

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zu
BT-Drs. 15/3512, 15/3676, 15/3488**

am 29. September 2004

Schriftliche Stellungnahme

DIW Berlin, Dr. C. Katharina Spieß

27. September 2004

Zusammenfassung

Mit dem Gesetzentwurf zum Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) plant die Bundesregierung einen qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung von Kindern unter drei Jahren.

Ein Ausbau der Tagesbetreuung von Kindern ist auch aus unterschiedlichen ökonomischen Gründen sinnvoll. Die Gründe sind auf der individuellen Ebene der Bürger (Mikroebene) und der gesamtgesellschaftlichen bzw. volkswirtschaftlichen Ebene zu finden (Makroebene). Der Schwerpunkt dieser Stellungnahme liegt auf einer Ausführung der Gründe, die der Makroebene zuzuordnen sind.

Die Gründe auf der Makroebene können volkswirtschaftlich argumentiert als der volkswirtschaftliche Nutzen einer Tagesbetreuung von Kindern betrachtet werden. Insgesamt können kurz-, mittel- und langfristige Nutzeneffekte unterschieden werden. Diese Effekte können primär dem Kind, den Eltern oder auch anderen Wirtschaftssubjekten zugeordnet werden. Sie sind in der folgenden Tabelle I zusammengefasst.

Diese Nutzeneffekte auf der Makroebene – d.h. der Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen – stellen ökonomisch betrachtet nur dann einen stichhaltigen Grund für zusätzliche Investitionen in den Ausbau der Tagesbetreuung dar, wenn sie die Kosten übersteigen. Um dies abschließend zu bewerten, sind fundierte Kosten-Nutzen-Analysen notwendig. Für den Bereich der Tagesbetreuung von Kindern können jedoch nicht alle Nutzenkomponenten vollständig bewertet werden. Von daher können Kosten- und Nutzen-Analysen in diesem Bereich nur als Hinweise dienen, inwiefern die Kosten den Nutzen übersteigen oder umgekehrt. Es existieren fundiertere Kosten-Nutzen-Analysen für Kindertageseinrichtungen primär im anglo-amerikanischen Raum, einige wenige sind im europäischen Kontext zu finden.

Tabelle I: Volkswirtschaftliche Nutzeneffekte einer Betreuung in Kindertageseinrichtungen

Nutzenverursacher	Kurz- bis mittelfristiger Nutzen	Langfristiger Nutzen
<i>Kinder</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Einsparungen im Sonderschulbereich und durch weniger Schuljahrswiederholungen - Einsparungen bei der Jugendhilfe - Einsparungen im Bereich der Migrantenintegration 	<ul style="list-style-type: none"> - Einsparungen im Bereich der Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe, Arbeitsmarktintegration und Kriminalitätsbekämpfung - Zusätzliche Produktivität, höhere Erwerbseinkommen und dadurch zusätzliches Steuer- und Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen
<i>Eltern</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Zusätzliches Steueraufkommen - Zusätzliches Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen - Einsparungen bei Ausgaben für sozialhilfebeziehende Eltern - Zusätzliches Mehrwertsteueraufkommen 	<ul style="list-style-type: none"> - Kontinuierliche Erwerbsarbeit, die ein erhöhtes steuer- und sozialabgabenpflichtiges Erwerbseinkommen zur Folge hat, was wiederum ein zusätzliches Steueraufkommen und Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen bedingt - Einsparungen bei aktiver Arbeitsmarktpolitik
<i>Angestellte in Kindertageseinrichtungen</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Zusätzliche Beschäftigung im Bereich sozialer Dienstleistungen, was ein zusätzliches Steueraufkommen und Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen zur Folge hat 	

Quelle: Spieß (2004a).

Als Fazit dieser Studien lässt sich festhalten: Die unterschiedlichen Kosten-Nutzen-Vergleiche sowohl im internationalen Bereich als auch für Deutschland verdeutlichen, dass es sich bei den öffentlichen Ausgaben für Kindertageseinrichtungen um sehr rentable Ausgaben handelt, die ökonomisch gesprochen eine hohe Rendite aufweisen bzw. deren volkswirtschaftlicher Nutzen die Kosten übersteigt.

Für die konkrete Diskussion des Gesetzentwurfs „TAG“ geben sie Hinweise darauf, dass den Kosten eines Ausbaus der Tagesbetreuung, für den in Deutschland insbesondere die Kommunen, aber auch die Länder aufkommen müssen, die Nutzeneffekte gegenübergestellt werden müssen, die primär den Kommunen und den Ländern zugute kommen: Dies sind mögliche Einsparungen im Bereich der sozialen Fürsorge, der Jugendhilfe, der Integration von Migranten oder der Arbeitsmarktintegration von Müttern sowie im schulischen Bereich. Hinzu kommt, dass eine bedarfsgerechte Tagesbetreuung von Kindern zu den sogenannten weichen Standortfaktoren für Unternehmen zählt, wovon indirekt Kommunen profitieren können.

Ausführliche Stellungnahme

Mit dem Gesetzentwurf zum Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) plant die Bundesregierung einen qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung von Kindern unter drei Jahren.

Ein Ausbau der Tagesbetreuung von Kindern unter drei Jahren ist aus unterschiedlichen Gründen sinnvoll. Die Gründe sind auf der individuellen Ebene der Bürger (Mikroebene) und der gesamtgesellschaftlichen, volkswirtschaftlichen Ebene zu finden (Makroebene). Der Schwerpunkt dieser Stellungnahme liegt auf einer Ausführung der Gründe, die der Markoebene zuzuordnen sind. Vergleiche dazu ausführlich Spieß (2004a).¹

Außerdem zeigt ein Vergleich mit dem europäischen Ausland, dass die Angebote für eine Tagesbetreuung von Kindern unter drei Jahren in den westdeutschen Bundesländern weit hinter europäischen Ländern, insbesondere den skandinavischen Ländern und Frankreich, zurückliegen. Diese Länder haben sehr viel früher als Deutschland einen Ausbau der Tagesbetreuung forciert; bemerkenswert ist, dass in vielen Ländern bei diesem Ausbau unterschiedliche gebietskörperschaftliche Ebenen finanziell beteiligt waren.

Die Gründe für einen Ausbau der Tagesbetreuung von Kindern unter drei Jahren auf Mikroebene sind zum einen in der gestiegenen Müttererwerbstätigkeit zu finden, aber auch in dem hohen Anteil von nicht erwerbstätigen jungen Müttern, die einen Erwerbswunsch äußern (vgl. z.B. Büchel und Spieß 2002). Zum anderen gibt es unterschiedliche Hinweise darauf, dass eine pädagogisch gute Tagesbetreuung für Kinder wichtig ist, dies trifft insbesondere für Kinder aus anregungsarmen Elternhäusern zu.

Auf Makroebene sind eine Vielzahl weiterer Gründe festzumachen, die im Folgenden weiter erläutert werden sollen. Diese Gründe können volkswirtschaftlich argumentiert als der volkswirtschaftliche Nutzen einer Tagesbetreuung von Kindern betrachtet werden. Insgesamt können kurz-, mittel- und langfristige Nutzeneffekte unterschieden werden. Diese Effekte können primär dem Kind, den Eltern oder auch anderen Wirtschaftssubjekten zugeordnet werden.

Effekte, die vorrangig dem Kind zuzuordnen sind, können durch zahlreiche pädagogische, entwicklungspsychologische und andere sozialwissenschaftliche Untersuchungen belegt werden. Aus der Pädagogik ist uns das hohe Gewicht bekannt, das gerade

¹ Die folgenden Ausführungen stellen im Wesentlichen eine komprimierte Fassung der Darstellungen bei Spieß (2004a) dar.

Entwicklungsprozessen in der vorschulischen Lebensphase für die gesamte Persönlichkeitsentwicklung und Bildungsbiographie eines Menschen zukommt. Ökonomisch formuliert heißt dies, dass die Rendite einer frühkindlichen Erziehung besonders hoch ist. Kurz- und mittelfristig hat eine gute Kinderbetreuungsqualität demnach positive Effekte auf die Entwicklung der kindlichen Fähigkeiten, die z.B. dazu führen können, dass sich die Schulperformance erhöht. Dies kann wiederum geringere Schuljahrwiederholungen oder Sonderschulzuweisungen zur Folge haben, die ansonsten durch öffentliche Mittel finanziert würden. Eine gute kindliche Entwicklung kann auch dazu beitragen, dass Maßnahmen im Jugendhilfebereich nicht notwendig werden und dadurch entsprechende Ausgaben der öffentlichen Hand reduziert werden können.

Langfristig können volkswirtschaftliche Effekte dahingehend auftreten, dass gute Betreuungsqualitäten in früher Kindheit zu einem höheren Lebenseinkommen, einer geringeren Sozialhilfeabhängigkeit oder aber einer geringeren Kriminalität führen – alles dies führt zu öffentlichen Mehreinnahmen bzw. zu Einsparungen bei den öffentlichen Haushalten.

Die Untersuchungen, die empirische Hinweise auf diese Effekte liefern, sind primär im US-amerikanischen Forschungsraum, aber auch im europäischen Raum – mit wenigen Ausnahmen in Deutschland – anzusiedeln. Ein Beispiel für eine deutsche Studie ist die Untersuchung von Spiess et al. (2003), die zeigt, dass sich der Besuch eines Kindergartens bei Kindern aus Migrantenfamilien positiv auf ihren späteren Schulerfolg auswirkt. Dies legt nahe, dass eine gute außerhäusige Kinderbetreuung die Integration von Migrantenkindern in die Gesellschaft erhöht und damit Ausgaben in anderen Bereichen reduziert.

Neben diesen Effekten bei den Kindern verursacht der Besuch einer Kindertageseinrichtung auch einen Nutzen, der den Eltern zuzuordnen ist: Er verbessert die Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Dies führt dazu, dass beide Elternteile einer Erwerbsarbeit nachgehen können, die wiederum gesamtwirtschaftlich betrachtet ein steigendes Steuer- und Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen zur Folge hat. Hinzu kommen mögliche Einsparungen im Sozialhilfebereich, wenn Sozialhilfe beziehende, häufig allein erziehende Elternteile einer Erwerbsarbeit nachgehen können.

In einer Studie des DIW Berlin (vgl. Spieß et al. 2002) wurden diese Effekte abgeschätzt. In einem ersten Schritt konnte ermittelt werden, wie viele Mütter mit Kindern im Alter von 2 bis 12 Jahren arbeitslos gemeldet sind und welche darüber hinaus einen Erwerbswunsch äußern. Insgesamt kann von einem Arbeitsvolumen von bis zu 1,6 Mill. erwerbwilligen Müttern ausgegangen werden. Wenn alle diese Mütter erwerbstätig wären, könnten bis zu etwa 6 Mrd.

Euro Einnahmeneffekte bei der Einkommensteuer und bis zu ca. 9 Mrd. Euro bei den Sozialversicherungsträgern erzielt werden. Insbesondere vor dem Hintergrund der aktuell schlechten Lage am Arbeitsmarkt ist ein solches Szenario jedoch nicht realistisch. Von daher wurde auch berechnet, was die öffentliche Hand an zusätzlichen Mehreinnahmen maximal erzielen könnte, wenn alle erwerbswilligen akademisch ausgebildeten Mütter erwerbstätig wären – bekanntlich steigen mit dem Bildungsniveau die Chancen Erwerbswünsche am Arbeitsmarkt umzusetzen. In diesem Falle könnten im Einkommensteuerbereich etwa 1 Mrd. Euro zusätzlich erzielt werden und im Sozialversicherungsbereich etwa 1,5 Mrd. Euro. Diese Werte können als maximale Obergrenzen interpretiert werden – und zwar für die Bruttoeinnahmen, die die öffentliche Hand realisieren könnte, wenn bei guter Arbeitsmarktlage und einem erfolgten Ausbau von Kindertageseinrichtungen die Erwerbswünsche der erwerbswilligen Mütter realisiert werden könnten. Von daher berücksichtigen die Abschätzungen nur Mütter, die im Basisjahr 2000 einen zusätzlichen Betreuungsbedarf hatten, d.h., dass sie noch keine außerhäusige Betreuung für ihr Kind nutzten.

Weitere Nutzeneffekte können für die kommunalen Haushalten dadurch entstehen, dass allein erziehenden, Sozialhilfe beziehenden Müttern durch den Ausbau von Kindertageseinrichtungen eine Erwerbstätigkeit ermöglicht wird. Diese Einsparpotentiale wurden in der DIW-Studie (vgl. Spieß et al. 2002) auf maximal 1,5 Mrd. Euro geschätzt – wobei auch bei dieser Abschätzung die Arbeitsnachfrageseite nicht berücksichtigt werden konnte.

Eine Steigerung des Einkommens von Familien durch eine Erwerbsbeteiligung der Mütter kann auch mit höheren Konsumausgaben dieser Familienhaushalte verbunden sein, die zusätzlich zu Mehreinnahmen bei der Mehrwertsteuer führen würden.

Neben diesen Nutzeneffekten wird eine Volkswirtschaft langfristig auch dahingehend Einsparungen und damit einen Nutzen erzielen können, da eine gute Betreuung in Kindertageseinrichtungen Eltern eine kontinuierlichere Erwerbsarbeit ermöglicht. Damit können zum einen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik reduziert werden, wie z.B. Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen für Mütter nach längeren Erwerbspausen. Zum anderen entstehen auch indirekte Nutzeneffekte darüber, dass bedarfsgerechte Möglichkeiten der außerhäusigen Betreuung Einkommensverluste aufgrund einer Entwertung der Berufserfahrung, d.h. des Humankapitals, verhindern bzw. verringern können. Empirische

Studien für Deutschland zeigen, dass die Effekte einer längeren vollkommenen Unterberechnung der Erwerbstätigkeit erheblich sind.

Hinzu kommt, dass eine qualitativ gute Kindertagesbetreuung als „weicher“ Standortfaktor für Unternehmen gilt und sich darüber indirekt die Wertschöpfungs- und Wirtschaftskraft einer Kommune erhöht. Mehr Wirtschaftsaktivitäten beeinflussen das kommunale Steueraufkommen, indem zum einen das Gewerbesteueraufkommen und zum anderen das Einkommensteueraufkommen einer Gemeinde zunehmen können.

Ferner bedingt eine Tagesbetreuung positive gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarkteffekte dadurch, dass die außerfamiliale Erziehung ein Arbeitsfeld für Erzieherinnen, Sozialpädagogen und andere soziale Berufe darstellt. In der Studie des DIW Berlin (vgl. Spieß et al. 2002) wurden diese Effekte auf zusätzliche Einkommensteuer- und Sozialversicherungseinnahmen von maximal 5 Mrd. Euro geschätzt.

Diese Nutzeneffekte auf der Makroebene – d.h. der Ebene des Bundes, der Länder und der Kommunen – stellen ökonomisch betrachtet aber nur dann einen stichhaltigen Grund für zusätzliche Investitionen in den Ausbau der Tagesbetreuung dar, wenn diese Nutzeneffekte die Kosten übersteigen. Um dies abschließend zu bewerten sind fundierte Kosten-Nutzen-Analysen notwendig. Die Kosten einer Tagesbetreuung zu erfassen sollte ein Unterfangen sein, das mit weniger Schwierigkeiten verbunden ist als eine Nutzenbewertung. Wie die aktuellen Diskussionen um den Ausbau der Tagesbetreuung zeigen, sind sich die politischen Akteure nicht darin einig, wie hoch die Kosten tatsächlich sind. Für weitere Ausführungen zu der Erfassung der Kosten von Kindertageseinrichtungen vgl. z.B. Spieß (2004a).

Gegeben der Schwierigkeiten bei der Bewertung aller zugehörigen Komponenten können Kosten- und Nutzen-Analysen im Bereich von Kindertageseinrichtungen „nur“ als Hinweis dienen, inwiefern die Kosten den Nutzen übersteigen oder umgekehrt.

Zu den wenigen fundierten Kosten-Nutzenanalysen, die den öffentlich finanzierten Kostenanteilen einer außerhäusigen Betreuung explizit deren Nutzen gegenüberstellen, zählen im frühkindlichen Bereich Kosten-Analysen aus dem anglo-amerikanischen Raum, eine Kosten-Nutzen-Analyse für Kindertagesstätten in Zürich und eine deutsche Kosten-Nutzen-Analyse der Universität Bielfeld.

Als Fazit dieser Studien lässt sich festhalten: Die unterschiedlichen Kosten-Nutzen-Vergleiche sowohl im internationalen Bereich als auch für Deutschland verdeutlichen, dass es sich bei den öffentlichen Ausgaben für Kindertageseinrichtungen um sehr rentable Ausgaben

handelt, die ökonomisch gesprochen eine hohe Rendite aufweisen bzw. deren volkswirtschaftlicher Nutzen die Kosten übersteigt.

Für die Diskussion des Gesetzentwurfs „TAG“ zeigen sie, dass den Kosten dieses Ausbaus, für den in Deutschland insbesondere die Kommunen, aber auch die Länder aufkommen müssen, auch die Nutzeneffekte gegenübergestellt werden müssen, die primär den Kommunen und den Ländern zugute kommen: Dies sind mögliche Einsparungen im Bereich der sozialen Fürsorge, der Jugendhilfe, der Integration von Migranten oder der Arbeitsmarktintegration von Müttern sowie im schulischen Bereich. Hinzu kommt, dass eine bedarfsgerechte Tagesbetreuung von Kindern zu den sogenannten weichen Standortfaktoren für Unternehmen zählt, und damit über vermehrte Unternehmensansiedlungen auch Kommunen von diesem Standortfaktor profitieren.

Die Kosten- und Nutzen-Betrachtungen haben aber auch gezeigt, dass weitere volkswirtschaftliche Nutzen-Effekte zu erwarten sind, die – volkswirtschaftlich argumentiert – einen qualitätsorientierten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder sinnvoll machen.

Die aktuellen Diskussionen um die Finanzierung des Ausbaus der Tagesbetreuung legen allerdings nahe, dass aufgrund der spezifischen föderalen Aufgaben- und Ausgabenverteilung in Deutschland **langfristig** über andere Finanzierungsmöglichkeiten der Tagesbetreuung von Kindern nachgedacht werden muss. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein nachhaltiges Angebot gewährleistet werden soll. Als eine langfristige Finanzierungsmöglichkeit könnte eine Familienkasse oder andere Fondsmodelle dienen (vgl. Spieß 1998, Kreyenfeld et al. 2001 und Spieß 2004b). Gleichwohl müssen parallel zu Überlegungen in diese Richtung **kurzfristige pragmatische Lösungsansätze** gefunden werden, die es ermöglichen, vor dem Hintergrund der aktuellen Gesetzeslage einen Ausbau der Tagesbetreuung sicherzustellen.

Literatur

- Büchel, Felix und C. Katharina Spieß (2002): Form der Kinderbetreuung und Arbeitsmarktverhalten von Müttern in West- und Ostdeutschland, Kohlhammer: Stuttgart.
- Kreyenfeld, Michaela, C. Katharina Spieß und Gert G. Wagner (2001): Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung. Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform, Neuwied.
- Spieß, C. Katharina (1998): Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung. Analysen im deutsch-amerikanischen Vergleich, Campus Verlag, Reihe Wirtschaftswissenschaften: Frankfurt a.M./New York.
- Spieß, C. Katharina, Jürgen Schupp, Markus Grabka, John P. Haisken-De New, Heike Jakobeit und Gert G. Wagner (2002): Abschätzung der Brutto-Einnahmeneffekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen, Nomos Verlag: Baden-Baden.
- Spieß, C. Katharina, Felix Büchel und Gert G. Wagner (2003): Children's School Placement in Germany: Does Kindergarten Attendance Matter?, in: Early Childhood Research Quarterly 2003 (18: 255-270).
- Spieß, C. Katharina (2004a): Kosten und Nutzen von Kinderbetreuung: Internationale und nationale Betrachtungen aus ökonomischer Perspektive, in: Familie bringt Gewinn (hrsg. von L. Mohn und R. Schmidt), Bertelsmann Verlag: Gütersloh 2004, S. 124-134.
- Spieß, C. Katharina (2004b): Parafiskalische Modelle zur Förderung familienpolitischer Leistungen, DIW Materialien Nr. 36, Berlin (unter Mitarbeit von Sebastian Thomasius).