 (Zürich) Franken pro Tag. Damit liegen sie nur leicht über dem Durchschnitt aller acht untersuchten Regionen (104 Franken). Es zeigt sich, dass Krippen in den Städten Frankfurt a.M. und Lyon – zu welchen sehr detaillierte und verlässliche Datengrundlagen vorliegen – in der inflations- und kaufkraftbereinigten Sicht⁴ mit Vollkosten von 136 Franken deutlich teurer sind als die betrachteten Schweizer Krippen. Die tiefsten Vollkosten weisen mit Durchschnitten zwischen 63 und 100 Franken die untersuchten Kindertagesstätten in Dresden sowie die ländlichen Krippen im Tirol und in der Umgebung von Lyon aus. Hier dürfte das tiefere regionale Lohn- und Preisniveau eine Rolle spielen.

Analog zu den Fallstudien in den Nachbarländern besteht in den Zürcher und Waadtländer Krippen der weitaus grösste Teil der Vollkosten aus Personalkosten (zwischen 72 und 75 Prozent). Kostenunterschiede sind so-

mit vor allem auf die Personalkosten und deren Determinanten zurückzuführen. Für die leicht überdurchschnittlichen Vollkosten in der Schweiz spielen die Löhne des hiesigen Krippenpersonals eine zentrale Rolle. Auch kaufkraftbereinigt sind diese immer noch deutlich höher als in den Vergleichsländern. Weiter erhöhen die längeren Öffnungszeiten der Krippen in der Schweiz die Kosten.

In den ausländischen Vergleichsregionen beteiligt sich die öffentliche Hand wesentlich stärker an der Finanzierung der Krippen als in der Schweiz.

Die Anteile der einzelnen Akteure bei der Krippenfinanzierung unterscheiden sich beträchtlich (vgl. Grafik G2). In den ausländischen Vergleichsregionen beteiligt sich die öffentliche Hand – in Frankreich zusätzlich unterstützt durch die Sozialversicherungen (Familienausgleichskasse CNAF) – viel stärker an den Krippenkosten als in der Schweiz. Entsprechend grösser ist der Kostenanteil der Eltern in der Schweiz: Die Eltern tragen in den untersuchten Zürcher Gemeinden rund zwei Drittel der Kosten selber, im Kanton Waadt beträgt ihr Anteil im Durchschnitt 38, in den ausländischen Vergleichsregionen maximal 25 Prozent.

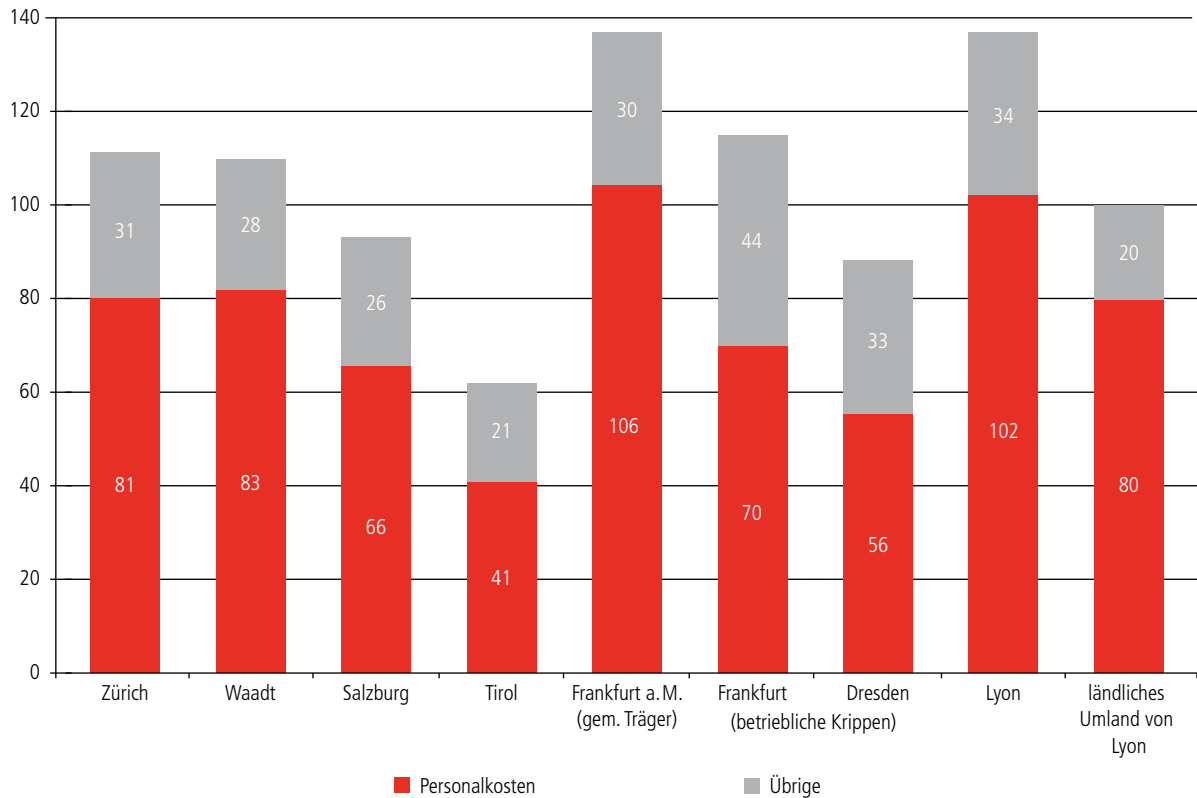
Arbeitgeber spielen bei der Krippenfinanzierung nur im Kanton Waadt und in Frankreich eine Rolle. In Frankreich beteiligen sie sich sowohl über ihre beträchtlichen Beiträge an die Familienausgleichskasse CNAF als auch direkt an den Krippenkosten. Offen bleibt, ob sich Arbeitgeber in den anderen Ländern allenfalls indirekt an der Finanzierung beteiligen, indem sie einen Teil der elterlichen Betreuungsausgaben rückerstatten. Hierzu existieren unseres Wissens keine repräsentativen Daten.

⁴ Zunächst wurden die Vollkostendaten der Vergleichsregionen für das Jahr 2011 inflationsbereinigt, das heisst mit einem Teuerungsfaktor hochgerechnet. Anschliessend wurden in einem weiteren Umrechnungsschritt die kaufkraftbereinigten (bzw. realen) Wechselkurse gemäss der Statistik der OECD verwendet. Der kaufkraftbereinigte Wechselkurs zwischen Frankreich und der Schweiz von 1.87 Franken/Euro im Jahr 2011 gibt beispielsweise an, dass für jeden Euro, den man in Frankreich für einen Krippenplatz zahlt, in der Schweiz 1.87 Franken hätte ausgeben müssen.

Vollkosten von Krippen pro Tag und Platz in Franken

G1

(Preisbasis 2011; kaufkraft-, wechselkurs- und inflationsbereinigt)



Quelle: Lit. Stern et al.

Im Unterschied zur Schweiz sind in den ausländischen Vergleichsregionen in der Regel alle Krippenplätze subventioniert und die Maximaltarife für die Eltern sind deutlich unter den Vollkosten angesetzt.

Beim Anteil der subventionierten Plätze besteht ein klarer Unterschied. Während in den ausländischen Regionen grundsätzlich alle Plätze subventioniert werden, ist es in der Schweiz häufig nur ein Teil. Wobei die Fallstudienkantone Zürich und Waadt deutlich voneinander abweichen: In der Stadt Zürich profitieren lediglich 40 und in Fehraltorf 78 Prozent der Krippenplätze von verminderten Eltern-tarifen, wohingegen im Kanton Waadt

alle Betreuungseinrichtungen subventioniert werden, sofern sie einem Netzwerk angeschlossen sind.

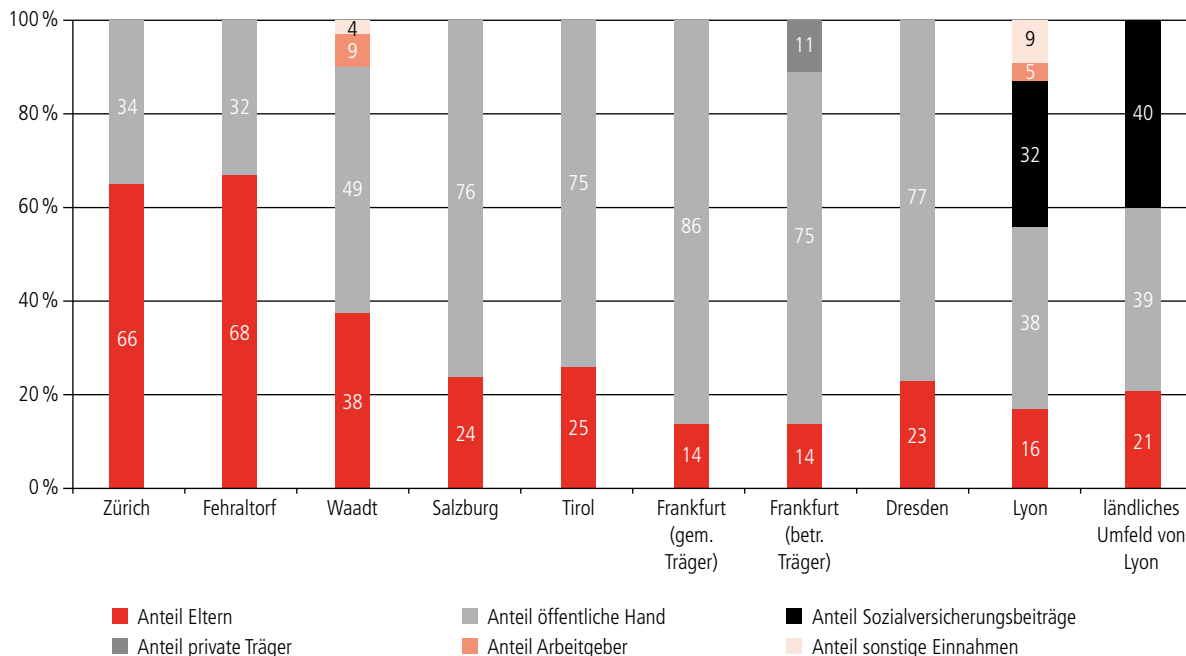
Interessant ist auch ein Vergleich der maximalen Eltern-tarife, die in den subventionierten Krippen verlangt werden. In den Schweizer Gemeinden entspricht der Maximaltarif in etwa den Vollkosten. In den ausländischen Vergleichsregionen ist der Maximaltarif deutlich unter den Vollkosten angesetzt; hier tragen die Eltern maximal 20 bis 40 Prozent der Vollkosten.

Die finanzielle Belastung der Eltern durch Betreuungsausgaben ist in der Schweiz doppelt bis dreimal so hoch wie in den ausländischen Vergleichsregionen

Die hohe finanzielle Belastung der Eltern in der Schweiz zeigt sich auch beim Anteil der Betreuungsausgaben am Bruttoeinkommen der Haushalte. Ein verheiratetes Paar mit zwei Vorschulkindern, das an dreieinhalb Tagen pro Woche eine Krippenbetreuung beansprucht und dessen Bruttoeinkommen dem Landesdurchschnitt entspricht, gibt in Fehraltorf brutto 23 Prozent seines Einkommens für die Kinderbetreuung aus. Netto – das heisst unter Berücksichtigung der Steuerersparnis in Folge des Fremdbetreuungsabzugs gemäss kantonalem Steuergesetz und bei der Bundessteuer – beträgt der Anteil am Haushaltseinkommen immer noch 21 Prozent. Innerhalb der vier untersuchten Schweizer Gemeinden ist die finanzielle Belastung in Lausanne am geringsten: Dort beträgt der Anteil

Finanzierungsanteile der verschiedenen Akteure

G2



Erläuterungen: In Frankfurt wird unterschieden zwischen gemeinnützig und betrieblich getragenen Krippen. Die Sozialversicherungsbeiträge in Lyon und im ländlichen Umland von Lyon basieren zum grössten Teil auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen an die Familienausgleichskasse (cotisations sociales effectives), wobei Erstere davon 73 Prozent beisteuern. Im Kanton Waadt handelt es sich bei «Sonstiges» v. a. um Beiträge der Loterie Romande.

Quelle: Lit. Stern et al.

des gleichen Haushaltstyps mit dem gleichen Bruttohaushaltseinkommen noch 16 (brutto) bzw. 13 Prozent (netto). In den ausländischen Vergleichsregionen ist die finanzielle Belastung wesentlich tiefer: Der Anteil der Nettotbetreuungs Ausgaben am Bruttoeinkommen beträgt dort lediglich zwischen drei und sechs Prozent.

Noch ausgeprägter sind die Unterschiede beim Einelternhaushalt, welcher seine Kinder an fünf Tagen pro Woche in der Krippe betreuen lässt: Dieser verwendet in Fehraltorf netto rund einen Drittel des Bruttoeinkommens für die Krippenbetreuung, während es in den ausländischen Vergleichsregionen zwischen sechs und elf Prozent sind.

Folgerungen

Einsparungen bei den Krippen sind vor allem im Bereich der Personalkosten möglich. Negative Konsequenzen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Qualität der Betreuung können jedoch nicht ausgeschlossen werden.

In Anbetracht des durchgeführten Vergleichs, der nur geringe Unterschiede zwischen den kaufkraftbereinigten Vollkosten eines Krippenplatzes in der Schweiz und den ausländischen Vergleichsregionen ausweist,

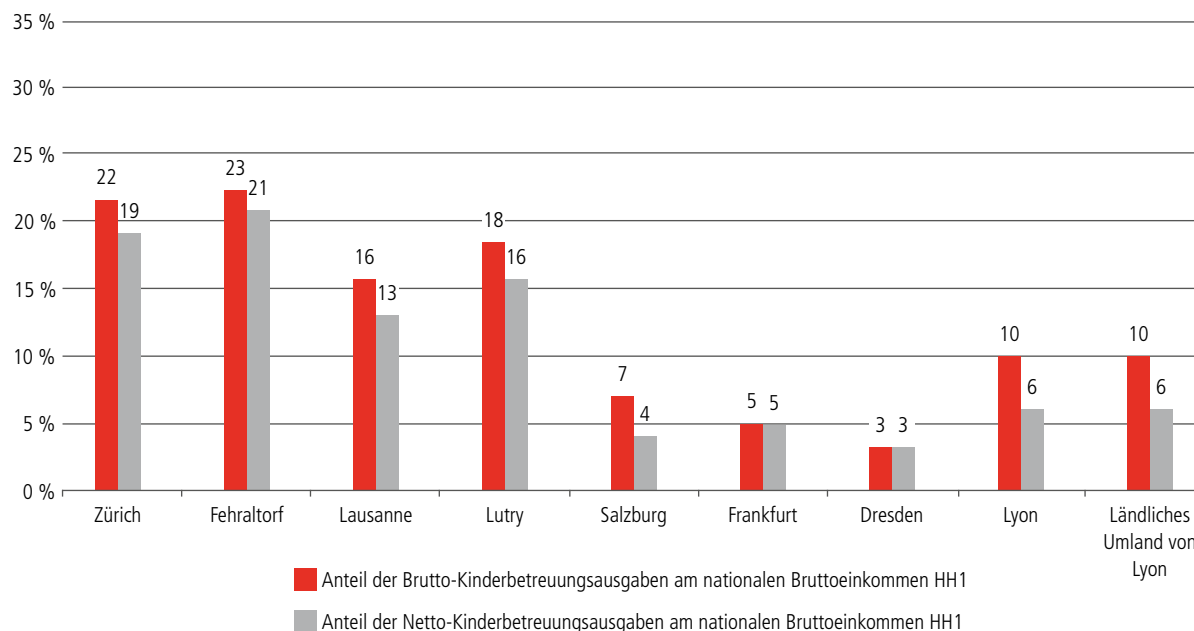
liegen mögliche Kosteneinsparungen nicht gerade auf der Hand, sind aber auch nicht von vornweg ausgeschlossen. Aus den Studienergebnissen lassen sich vor allem für zwei Bereiche Einsparmöglichkeiten ableiten:

- **Öffnungszeiten:** Die Krippen in Zürich und der Waadt bieten deutlich längere Öffnungszeiten an als die untersuchten ausländischen Kindertagesstätten. Infolge der längeren Wochenarbeitszeiten in der Schweiz scheint eine Verkürzung der Öffnungszeiten für Schweizer Krippen aber nicht sinnvoll, weil sie den Spielraum bei den Bring- und Abholzeiten einschränken und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf beschneiden würde.

Anteil der Kinderbetreuungskosten am durchschnittlichen Bruttohaushaltseinkommen

G3

(verheiratetes Paar, Erwerbseinkommen 167%, zwei Vorschulkinder, je 3,5 Krippentage/Woche)



Quelle: Lit. Felfe et al.

• **Löhne:** Eine weitere Möglichkeit, die Personalkosten zu reduzieren, bestünde in einer Lohnsenkung beim Krippenpersonal, dessen Löhne im internationalen Vergleich sehr hoch sind. Die Arbeitskostenstatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS) weist für den Sektor Gesundheit und Soziales jedoch nur 90 Prozent der durchschnittlichen Arbeitskosten aus. Im Vergleich zu anderen Branchen und Berufen fällt der Lohn des Schweizer Krippenpersonals damit eher unterdurchschnittlich aus. Eine Senkung der Löhne könnte demzufolge einen Fachkräftemangel verursachen, wie er bereits heute in gewissen Städten spürbar ist und der letztlich die unerwünschte Reduktion des Krippenangebots bewirken würde.

Ein weiterer Grund für die vergleichsweise leicht überdurchschnittlichen

Kosten, welche die Studie für die Schweiz feststellte, könnte im sogenannten Platz-Sharing liegen, das die Aufteilung eines Krippenplatzes auf mehrere Kinder ermöglicht. Um eine ausreichende Auslastung der Plätze sicherzustellen, verlangt das Platz-Sharing von den Krippen einen erhöhten administrativen Aufwand bzw. eine erhöhte Koordination, die sich wiederum in höheren Kosten niederschlagen. In Bezug auf den aktuellen Anteil an teilzeitarbeitenden Frauen scheint das Platz-Sharing für die Schweiz ein Angebot zu sein, das einem Bedürfnis entspricht und nicht aufgegeben werden sollte, um Kosten zu senken.

Grundsätzlich liessen sich die Kosten auch durch eine Anpassung des Betreuungsschlüssels oder der Qualifikationsvorgaben an das pädagogische Personal beeinflussen. Das Betreuungsverhältnis – das heisst die Anzahl Kinder pro Betreuungsperson – und der Anteil an qualifiziertem

Personal sind jedoch massgebliche Determinanten der Betreuungsqualität. Sie beeinflussen z.B. die Möglichkeiten des Personals, individuelle Bedürfnisse der Kinder zu erkennen und zu berücksichtigen und bestimmen auch das Zeitbudget, das für die Beschäftigung mit dem einzelnen Kind zur Verfügung steht. Mit anderen Worten kommen dadurch letztlich die individuellen Bedürfnisse der Kinder zu kurz.

Zusammenfassend scheinen bei keinem dieser Kostenfaktoren Einsparungen möglich, ohne damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder das Kindeswohl zu beeinträchtigen. Gerät Letzteres aus dem Fokus, sind weitere negative Konsequenzen für die langfristigen Chancen der betroffenen Kinder in der Schule sowie auf dem Arbeitsmarkt zu befürchten. Folglich sollten mögliche Anpassungen in all ihren Aspekten sehr vorsichtig analysiert und durchdacht werden.

Handlungsbedarf besteht in Bezug auf die finanzielle Belastung der Eltern.

Wie die vorliegende Studie zeigt, besteht der grösste Unterschied zwischen den analysierten Regionen der Schweiz und der Nachbarländer beim Finanzierungsanteil und der finanziellen Belastung, welche die Eltern für die Krippenbetreuung in der Schweiz aufwenden. Die vergleichsweise sehr hohe Belastung führt zu einem zu fehlenden oder gar negativen Erwerbsanreizen. Als Konsequenz verzichtet in vielen Familien ein Elternteil – in der Regel die Mutter – ganz auf eine Erwerbstätigkeit oder arbeitet nur in einem geringen Teilzeitpensum. Zum anderen erschwert die limitierte Anzahl subventionierter Plätze die Krippennutzung durch einkommensschwache, in der Tendenz bildungsferne und häufig fremdsprachige Familien. Gerade für Kinder aus diesen Familien wäre der Besuch einer Krippe jedoch besonders wichtig, da dieser deren spätere schulische Leistungen positiv beeinflusst.

Es bleibt die Frage, wie die Familien in der Schweiz finanziell entlastet werden könnten. Aufgrund der Untersuchungsergebnisse würde es sich aufdrängen, den Finanzierungsanteil der öffentlichen Hand zu erhöhen. Die Entscheidung dafür oder dagegen ist letztlich eine Frage der politischen Ziele. Verschiedene Studien zeigen, dass das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Investitionen in die Kinderbetreuung positiv ist. Das Gemeinwesen profitiert u.a. von verminderten Sozialhilfekosten und zusätzlichen Steuereinnahmen.

Der systematische Einbezug der Arbeitgeber in die Finanzierung von Krippen, wie dies mit den Kantonen Waadt, Neuenburg und Freiburg vor allem im Westen der Schweiz der Fall ist, ist in den ausländischen Vergleichsregionen direkt und indirekt nur in Frankreich üblich. In seinem Verbreitungsgebiet wird die Mitfinanzierung der Krippen durch die Arbeitgeber als valables Instrument zur finanziellen Entlastung der Eltern beurteilt. Die Arbeitgeber profitieren zudem direkt von einem gut ausgebauten und bezahlbaren Krippenangebot, da ihre Mitarbeitenden Familie

Forschungspublikation

Stern, Susanne; Schultheiss, Andrea; Fliedner, Juliane; Iten, Rolf und Christina Felfe, *Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz*. Beiträge zur sozialen Sicherheit; Forschungsbericht 3/15: www.bsv.admin.ch → Praxis → Forschung → Forschungspublikationen

und Beruf besser vereinbaren können und die Unternehmen so Überbrückungs-, Fluktuations- und Wiedereingliederungskosten einsparen.

Susanne Stern, dipl. geogr., Bereichsleiterin INFRAS AG
E-Mail: susanne.stern@infras.ch

Prof. Christina Felfe, PhD, Assistenzprofessorin Universität St.Gallen
E-Mail: Christina.felfe@unisg.ch