



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Dossier

Ausbau der Kinderbetreuung – Kosten, Nutzen, Finanzierung

**Materialien aus dem Kompetenzzentrum
für familienbezogene Leistungen im Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen und Jugend**

Dossier

Ausbau der Kinderbetreuung – Kosten, Nutzen, Finanzierung

Erstellt durch:

Prognos AG

Im Auftrag:

Kompetenzzentrum für familienbezogene Leistungen

im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Mai 2008; 2. aktualisierte Auflage

Autoren:

Manon Rani Sharma

Michael Steiner

Inhalt

Einleitung ...	4
I. Ziele und Ausgestaltung des Ausbauprozesses	5
1.1 Realisierung des bedarfsgerechten Ausbaus	5
1.2 Beteiligung des Bundes an den Kosten	6
1.3 Erfolgskontrolle beim Ausbau	7
II. Kinderbetreuung Stand 2006/07	9
III. Internationaler Vergleich	12
IV. Wahlfreiheit in Deutschland – Die Aufgabe	15
4.1 Erwerbswünsche von Müttern	15
4.2 Bevölkerung unterstützt den Ausbau der Betreuung	18
V. Der Ausbau der Kinderbetreuung: Eine Investition zur Stärkung des Standorts ...	20
5.1 Kinderbetreuung und die Rolle des Staates	20
5.1.1 Kinderbetreuung als meritorisches Gut	20
5.1.2 Positive externe Effekte von Kinderbetreuung	20
5.2 Gesellschaftlicher Nutzen der Kinderbetreuung	22
5.2.1 Kindbezogene Nutzeneffekte	22
5.2.2 Wirtschaftliche Nutzeneffekte	23
VI. Finanzierung des Ausbaus der Kinderbetreuung	26
6.1 Ausgangslage TAG	27
6.2 Gesamtkosten in Höhe von 12 Mrd. Euro bis 2013	27
6.3 Beteiligung des Bundes über Sondervermögen und Umsatzsteuer	28
6.4 Gegenfinanzierung	29
6.4.1 Demografiebedingte Einsparungen beim Kindergeld bis zum Jahr 2013	30
6.4.2 Direkte Arbeitsmarktrendite: Einsparungen SGB II durch Erwerbstätigkeit von Alleinerziehenden	32
6.4.3 Einsparungen 2008 bis 2013, die zum Ausbau der Kinderbetreuung verwendet werden können	33
VII. Gesamtfazit	36

Einleitung

Die Bundesregierung will mit dem Ausbau der Kinderbetreuung für Kinder zwischen ein bis drei Jahren den Eltern erstmals eine echte Wahlmöglichkeit zwischen unterschiedlichen Familienmodellen eröffnen. Gute Bedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind für viele Paare eine Voraussetzung dafür, ihre Kinderwünsche zu realisieren.

[◀ Inhalt](#)[◀ zurück](#)[weiter ▶](#)

Mit dem Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung (Tagesbetreuungsausbaugesetz, TAG) ist in einem ersten Schritt ab 2005 eine rechtliche Grundlage für die Verbesserung in der Betreuungssituation von Kindern unter drei Jahren geschaffen worden. Ein Blick auf den Ausbaustand vor und nach Inkrafttreten des TAG zeigt, dass sich die Platz-Kind-Relation bundesweit verbessert hat.¹ Empirische Studien und internationale Vergleich zeigen jedoch, dass Deutschland bislang weit hinter den politisch vereinbarten Notwendigkeiten zurückbleibt.

Bund, Länder und Kommunen haben sich auf das gemeinsame Ziel verständigt, ab dem Jahr 2013 rund 750.000 Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren vorzuhalten. Rund ein Drittel der Angebote sollen im Bereich der Tagespflege erfolgen. Mit dem Kabinettsbeschluss zum Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz vom 5. September 2007 hat die Bundesregierung eine entscheidende Weiche dafür gestellt, dass Länder und Kommunen zügig mit dem Aufbau eines bedarfsgerechten Angebots für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren beginnen können.

Das vorliegende Dossier begründet die Zielsetzung und beschreibt das Finanzierungskonzept des Ausbaus. Das Kapitel fünf erläutert detailliert die Finanzierungsvorschläge, die im Rahmen der Diskussion um den Ausbau durch die Geschäftsstelle des Kompetenzzentrums für familienbezogene Leistungen für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend bis zum Sommer 2007 entwickelt wurden.

Seit der Veröffentlichung dieser Vorschläge wurde der Ausbau der frühkindlichen Betreuung weiter konkretisiert. Im September 2007 wurde ein Sondervermögen in Höhe von 2,15 Mrd. Euro für Investitionen eingerichtet, die seit Januar 2008 bereit stehen und von den Ländern abgerufen werden. Weiterhin werden zwischen 2009 und 2013 jährlich 1,85 Mrd. Euro und danach jährlich je 770 Mrd. Euro zur Bezuschussung der Betriebskosten zur Verfügung stehen.

Schließlich verabschiedete das Bundeskabinett zum 30. 04. 2008 das Kinderförderungsgesetzes (KiföG). Darin ist das Ausbauziel einer Betreuungsquote von 35 Prozent für unter Dreijährige bis zum Jahr 2013 sowie ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem 01. 08. 2013 enthalten. 30 Prozent der Betreuungsplätze sollen bei Tagesmüttern geschaffen werden. Weiterhin werden private Kinderbetreuungseinrichtungen in der Förderung erstmalig den öffentlichen Trägern gleichgestellt.

¹ Bericht der Bundesregierung über den Stand des Ausbaus für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren, aus Juli 2006, auf der Grundlage einer vom Deutschen Jugendinstitut im Herbst 2005 durchgeführten Erhebung bei einer Stichprobe von Jugendämtern.

I.

Ziele und Ausgestaltung des Ausbauprozesses

[◀ Inhalt](#)[◀ zurück](#)[weiter ▶](#)

1.1 Realisierung des bedarfsgerechten Ausbaus

Im Jahr 2006 besuchten 13,5 % der unter Dreijährigen eine Betreuungseinrichtung, darunter 88 % eine Kindertagesstätte und 12 % einen Platz in der Kindertagespflege. Damit hat sich das Versorgungsangebot für Kinder und drei Jahren in den vergangenen Jahren zwar erhöht, bleibt aber noch hinter den Zielen des TAG und anderen gesellschaftlichen und politischen Zielsetzungen zurück. Der Ausbau der Betreuungsinfrastuktur muss in den kommenden Jahren beschleunigt werden.

Bund, Länder und Kommunen haben sich auf das gemeinsame Ziel geeinigt, ab dem Jahr 2013 rund 750.000 Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren vorzuhalten. Dies entspricht einer Betreuungsquote von 35 %.

Die Zielmarke eines Ausbaustandes von 35 % für Ein- bis Dreijährige orientiert sich an

- den Elternwünschen: 89 % der Mütter von Kleinkindern und 75 % der Mütter von Kindergartenkindern geben als Grund für ihre Nichterwerbstätigkeit an, keine ausreichenden Betreuungsmöglichkeiten zu finden.

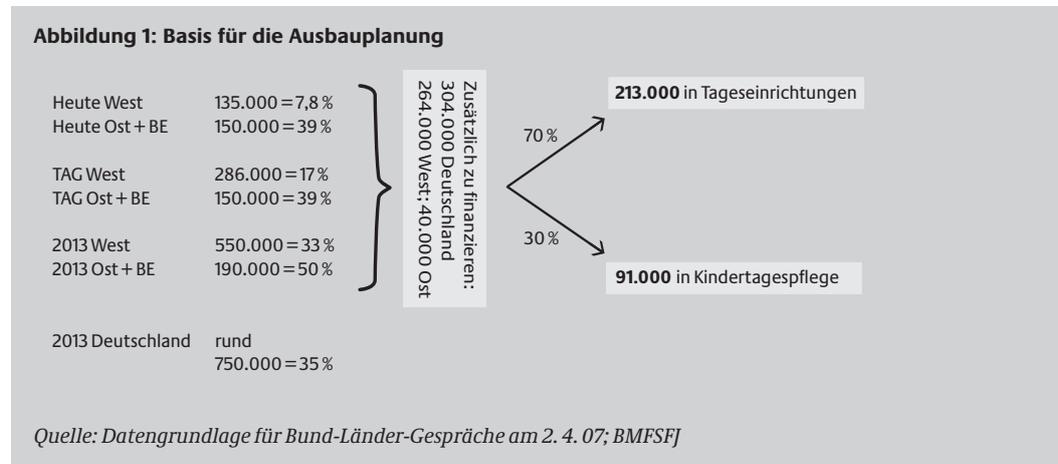
- den Interessen der Bevölkerung: Umfragen zeigen, dass die Förderung der Wahlfreiheit für Mütter und Väter durch die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebotes an Betreuungsplätzen, von über 4/5 der Bevölkerung unterstützt wird.

- den vorbildlichen Standards west- und nordeuropäischer Länder, in denen Zusammenhänge zwischen Betreuungsquote – Müttererwerbstätigkeit und Geburtenrate sichtbar werden.

- an der von der EU 2002 in Barcelona formulierten Zielsetzung, bis 2010 für 33 Prozent der unter 3-jährigen Kindertagesbetreuungsangebote aufzubauen.

Ausbau- und Kostenplanung unter Einbeziehung des erwarteten TAG-Ausbaus

Um bundesweit im Jahr 2013 ein Betreuungsangebot von 35 % für Ein- bis Dreijährige zu erreichen ist folgender Ausbau nötig:



Die Ausbauplanung geht von einem sukzessiven Ausbau ab dem Jahr 2008 bis zum Jahr 2013 zusätzlich zum bereits vereinbarten Ausbau im TAG aus. Die Kosten für den Ausbau der Kinderbetreuung, die über das TAG hinausgehen, belaufen sich auf 11,9 Mrd. Euro. Davon betragen die Umwandlungs- und Baukosten 3,78 Mrd. Euro und die Betriebskosten rund 8,1 Mrd. Euro in den Jahren 2008 bis 2013.

1.2 Beteiligung des Bundes an den Kosten

Der Bund wird sich über das TAG hinaus zu einem Drittel an den Kosten des zusätzlichen Ausbaus in den Jahren 2008 bis 2013 beteiligen. Ab Anfang 2008 steht ein kapitalverzehrendes Sondervermögen für die Investitionen der Länder und Kommunen zum Abruf bereit. Zusätzlich steigt ab 2009 der Festbetrag der Umsatzsteuerverteilung, so dass auch steigende Betriebskosten bezuschusst werden.

Die Länder stimmen der bundesweiten Einführung eines Rechtsanspruches auf ein Betreuungsangebot für alle Kinder vom vollendeten 1. bis zum 3. Lebensjahr mit Beginn des Kindergartenjahres 2013/2014 zu. Ab 2013 soll für diejenigen Eltern, die ihre Kinder von 1 bis 3 Jahren nicht in Einrichtungen betreuen lassen wollen oder können, eine angemessene Förderung (z. B. Betreuungsgeld) eingeführt werden.

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

1.3 Erfolgskontrolle beim Ausbau

Informationsbedarf

Ein wirkungsvolles Controllingssystem beim Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur für unter 3-Jährige muss sicherstellen, dass der Bund zeitnah Informationen über den Ausbaustand und den Abfluss der hierfür vorgesehenen Mittel erhält.

Im Einzelnen sollten folgende Informationen differenziert nach Kommunen/Regionen vorliegen:

Angebotsseite:

- Wie viele Plätze gibt es und bei welchen Trägern?
- Wie viele davon sind für Kinder unter drei Jahre?
- Welcher Betreuungsumfang kann damit für die unter 3-Jährigen realisiert werden?

Nachfrageseite:

- Wie viele Kinder werden betreut und bei welchen Trägern?
- Wie viele davon sind unter drei Jahre?
- Welcher Betreuungsumfang wird realisiert?

Finanzen:

- In welchem Umfang werden die finanziellen Bundes- und Landes- und kommunalen Mittel eingesetzt?

Monitoring des Ausbauprozesses

Für das Controlling des Ausbauprozesses der Kinderbetreuungsangebote steht mit der neuen Kinder- und Jugendhilfestatistik eine jährlich erhobene valide und detaillierte Datengrundlage zur Verfügung.

Verbunden mit dem zum 1. Januar 2005 in Kraft getretenen Tagesbetreuungsbaugesetz wurden mit Blick auf den erhöhten Informationsbedarf die Statistiken zur Kinderbetreuung wesentlich überarbeitet und erweitert. Eine zentrale Neuerung ist, dass die Erhebung nunmehr jährlich statt bislang vierjährlich durchgeführt wird. Zudem werden die tatsächlich betreuten Kinder differenziert nach ihrem Alter und die Betreuungsumfänge erfasst. Als weiterer Bestandteil der Kinderbetreuungsstatistik werden die in öffentlich geförderter Tagespflege betreuten Kinder ebenfalls jährlich erhoben.

Die Daten zur Betreuung können unterhalb der Landesebene z. B. auf Kreisebene regelmäßig aktualisiert und transparent kommuniziert werden. Stichtag für die jährliche Erhebung ist der 15. März. Die Ergebnisse werden von den Statistischen Landesämtern in der Regel Anfang Dezember desselben Jahres veröffentlicht.

Vorhandene, d. h. genehmigte Plätze werden in der eigentlichen Statistik zu Kindertagesbetreuungseinrichtungen (Teil III.1) nur pauschal, aber nicht altersspezifisch erfasst. Als Sondererhebung wird übergangsweise bis zum Jahr 2010 im Rahmen einer Bedarfsermittlung für Kinder unter 3 Jahren eine jährliche Erhebung über das Gesamtangebot an Plätzen für unter 3-Jährige durchgeführt (Teil III.4). Die Befristung der altersspezifischen Plätzeerhebung bis 2010 wurde vor dem Hintergrund der TAG-Ausbauplanung

beschlossen. Es sollte mit Blick auf ein umfassendes Controlling angedacht werden, die Erhebung bis 2013 zu verlängern.

Verwaltungsvereinbarung (Berichtspflicht)

Die Länder berichten dem BMFSFJ zum 31. Oktober eines jeden Jahres – erstmals am 31. Oktober 2009 – über die Anzahl der jeweils bis zum 31. 12. des Vorjahres gemäß Art. 1 Abs. 1 neu eingerichteten und gesicherten Betreuungsplätze in Tageseinrichtungen sowie in der Tagespflege.

Die Länder übersenden dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend jeweils bis zum 31. 10. eines Jahres, erstmals am 31. 10. 2009, Übersichten über die zweckentsprechende Inanspruchnahme und Verwendung der Bundesmittel, sowie über Anzahl und Art der geförderten Maßnahmen.

Finanzcontrolling (Vorschlag)

Parallel zum Controlling des Ausbauprozesses sollte der Einsatz von Bundes-, Landes- und kommunalen Mitteln für den Ausbau der Betreuungsinfrastruktur erfasst werden.

1. Der Bund kann den Betrag ausweisen, der den Ländern für den Ausbau zur Verfügung gestellt wird.
2. Darüber können die Länder bei der Erfassung der Kinderbetreuungsstatistik auf kommunaler Ebene auch Informationen über den Abfluss der weitergeleiteten Bundes- und Landesmittel sowie die eingesetzten kommunalen Mittel erheben.
3. Die Länder sind dann in der Lage, sowohl die Daten zum Ausbaustand als auch die abgeflossenen Bundes-, Landes- und kommunalen Mittel im Paket an das Statistische Bundesamt weiter zu leiten.

II.

Kinderbetreuung Stand 2006/07

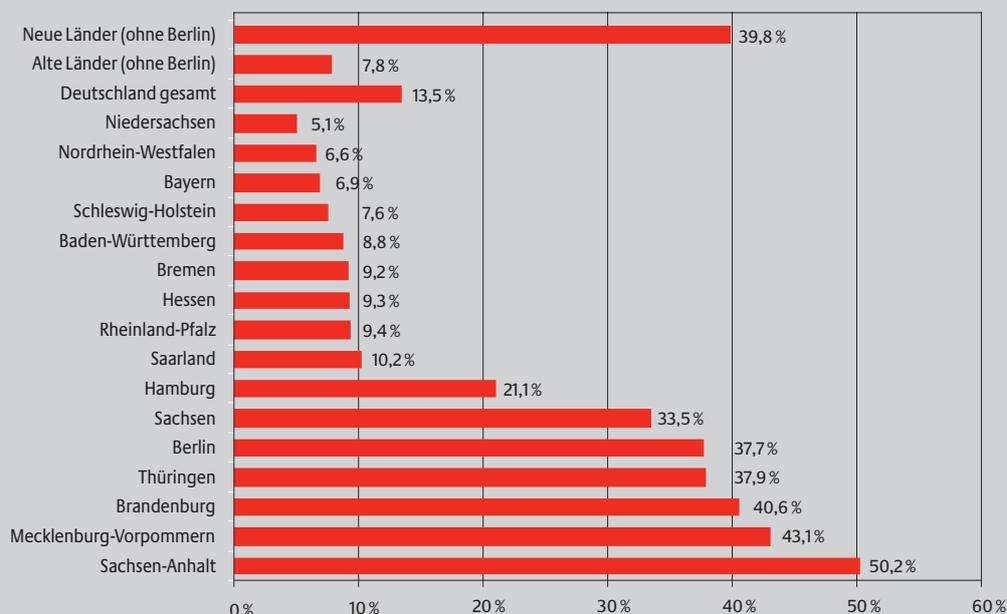
◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

In Deutschland besuchten 2006 13,5 % aller unter dreijährigen Kinder eine Betreuungseinrichtung (Tageseinrichtung und Kindertagespflege)².

Abbildung 2: Betreuungsquote (Kinder unter drei Jahren, die sich in Tagesbetreuung befanden; Anteil in %)



Quelle: Statistisches Bundesamt 2006

Dabei ist das Versorgungsniveau der Bundesländer sehr unterschiedlich: Während in den ostdeutschen Ländern durchschnittlich rund 40 % der unter Dreijährigen einen Betreuungsplatz bekommen können, werden in den westdeutschen Bundesländern nicht einmal 8 % der unter Dreijährigen erreicht. Damit offenbaren sich in den Betreuungsquoten weiterhin die unterschiedlichen Ansätze, die im geteilten Deutschland nebeneinander existiert haben. Ein Großteil der Strukturen des Betreuungssystems in den östlichen Bundesländern, die sich signifikant von westdeutschen Strukturen und Einstellungen unterscheiden, ist bestehen geblieben.

² Mit dem Bericht der Bundesregierung über den Stand des Ausbaus für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kinderbetreuung für Kinder unter drei Jahren, Stand März 2007, vom 12. Juli 2007 gibt es aktuelle Zahlen, die sich von den hier dargestellten unterscheiden. Demnach erreichen die neuen Länder ohne Berlin 41,1%, die alten Länder ohne Berlin 9,4%. Die Unterschiede zwischen den östlichen und westlichen Ländern sind damit nach wie vor erheblich. Die Ausbauplanung sowie die Gespräche zum Ausbau der Kinderbetreuung von Bund und Ländern wurden Anfang 2007 auf der Basis der Daten von 2006 begonnen.

Vergleicht man die beiden möglichen Betreuungsformen der Tageseinrichtungen und der Kindertagespflege, so wird der deutlich höhere Anteil der Kindertageseinrichtungen sichtbar. Von den insgesamt 284.855 Kindern unter drei Jahren besuchten 88 % eine Kinderbetreuungseinrichtung während nur 12 % durch eine Tagesmutter im Rahmen der Kindertagespflege betreut wurden.

In beiden Regionen Deutschlands gibt es beträchtliche Unterschiede in der Bedeutung der **Tagespflege**. Mit dem Inkrafttreten des TAG wird der Ausbau der Tagespflege als ein Element zur Bereitstellung bedarfsgerechter Angebotsstrukturen besonders angestrebt. Ziel des TAG ist es, bis zum Jahr 2010 ein Ausbauverhältnis von etwa zwei Drittel institutioneller Plätze und ungefähr einem Drittel Kindertagespflege zu erreichen.

Tabelle 1: Anteil unter 3-jähriger Kinder, die in öffentlicher Kindertagespflege betreut werden (15.3.2006)

Bundesland	Inanspruchnahmenquote (Anteil an allen unter 3-Jährigen)	Zahlen der Betreuten unter 3-Jährigen
Schleswig-Holstein	1,7%	1.241
Hamburg	4,5%	2.093
Niedersachsen	0,6%	1.344
Bremen	1,8%	290
Nordrhein-Westfalen	1,2%	5.785
Hessen	1,3%	2.087
Rheinland Pfalz	0,6%	618
Baden-Württemberg	1,5%	4.412
Bayern	0,9%	3.017
Saarland	0,4%	82
Berlin	3,5%	3.008
Brandenburg	4,7%	2.586
Mecklenburg-Vorpommern	9,3%	3.547
Sachsen	2,2%	2.163
Sachsen-Anhalt	0,3%	167
Thüringen	1,1%	571
Westdeutsche Bundesländer (mit Berlin)	1,3%	23.977
Ostdeutsche Bundesländer Ost	3,1%	9.037
Deutschland insgesamt	1,6%	33.011

Quelle: Statistisches Bundesamt, Kinder- und Jugendhilfestatistik, Stichtag 15.3.2006

Inwieweit das Angebot in den vergangenen Jahren ausgebaut wurde, lässt sich aufgrund der erstmaligen statistischen Erfassung der Kindertagespflege nur eingeschränkt sagen. Im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfestatistik wurde für das Jahr 2002 von einer Versorgung mit Tagespflege in den westdeutschen Ländern von rund 1 % ausgegangen.³ Das bedeutet, dass von einer lediglich schwachen Erhöhung des Angebots auszugehen ist. Es wird deutlich, dass die Kindertagespflege noch weit hinter den Zielsetzungen und Erwartungen des TAG zurückliegt.

Auch bei der gesamten Betrachtung der Betreuungslage der unter Dreijährigen zeigt sich, dass sich der Auf- und Ausbau der Betreuungsinfrastruktur in den letzten Jahren lediglich moderat beschleunigt hat. Zwischen den Jahren 2002 und 2006 hat sich die

³ Statistisches Bundesamt 2002, Kinder- und Jugendhilfestatistik.

Betreuungsquote in Deutschland insgesamt um rund 5 % erhöht. Bis auf wenige Ausnahmen betrifft diese Entwicklung alle Bundesländer.

Abbildung 3: Veränderung der Betreuungsquote von Ende 2002 bis März 2006 (in Prozentpunkten)



Quelle: Berechnungsgrundlage für das TAG: Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik; amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik – Tageseinrichtungen für Kinder 2002, 2006, Wiesbaden

* Ohne Berlin

Fazit: Das Versorgungsangebot mit Betreuungsplätzen für unter Dreijährige hat sich in Deutschland in den vergangenen Jahren erhöht. Die Zielsetzungen des TAG sind sowohl bezogen auf den Ausbaustand als auch auf die Bedeutung der Kindertagespflege noch nicht erreicht. Der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur muss erheblich intensiviert werden.

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶



Internationaler Vergleich

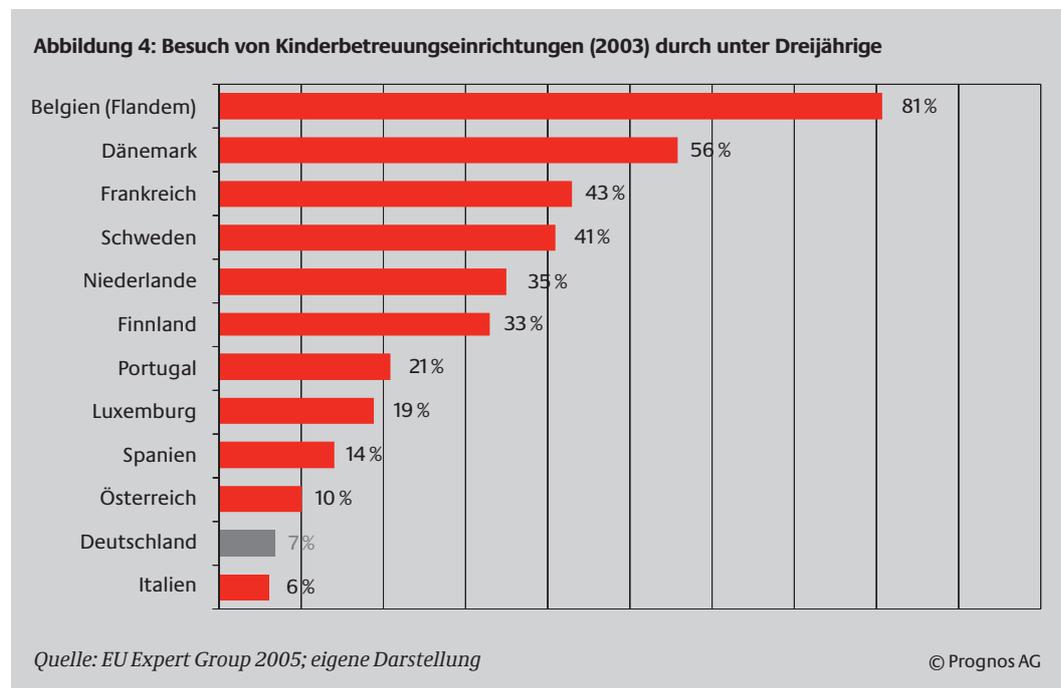
◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

„Richtwerte“ für die Notwendigkeit und die Ziele eines Ausbaus der Kinderbetreuung für unter Dreijährige kann der internationale Vergleich bieten. In Besonderheit hat der 7. Familienbericht 2005 darauf hingewiesen, dass auch andere Länder einerseits Begründungen für politische Maßnahmen, andererseits aber auch Anhaltspunkte für die erfolgreiche Umsetzung liefern.

Im europäischen Vergleich fällt auf, dass die Betreuungsquote für Kinder unter drei Jahren in Deutschland niedrig ist. Die nachfolgende Abbildung zeigt, dass Deutschland mit einer Nutzungsquote von 7% bezogen auf das Jahr 2003 deutlich hinter dem Gesamtdurchschnitt der europäischen Länder mit 29% zurückliegt.⁴



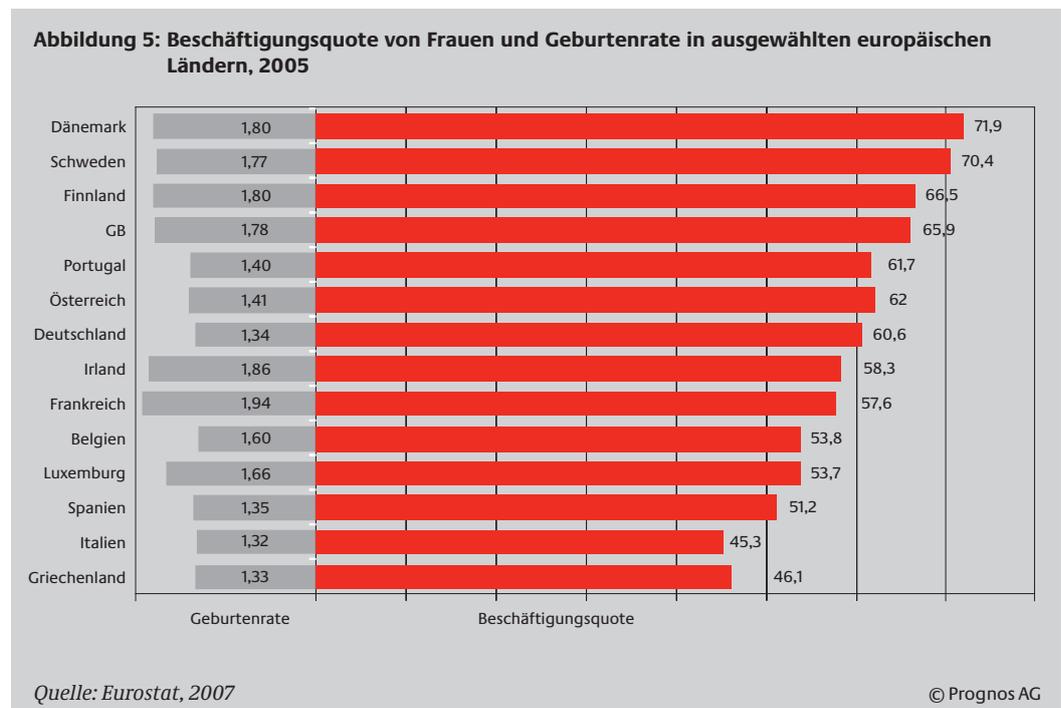
Besonders deutlich wird der Unterschied auch zu familienpolitisch erfolgreichen Ländern in Nord- und Westeuropa – Belgien, Dänemark, Frankreich oder auch Schweden liegen mit Nutzungsquoten von über 40% nicht nur oberhalb des EU-Durchschnitts, sondern zeigen einen Versorgungsgrad, der den deutschen um mehr als das fünffache übersteigt.

⁴ Es gibt auf europäischer Ebene kein einheitliches Verfahren zur Erhebung und Berechnung der Betreuungsquoten. Die Ergebnisse des internationalen Vergleichs können daher an dieser Stelle von den ausschließlich deutschlandbezogenen Zahlen abweichen. (7% vs. 13%)

Damit liegt Deutschland hinter den Zielsetzungen der Lissabon-Agenda der EU gravierend zurück, die bis zum Jahr 2010 die Schaffung eines Betreuungsangebotes von mindestens 33% der Kinder unter drei Jahren vorsieht.⁵ Die Lissabon-Agenda gründet sich besonderes auf die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Das Angebot an Kinderbetreuung, im Besonderen für Kinder unter drei Jahren, wird in zahlreichen europäischen und internationalen Vergleichstudien als wichtigster Erklärungsfaktor für die von den Eltern selbst gewünschte Erwerbsbeteiligung von Müttern (und Vätern) vornehmlich in Teilzeit identifiziert.⁶

Frühkindliche Betreuungsmöglichkeiten spielen in zahlreichen europäischen Ländern – neben weiteren Faktoren wie den Kosten der Betreuung oder auch Betreuungszeiten für ältere Kinder im Rahmen des Bildungssystems, eine entscheidende Rolle, um Müttern die Erwerbstätigkeit zu ermöglichen. In diesen Ländern ist die Erwerbsintegration von Frauen, gemessen an der Erwerbsquote, höher. Während Deutschland im Jahr 2005 mit 60,6% knapp über dem europäischen Durchschnitt (56,6%) lag, erreicht die Frauenerwerbsquote in Schweden, Finnland oder Norwegen über 70%. Dass die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf nur ein Erklärungsfaktor für die Erwerbstätigkeit von Frauen sein kann, zeigt der direkte Vergleich zwischen Deutschland und Frankreich: In Frankreich ist die Betreuungsquote von Kindern unter drei Jahren traditionell hoch, dennoch ist in Deutschland die Frauenerwerbsquote höher als in Frankreich.

Allgemein ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine der zentralen Aufgaben der Familien- und Beschäftigungspolitik. Insbesondere dann, wenn man den Zusammenhang zwischen der Geburtenrate eines Landes und der Beschäftigungsquote von Frauen berücksichtigt.



⁵ Die Versorgung von Kindern zwischen drei Jahren und dem schulpflichtigen Alter sieht dagegen in Deutschland besser aus: mit 89% liegt Deutschland hier im Rahmen der Zielsetzungen der Lissabon-Agenda.

⁶ Vgl. an dieser Stelle, statt vieler: European Commission 2006 oder auch Büchel; Spieß 2002.

Wie die Daten zeigen, sind die Geburtenraten in Ländern mit einer hohen weiblichen Beschäftigungsquote und einer Politik, die die Berufstätigkeit von Müttern ermöglicht (wie z. B. Dänemark und Schweden), tendenziell höher als in Deutschland. Die höhere Geburtenrate kann sich durch unterschiedliche Gründe erklären. Vor allem aber geht es darum, dass Kinder kein „Hindernis“ für die Realisierung der Erwerbstätigkeit darstellen.

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

Fazit: Fehlende Betreuungsmöglichkeiten spielen eine zentrale Rolle für die Armut an Kindern in Deutschland. Der internationale Vergleich zeigt, dass Betreuungsquoten, Müttererwerbstätigkeit und Geburtenraten zusammenhängen und sich wechselseitig positiv beeinflussen.

IV.

Wahlfreiheit in Deutschland – Die Aufgabe

[◀ Inhalt](#)[◀ zurück](#)[weiter ▶](#)

Die Bereitstellung von Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren muss sich besonders danach ausrichten, ob und wie die Präferenzen der betroffenen Familien realisiert werden können. Für viele junge Familien hat die Vereinbarkeit von Familie und Beruf einen hohen Stellenwert.

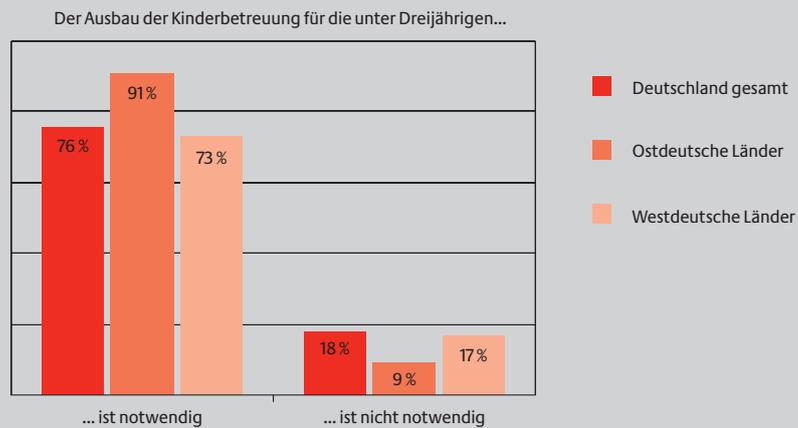
Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf hängt von einem geeigneten Arrangement politischer, betrieblicher und gesellschaftlicher Elemente ab. Der siebte Familienbericht spricht von einem Mix aus Geld, Zeit und Infrastruktur, der für Familien besonderen Stellenwert hat. So betonen der deutschen Bevölkerung, dass eine wesentliche Herausforderung der Zukunft eine Optimierung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ist.

Das dominierende Familienmodell in den ersten drei Jahren ist dabei weiterhin das Alleinverdienermodell. Beiden Familientypen – Alleinverdiener und Zweiverdiener – muss und wird der Ausbau durch die Gewährleistung einer wesentlich verbesserten Wahlfreiheit gerecht.

4.1 Erwerbswünsche von Müttern

Unter dem Aspekt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind insbesondere die Interessen der Mütter von Bedeutung. Ein bedarfsgerechter Ausbau der außerhäuslichen Kinderbetreuung muss den Wünschen der Mütter (und Väter) folgen und Unterstützung für erwerbstätige und erwerbswillige Eltern bereitstellen, die im Beruf verbleiben bzw. zügig wieder in das Berufsleben zurückkehren wollen. Eine bevölkerungsrepräsentative Befragung von Forsa aus 2007 zeigt, dass der Wunsch nach mehr Betreuungsangeboten deutschlandweit vorhanden ist.

Abbildung 6: Forsa-Umfrage zum Ausbau der Kinderbetreuung U 3



Quelle: Repräsentative Forsa-Umfrage März 2007

Die geringe Versorgung mit Kinderbetreuungsplätzen (vor allem in den westdeutschen Bundesländern) wird häufig als ein entscheidender Grund für die niedrige Müttererwerbstätigkeit genannt. Empirische Studien belegen den positiven Zusammenhang zwischen der Erwerbstätigkeit von Müttern und den zur Verfügung stehenden Kinderbetreuungsplätzen: Je breiter das Angebot an Betreuungsplätzen, desto mehr Mütter sind erwerbstätig.⁷

Tatsächlich ist es so, dass ein großer Teil der jungen Frauen in Deutschland heute eine Familie haben möchte, ohne dabei auf den Beruf zu verzichten. Der Wunsch, sich für oder gegen Kinder zu entscheiden ohne auf die Realisierung der Erwerbswünsche verzichten zu müssen, trifft auf breite Zustimmung in der Bevölkerung. Umfragen zeigen, dass die Förderung der Wahlfreiheit für Mütter und Väter durch die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebotes an Betreuungsplätzen, von über 4/5 der Bevölkerung unterstützt wird.

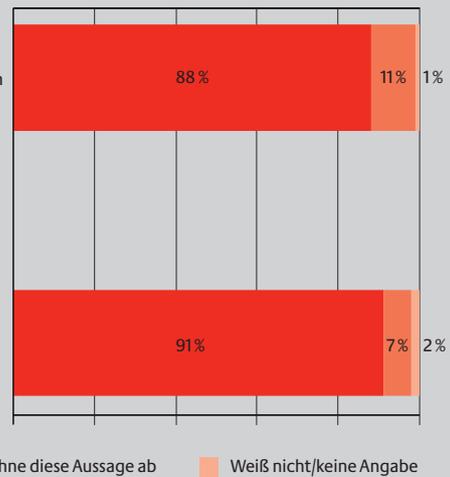
Die Bezeichnung „berufstätige Mutter“ wird mittlerweile von 70 % der Bevölkerung positiv eingestuft (Allensbach, Oktober 2007).

⁷ Vgl. für Deutschland, beispielhaft: Spieß; Büchel (2002): Müttererwerbstätigkeit und Kindertageseinrichtungen – neue Ergebnisse in einem bekannten Zusammenhang, in: Vierteljahresschrift zur Wirtschaftsforschung, 71 (2002), S. 96-114.

Abbildung 7: Befragung von 1.010 Wahlberechtigten durch Emnid

Es sollte in ganz Deutschland eine genügende Zahl von Betreuungsplätzen für Kleinkinder geben, damit sich Mütter oder Väter frei entscheiden können, ob sie bzw. er berufstätig sein oder zu Hause Kinder betreuen will.

Wenn der Staat viel Geld in die Ausbildung junger Frauen investiert, dann sollte er ihnen durch bessere Angebote der Kinderbetreuung auch ermöglichen berufstätig zu sein.



Quelle: Emnid 2007

Knapp 70 % der nicht erwerbstätigen Frauen in den westdeutschen Bundesländern mit Kindern bis zu 12 Jahren wünschen sich die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, nur 23 % sind dort freiwillig nicht erwerbstätig.⁸ Dass die ungünstige Betreuungssituation ein Hindernis bei der Stellensuche darstellt, bestätigt eine repräsentative Onlinebefragung von McKinsey, stern und T-Online zur „Perspektive Deutschland“. 89 % der Mütter von Kleinkindern und 75 % der Mütter von Kindergartenkindern geben als Grund für ihre Nichterwerbstätigkeit an, keine ausreichenden Betreuungsmöglichkeiten zu finden.

Fazit: Für Mütter kleiner Kinder ist der Ausbau der Kinderbetreuung ein notwendiger Schritt, ihre eigenen Erwerbswünsche mit dem Kinderwunsch im Sinne der Wahlfreiheit von Lebensgestaltung zu verbinden.

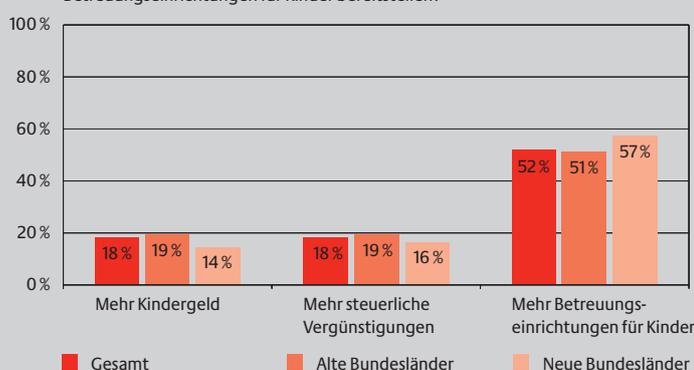
⁸ Einnahmefekte beim Ausbau von Kindertagesbetreuung (DIW, Berlin 2003)

4.2 Bevölkerung unterstützt den Ausbau der Betreuung

Zahlreiche aktuelle Meinungsumfragen unterschiedlicher Institute belegen, dass ein Ausbau der Kinderbetreuung in der Bevölkerung auf eine breite Zustimmung stößt: Auf die Frage, wie sie eine Verdreifachung der Krippenplätze in den nächsten Jahren beurteilen, gaben 71 % der Befragten an, dies für richtig zu empfinden.⁹ Auch im Vergleich zu einer stärkeren Förderung von Familien durch eine Erhöhung des Kindergeldes und mehr steuerliche Vergünstigungen zeigt eine repräsentative Bevölkerungsumfrage, dass die Bereitstellung von mehr Betreuungsplätzen für Kinder als bedeutsamer eingestuft wird.

Abbildung 8: Vergleich Geld- und Sachleistungen

Sollte man zur Unterstützung von Familien mit Kindern eher mehr Kindergeld, mehr steuerliche Vergünstigungen oder mehr Betreuungseinrichtungen für Kinder bereitstellen?



Quelle: Infratest dimap, März 2007 (Befragung von 1.000 Wahlberechtigten)

Die Umfragen zeigen, dass die zentrale Aufgabe darin besteht, geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen damit Männer und Frauen Familien- und Berufsleben gemäß ihren Lebensvorstellungen miteinander verbinden können. Von einem Ausbau der Kinderbetreuung erwarten die Befragten vor allem eine bessere Vereinbarkeit – dabei gibt es keinen Unterschied zwischen den Antworten der Gesamtbevölkerung und Eltern unter 45 Jahren. Die Antworten zeigen, dass eine Steigerung der Erwerbstätigkeit von Müttern erwartet wird. Ein Zusammenhang zwischen Kinderwunsch und dem Ausbau der Betreuung ist für rund ein Drittel der Befragten erkennbar.

⁹ Forschungsgruppe Wahlen vom 2. 3. 2007 (Befragung von 1.250 Wahlberechtigten).

Abbildung 9: Folgen des Ausbaus der Kinderbetreuung

Diese Folgen erwarte ich.

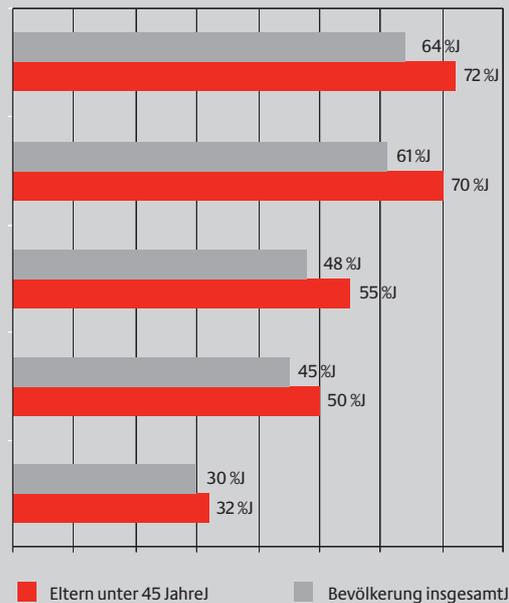
Es wird immer einfacher, Familie und Beruf miteinander zu vereinbaren.

Es wird leichter für Eltern, einen Betreuungsplatz für ihr Kind zu finden.

Die Zahl der berufstätigen Mütter wird steigen.

Eltern bekommen dadurch eine wirkliche Entscheidungsfreiheit, ob sie ihr Kind in den ersten drei Jahren zu Hause betreuen oder in einer Betreuungseinrichtung betreuen lassen.

Mehr Paare werden sich dazu entschließen, Kinder zu bekommen.



Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage 10009, September 2007

Fazit: Der Ausbau der Kinderbetreuung findet breite Unterstützung in der Bevölkerung. Von einer Verbesserung der institutionellen Rahmenbedingungen erhoffen sich die Deutschen vor allem eine bessere Vereinbarkeit von Familien- und Berufsleben.

V.

Der Ausbau der Kinderbetreuung: Eine Investition zur Stärkung des Standorts

[◀ Inhalt](#)[◀ zurück](#)[weiter ▶](#)

5.1 Kinderbetreuung und die Rolle des Staates

Eine finanzielle Förderung der Kinderbetreuung durch den Staat kann nur dann gerechtfertigt werden, wenn anderenfalls die Nachfrage geringer ausfällt, als dies aus gesellschaftlicher Sicht wünschenswert ist. Eine solche Diskrepanz kann zwei Ursachen haben: Zum einen können Eltern die (in der Zukunft liegenden) Vorteile einer guten Kinderbetreuung unterschätzen. Kinderbetreuung ist dann ein meritorisches Gut. Zum anderen beschränkt sich der Nutzen von Kinderbetreuung nicht auf die Familie selbst, sondern weist positive externe Effekte auf die Gesellschaft auf:

5.1.1 Kinderbetreuung als meritorisches Gut

Ein meritorisches Gut zeichnet sich dadurch aus, dass der Nutzen durch die Konsumenten unterschätzt wird. Dies hat oftmals damit zu tun, dass die Vorteile in der Zukunft liegen und heute nicht unmittelbar ersichtlich sind. In der Folge weist die Nachfrage ein zu geringes Niveau auf. Das prominenteste Beispiel für ein meritorisches Gut ist die Schulpflicht. Die Vorteile einer guten Schulausbildung für Aufstieg und Verdienst kommen erst in späteren Lebensjahren zum Tragen. Der Staat sieht die Gefahr, dass durch Kurzsichtigkeit der Eltern nicht jedes Kind eine ausreichende Schulausbildung genießen würde. Dieses Argument gilt analog – statt in Form einer Pflicht in Form einer finanziellen Förderung – für eine (qualitativ hochwertige) Betreuung von Kindern.

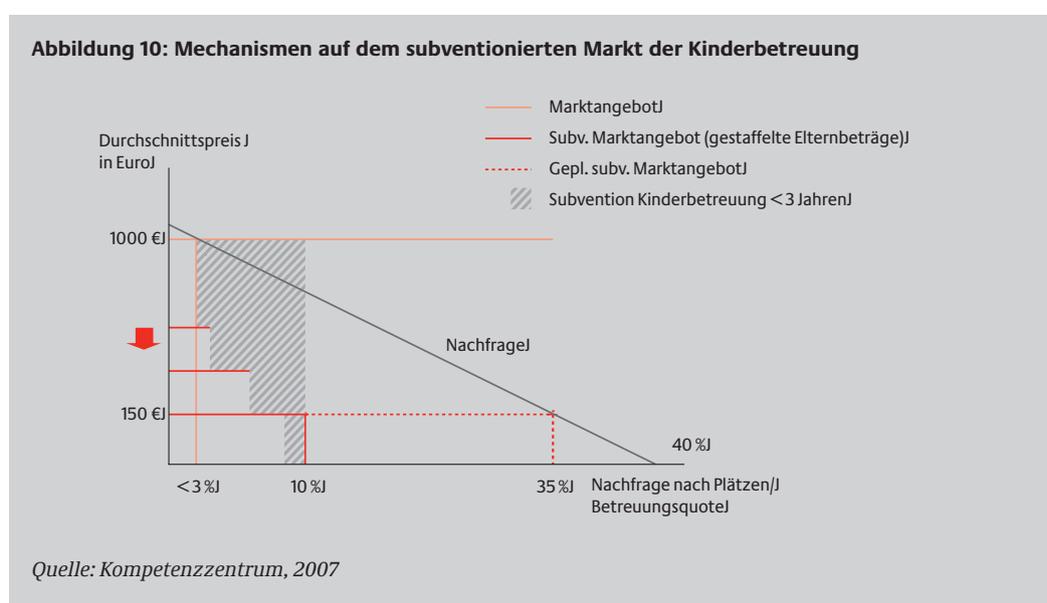
5.1.2 Positive externe Effekte von Kinderbetreuung

Die Betreuung von Kindern und das Lernen mit Kindern tragen maßgeblich zum Aufbau von Humanvermögen bei. Dieses kommt zwar primär dem Kind zugute, generiert aber auch gesellschaftliche Vorteile. Diese sind zunächst unabhängig davon, ob das Kind zuhause oder in einer Einrichtung betreut wird.

Es ist weitgehend unstrittig, dass gerade die frühkindliche Erziehung einen erheblichen positiven Einfluss auf die kognitiven und psycho-emotionalen Fähigkeiten des Kindes ausübt. Dies wirkt sich für sich genommen wiederum in einem höheren Schulerfolg, geringeren Schuljahreswiederholungen, einem höheren Lebenseinkommen, geringerer Transferbedürftigkeit usw. aus. Durch diese Zusammenhänge werden wiederum die öffentlichen Haushalte sowohl auf der Einnahmeseite als auch auf der Ausgabenseite entlastet.

Während sich diese Effekte – die im Übrigen empirisch gut belegt sind – wie erwähnt, zunächst unabhängig vom Ort der Betreuung einstellen, sind mit der externen Betreuung in Krippenplätzen weitere gesellschaftliche Vorteile verbunden. Soweit eine externe Betreuung zu zusätzlicher Erwerbstätigkeit eines der Elternteile führt, ergibt sich daraus ein gesamtwirtschaftlicher Nutzen in Form von Mehreinnahmen bei Steuern und Sozialbeiträgen auf der einen und geringerer Ausgaben für Sozialleistungen auf der anderen Seite. Auch können durch eine gesamtwirtschaftlich höhere Erwerbsbeteiligung die negativen Wirkungen des demografischen Wandels für die Gesellschaft abgemildert werden.

Diese Argumente zeigen, dass eine finanzielle Förderung der Kinderbetreuung und dabei eine differenzierte Behandlung von familieninterner und -externer Betreuung aus ökonomischer Sicht geboten ist. Nur so kann erreicht werden, dass das Niveau der Kinderbetreuung (Betreuungsquote) ein gesellschaftlich optimales Maß erreicht. Die nachfolgende Abbildung verdeutlicht diese Zusammenhänge.



Die obige Abbildung stellt den derzeitigen subventionierten Markt dar. Würde das Angebot der Nachfrage folgen, so wäre dies nur durch Kompromisse in der Betreuungsqualität möglich. Wenn auf der einen Seite keine Kompromisse in der Betreuungsqualität eingegangen werden sollen und auf der anderen Seite die Kinderbetreuung als öffentliches Gut verstanden wird, so muss man den Preis des Gutes subventionieren, um den gesellschaftlichen Nutzen, den das öffentliche Gut für die Gesellschaft verspricht, zu erschließen.

Darüber hinaus würde eine Preisanpassung des Angebotes an die Nachfrage zur Folge haben, dass die weite Spreizung in der Angebotsqualität zu einer Zementierung der gesellschaftlichen Segregation – und zwar von Anfang an – führen muss. Sozial schwache Familien, die auf ein weiteres Arbeitseinkommen angewiesen sind, könnten dann aus finanziellen Gründen nur qualitativ geringwertigere Betreuungsangebote („Aufbewahrung“) einkaufen.

Der Markt der Kinderbetreuung ist somit nur begrenzt für eine Liberalisierung geeignet, da sonst wesentliche positive gesellschaftliche externe Effekte nicht realisiert werden.

5.2 Gesellschaftlicher Nutzen der Kinderbetreuung

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

Der Ausbau der Kindertagesbetreuung bedeutet zunächst einmal steigende Kosten für alle beteiligten Akteure. Ein Ausbau ist jedoch auch aus unterschiedlichen ökonomischen Gründen sinnvoll und führt zu Nutzeneffekten, die

- bei den Individuen
 - in den Betrieben und
 - für die Volkswirtschaft
- entstehen können.

5.2.1 Kindbezogene Nutzeneffekte

Die Effekte einer frühkindlichen Betreuung von Kindern können empirisch durch zahlreiche Untersuchungen vor allem aus dem amerikanischen Raum belegt werden. Es ist bekannt, dass insbesondere den Entwicklungsprozessen in der vorschulischen Lebensphase eine hohe Bedeutung für die persönliche- und die Bildungs- und Berufsbiographie eines Menschen zukommt.

Der Besuch bzw. die Inanspruchnahme einer qualifizierten Kinderbetreuung hat einen positiven Einfluss auf die emotionalen und kognitiven Fähigkeiten der Kinder. Kinderbetreuung spielt eine Schlüsselrolle bezogen auf die soziale Integration und Sozialisation vor allem aber die bildungs- und arbeitsmarktbezogene Integration der Kinder.

Dadurch kann die

1. individuelle Bildungsrendite der Kinder erhöht werden, die bspw. zu einer Erhöhung des Schulerfolgs, einer geringeren Anzahl von Klassenwiederholungen etc. und langfristig über das höhere Bildungsniveau zu einer besseren Situation auf dem Arbeitsmarkt (erhöhte Erwerbchancen, höheres Lebensinkommen etc.) führt.
2. volkswirtschaftliche Bildungsrendite über das höhere Bildungsniveau, die bessere Ausbildung der Erwerbspersonen und einen früheren Berufseinstieg erhöht werden. Das IW geht von einer Steigerung der volkswirtschaftlichen Bildungsrendite von 3 bis 8 Prozentpunkten bis zum Jahr 2050 aus.¹⁰
Durch eine verbesserte Ausschöpfung der Bildungspotenziale ist ein Absinken der Erwerbslosenquote bis 2050 auf 7,9% zu erwarten.¹¹
3. individuelle Sozialrendite der Kinder gesteigert werden, indem durch eine bessere soziale Integration ein breiteres Spektrum an Entwicklungsmöglichkeiten eröffnet wird. In der Folge der verbesserten gesellschaftlichen und sozialen Integration können bspw. Maßnahmen der Jugendhilfe verringert und langfristig die Abhängigkeit von den sozialen Sicherungssystemen bzw. die Transferbedürftigkeit reduziert werden.
4. volkswirtschaftliche Sozialrendite durch die Reduzierung von Sozialausgaben für Kommunen und andere öffentliche Träger erhöht werden.

¹⁰ IW (2007): Renditen der Bildung – Investitionen in den frühkindlichen Bereich.

¹¹ Vgl. Wachstumseffekte einer bevölkerungsorientierten Familienpolitik, IW Köln i.A. BMFSFJ / BDI (Hrsg.), 2006

Neben den kindbezogenen Nutzeneffekten können wirtschaftliche Effekte durch den Ausbau der Kinderbetreuung für Kinder unter drei Jahren erwartet werden.¹²

1. Eine erhöhte volkswirtschaftliche Arbeitsmarktrendite entsteht vor allem durch eine Stärkung der familien- und haushaltsnahen Dienstleistungen. Insgesamt ist ein zusätzlicher Arbeitskräftebedarf im Betreuungssektor von ca. 77.500 Personen/Stellen zu erwarten. Deren zusätzliches Bruttoeinkommen hätte eine Höhe von ca. 203 Mio. Euro, was zu zusätzlichen Steuereinnahmen von 20 Mio. Euro sowie 83 Mio. Euro zusätzlichen Einnahmen im gesetzlichen Sozialversicherungssystem führen würde.
2. Durch Realisierung von Erwerbswünschen, die entstehen, indem die Entscheidung nicht erwerbstätiger Mütter wieder zu arbeiten und ihre Karriere fortzusetzen erleichtert wird, können zusätzliche Steuereinnahmen und Sozialversicherungsbeiträge erreicht werden. Laut Schätzungen des DIW handelt es sich um ca. 1,9 Mio. Alleinerziehende mit Kindern zwischen 2 und 12 Jahren, deren jüngstes Kind noch keine Kinderbetreuung nutzt. Folgt man konservativen Annahmen würden durch Erwerbsaufnahmen aus dieser Gruppe ca. 369 Mio. Euro zusätzliche Einnahmen der Sozialversicherungsträger zustande kommen sowie 135 Mio. Euro zusätzliche Lohn- und Einkommensteuer.
3. Die durch Einführung des Betreuungsausbaus offerierte Wahlfreiheit für Familien würde besonders von Alleinerziehenden und Geringverdienern genutzt werden und so zu einer steigenden Frauenerwerbsquote führen. Die höhere Frauenerwerbsquote hilft den demografiebedingten Fachkräftemangel abzumildern.

Durch den Ausbau der Kinderbetreuung für Kinder unter drei Jahren lassen sich volkswirtschaftliche Nutzeneffekte erzielen, die einmal kindbezogen und auf (volks-)wirtschaftlicher Ebene zu Gunsten der öffentlichen Haushalte anfallen. Eine verbesserte Bildungs- und Sozialrendite der Kinder führt zu sinkenden Sozialausgaben und steigenden gesamtgesellschaftlichen Bildungsrenditen.

Gleichzeitig können durch den Ausbau zusätzliche Erwerbswünsche und direkte Beschäftigungseffekte erzielt werden, die Mehreinnahmen im Steuer- und Sozialversicherungssystem zur Folge haben sowie zu einem gleichzeitigen Rückgang von Transferzahlungen führen.

Dass eine frühe Förderung von Kindern durch einen Betreuungsausbau sich mittelfristig volkswirtschaftlich rechnet, wurden in zwei neuen Gutachten gezeigt. Eine aktuelle Studie der Bertelsmann-Stiftung berechnet positive Effekte einer stärkeren frühkindlichen Bildung. Für Kinder, die eine Krippe besucht haben, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, aufs Gymnasium zu gehen, im Durchschnitt von 36 auf 50 Prozent. Besonders deutlich ist dieser Effekt für Kinder aus benachteiligten Familien – von diesen gehen bei einem Krippenbesuch zwei Drittel mehr aufs Gymnasium.¹³ Den Netto-Nutzen-Effekt durch einen Krippenbesuch beziffert die Bertelsmann-Stiftung mit 2,7 Prozent oder 2,1 Mrd. Euro durch ein

¹² Vgl. Familienorientierte Arbeitszeitmuster – Neue Wege zu Wachstum und Beschäftigung, Rürup, Bert/Gruescu, Sandra i. A. BMFSFJ (Hrsg.), 2005 sowie Einnahmefeffekte beim Ausbau von Kindertagesbetreuung DIW für BMFSFJ, Berlin 2003

¹³ Bertelsmann-Stiftung, Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland, Gütersloh 2008.

höheres Lebenseinkommen über den gesamten Erwerbsverlauf eines Geburtsjahrgangs (bei einem Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige auf 35 Prozent im Bundesdurchschnitt).

Auch ein Gutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft¹⁴ berechnet hohe volkswirtschaftliche Renditen durch einen Ausbau frühkindlicher Betreuung und Ganztagsschulen im Grundschulbereich. Diese setzen sich zusammen aus zusätzlicher Erwerbstätigkeit von Müttern, Einsparungen im SGB II sowie zusätzlichen Einnahmen durch die Höherqualifizierung von Kindern.

Weitergehende Ausführungen zur möglichen Arbeitsmarktrendite SGB II: Mögliche Einsparungen in der Sozialhilfe über die Erwerbstätigkeit alleinerziehender Mütter

Durch die Überführung der Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt) in die Grundsicherung für Arbeitsuchende ab 2005 ist es nicht sinnvoll, die Daten der DIW-Studie zu aktualisieren. Vielmehr muss auf der Grundlage von Daten über Bedarfsgemeinschaften im Rahmen des SGB II in Analogie zu den Grundüberlegungen in der DIW-Studie ein neuer Ansatz gesucht werden.

Der besondere Wert der Arbeit der DIW-Studie lag darin, dass durch die Auswertung von Einzeldaten der Sozialhilfestatistik der relevante Personenkreis exakt eingegrenzt werden konnte. Es handelte sich um Haushalte von alleinerziehenden Frauen mit Kindern unter 13 Jahren in Westdeutschland. Der Personenkreis war darüber hinaus nach der Zahl und dem Alter der Kinder sowie nach der Schulbildung, der Berufsbildung und nach Gründen für die Nichterwerbstätigkeit der Bezugsperson differenziert.

Mit vorliegenden Daten über Bedarfsgemeinschaften im Rechtskreis des SGB II können Aussagen über den Personenkreis der Alleinerziehenden (Männer und Frauen) mit minderjährigen Kindern (unter 18 Jahre) in Westdeutschland getroffen werden. Eine Differenzierung nach dem Alter der Kinder, nach der Schulbildung, der Berufsbildung und nach Gründen für die Nichterwerbstätigkeit der Bezugsperson ist gegenwärtig nicht möglich.

	BG von alleinerziehenden Männern und Frauen über 18 Jahren mit Kindern unter 18 Jahren			
	in Deutschland			in Westdeutschland
	Sozialhilfe 1997	Sozialhilfe 2004	SGB II 2006	SGB II 2006
mit einem Kind	182 429	199 615	402 495	267 110
mit zwei Kindern	100 382	110 876	182 186	132 035
mit drei und mehr Kindern	42 100	49 620	69 513	52 491
Zusammen	324 911	360 111	654 194	451 637

Quelle für Spalte 1: Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik

Quelle für Spalte 2: Wirtschaft und Statistik 4/2006 Seite 384 Tabelle 4

Quelle für Spalte 3: Prognos Schätzung auf der Basis von Daten der BA über die Monate Jan bis Nov 2006

¹⁴ Institut der deutschen Wirtschaft, Sozialbilanz Familie. Eine ökonomische Analyse der Kosten und Ergebnisse von Familien und daraus folgende Ableitungen für die Familienpolitik. Laufendes Gutachten im Auftrag des Kompetenzzentrums Familienleistungen im BMFSFJ. Köln 2008.

Die heutigen Fallzahlen betroffener Bedarfsgemeinschaften sind deutlich höher als vergleichbar abgegrenzte Fallzahlen im Rahmen der Sozialhilfe. Ursache dafür sind einerseits die allgemein schlechte wirtschaftliche Entwicklung und andererseits die Erweiterung um frühere Alhi-Bezieher.

Die Ausgaben im Rahmen der SGB II-Leistungen für den genannten Personenkreis belaufen sich auf schätzungsweise 5 Mrd. Euro. Unter der Annahme, dass sich darunter etwa 75.000 Bedarfsgemeinschaften befinden, bei denen die (jüngsten) Kinder 2 oder 3 Jahre alt sind, belaufen die Ausgaben für diesen Personenkreis sich auf 826 Mill. Euro. Wenn davon etwa ein Drittel durch den Ausbau von Betreuungseinrichtungen in Erwerbstätigkeit gebracht werden können, dann ergeben sich Einsparungen in Höhe von 272 Mill Euro.

◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

BG von alleinerziehenden Männern und Frauen über 18 Jahren mit Kindern unter 18 Jahren in Westdeutschland	Anzahl	Empfangene Leistung					Anrechenbares Einkommen	Brutto-Bedarf
		Insgesamt	Sozialversicherungsbeiträge	Nettoleistung				
				Insgesamt	Leist. für Unterkunft	Regel- u. sonst. Leistungen		
Mill. Euro	Mill. Euro	Mill. Euro	Mill. Euro	Mill. Euro	Mill. Euro	Mill. Euro		
mit einem Kind	267 110							
mit zwei Kindern	132 035							
mit drei und mehr Kindern	52 491							
Zusammen	451 637	4974.36	1 032.98	3 941.38	1 790.43	2 150.95	2 385.78	7 360.14
		100%	21%	79%	36%	43%	48%	148%

Sie setzen sich zusammen aus 21 % für Sozialversicherungsbeiträge, 36 % Leistungen für Unterkunft und 43 % für Regelleistungen und sonstige Leistungen.

Die Leistungen werden überwiegend vom Bund finanziert. Bei den Leistungen für Unterkunft, die im Grundsatz von den Gemeinden zu tragen sind, beteiligt sich der Bund mit einem Anteil von 35,2 % für Baden-Württemberg, von 41,2 % für Rheinland-Pfalz und von 31,2 % für die übrigen Länder (siehe dazu den Monatsbericht des BMF vom Dezember 2006 Seite 81: Außerordentliche Entlastung der Kommunen bei Unterkunftskosten).

	Anteil an der Leistung	Finanziert durch		
		Bund	Länder	Gemeinden
Leistung	100%	75,5%		24,5%
Sozialversicherungsbeiträge	21%	100,0%		
Regel- und sonstige Leistungen	43%	100,0%		
Leistungen für Unterkunft	36%	31,9%		68,1%

Es ist darauf hinzuweisen, dass zwischen der Höhe des Kindergeldes und der SGB II-Leistung ein direkter Zusammenhang besteht: Das Kindergeld ist Bestandteil des anrechenbaren (eigenen) Einkommens. Eine Anhebung des Kindergeldes führt c. p. zu einer Verminderung der Ausgaben für SGB II-Leistungen.

VI.

Finanzierung des Ausbaus der Kinderbetreuung

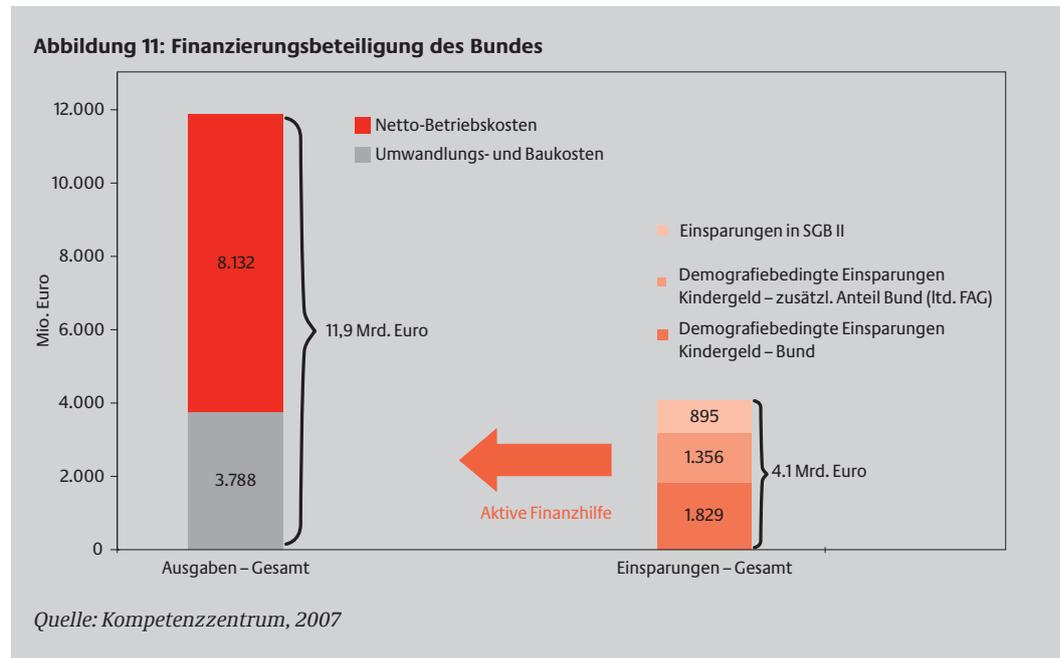
◀ Inhalt

◀ zurück

weiter ▶

Die Kosten für den Ausbau der Kinderbetreuung, der über das TAG hinausgeht, belaufen sich auf 11,9 Mrd. Euro. Davon betragen die Umwandlungs- und Baukosten 3,78 Mrd. Euro und die Betriebskosten rund 8,1 Mrd. Euro in den Jahren 2008 bis 2013.

Vorgeschlagen wird eine Finanzierung, die dem Investitionscharakter des Ausbaus der Kinderbetreuung Rechnung trägt. Der Finanzierungsanteil des Bundes von einem Drittel an den Gesamtkosten bis zum Jahr 2013 wird durch die demografisch bedingten Einsparungen beim Kindergeld und die Arbeitsmarktrendite im SGB II finanziert. Die nachfolgende Abbildung fasst das Finanzierungskonzept zusammen.



Das Finanzierungskonzept berücksichtigt den Investitionscharakter des Ausbaus der Kinderbetreuung mit der Gegenfinanzierung der demografiebedingten Einsparungen und durch die Berücksichtigung der direkten Einsparungen im SGB II. Das Finanzierungskonzept legt grundsätzlich vorsichtige Annahmen zugrunde.

6.1 Ausgangslage TAG

Mit dem Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (Tagesbetreuungsausbaugesetz – TAG) war 2005 eine erste rechtliche Grundlage für die notwendige und nachhaltige Verbesserung der Betreuungssituation von Kindern unter drei Jahren geschaffen worden. Der Kooperationsvertrag von 2005 hatte diese Regelung bekräftigt.

In § 24 Abs. 3 SGB VIII hat der Gesetzgeber ein Mindestversorgungsniveau vorgeschrieben, das für Kinder unter drei Jahren bundesweit von den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe im Zusammenwirken mit den Gemeinden, Wohlfahrtsverbänden und anderen freien Trägern vorgehalten werden muss.

Die bundesweite Zielvorgabe des TAG bis zum Jahr 2010 beläuft sich auf 230.000 zusätzliche Betreuungsplätze und eine Betreuungsquote in West-Deutschland von 17 %. Der Bund finanziert den Ausbau in Höhe von 1,5 Mrd. Euro/bundesweit pro Jahr.

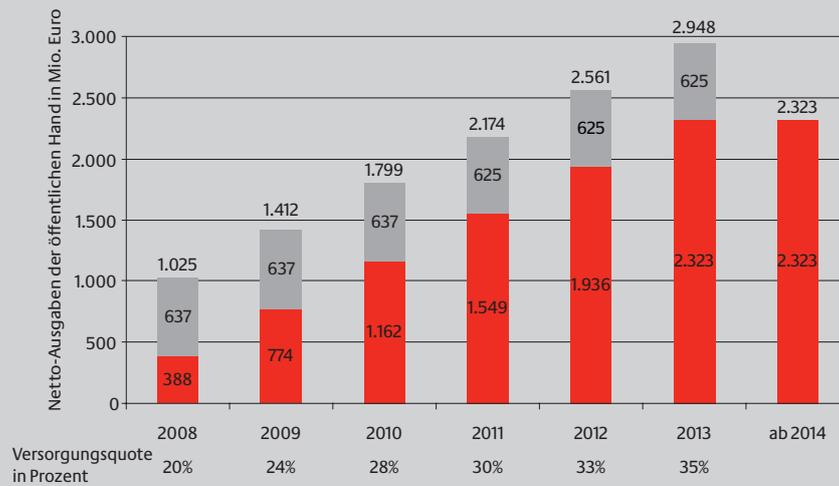
Das nachfolgende Finanzierungskonzept bezieht sich somit auf den zusätzlichen Ausbaubedarf von 304.000 Plätzen davon 213.000 in Kindertageseinrichtungen und 91.000 in der Kindertagespflege. (siehe dazu auch Kap. 1).

6.2 Gesamtkosten in Höhe von 12 Mrd. Euro bis 2013

Die Kosten für den Ausbau der Kinderbetreuung der über das TAG hinausgeht belaufen sich auf 11,9 Mrd. Euro.

Die Ausbauplanung bis zum Jahr 2013 geht von relativ konstanten Umwandlungs- und Baukosten von rund 630 Mio. Euro pro Jahr aus (gesamt 378 Mrd. Euro). Die Nettobetriebskosten beziehen sich jeweils auf die über das TAG und die bestehenden Plätze hinausgehenden noch aufzubauenden Plätze.

Abbildung 12: Finanzvolumen des Ausbaus der Kinderbetreuung (Investitions- und Betriebsausgaben 2008 bis 2013)



Quelle: BMFSFJ, Abt. 5, Prognos

Das Finanzvolumen baut auf folgenden Grundlagen auf:

- Die zusätzlichen jährlichen Betriebsausgaben ab 2013 (zusätzliche Plätze) belaufen sich auf 2,323 Mrd. Euro. Die nachfolgende Übersicht stellt die Kalkulationsgrundlage für die Betriebskosten ausführlich dar.
- Die Investitionskosten (zusätzliche Plätze) belaufen sich auf 3,788 Mrd. bis zum Jahr 2013. Die Ausbauplanung bis zum Jahr 2013 geht von relativ konstanten Umwandlungs- und Baukosten von rund 630 Mio. Euro pro Jahr aus.

6.3 Beteiligung des Bundes über Sondervermögen und Umsatzsteuer

Der Bund kann sich nach Art. 104b GG an der Finanzierung der Investitionen beteiligen.¹⁵ Die Geschäftsstelle des Kompetenzzentrums schlägt dazu entweder die Einrichtung einer kapitalverzehrenden Bundesstiftung des öffentlichen Rechtes oder die Schaffung eines Sondervermögens vor.

Der Bund kann sich darüber hinaus ab dem Jahr 2009 aufsteigend bis zum Jahr 2013 auf zwei Wegen an den Betriebskosten beteiligen:

a) Neufestsetzung des Umsatzsteueraufkommens zwischen

Bund und Ländern (§ 1 FAG) durch Veränderung der Deckungsquote/Vorwegabzug
 Beurteilung der Geschäftsstelle des Kompetenzzentrums: Das Instrument ist umsetzbar aber intransparent in der Wirkung da,

- die Anzahl der Kinder (0–3) je Bundesland und Umsatzsteueranteilen nicht zufriedenstellend übereinstimmen.
- die fehlende Zweckbindung den zieladäquaten Mitteleinsatz nicht sicherstellt.

¹⁵ Heun, Werner: Expertise zu den Möglichkeiten und Grenzen einer Bundesbeteiligung an den Kosten des Ausbaus der Betreuungsinfrastruktur für Kinder unter 3 Jahren aus verfassungsrechtlicher Sicht, Universität Göttingen, 2007; im Auftrag des Kompetenzzentrums

b) Subjektbezogene Förderung

Beurteilung der Geschäftsstelle des Kompetenzzentrums: Das Instrument ist umsetzbar und geeignet da, eine subjektbezogene Förderung

- rechtlich als direkte Subvention angesehen wird und zielgenau und bedarfsgerecht der Nachfrage folgt,
- die Nachfrageseite (Eltern) stärkt und
- die Markteintrittsbarriere für private Anbieter absenkt.

Im Ergebnis beteiligt sich der Bund ab dem Jahr 2009 aufwachsend bis zum Jahr 2013 über einen Festbetrag bei der Umsatzsteuerverteilung zugunsten der Länder an den zusätzlich entstehenden Betriebsausgaben. Anschließend – ab 2014 – wird sich der Bund laufend mit 770 Mio. Euro pro Jahr an der Finanzierung der durch den Ausbau entstehenden zusätzlichen Betriebskosten, die über die Marge des TAG hinausgehen, beteiligen. Ab dem Jahr 2008 wird ein Betrag von 2,15 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Dazu wird ein Sondervermögen für die Bereitstellung der Investitionshilfe eingerichtet.

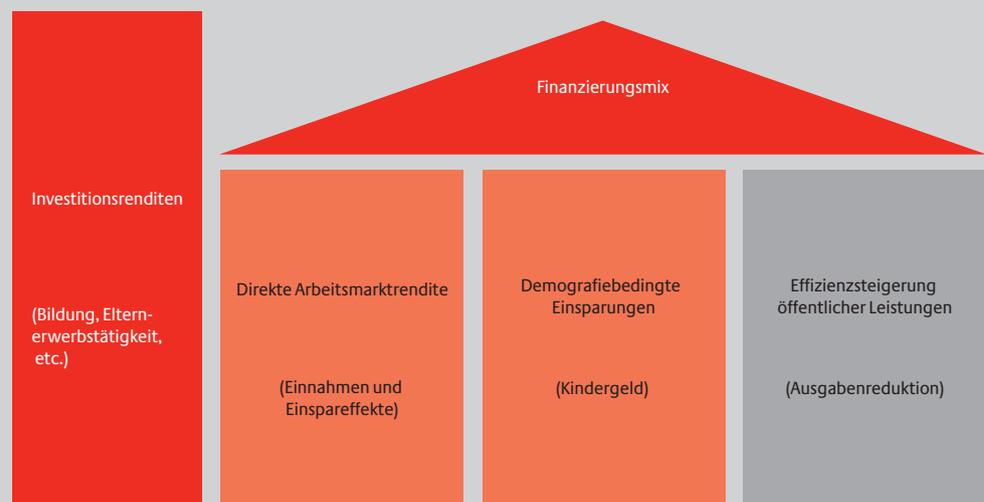
6.4 Gegenfinanzierung

Für das Konzept einer Gegenfinanzierung werden Annahmen für unterschiedliche Effekt getroffen. Die Geschäftsstelle des Kompetenzzentrums hat diese hinsichtlich des Finanzvolumens und der kurzfristigen Realisierbarkeit geprüft und einen möglichen Finanzierungsmix anschließend auf zwei Säulen aufgebaut:

- a) den demografiebedingten Einsparungen beim Kindergeld
- b) der direkten Arbeitsmarktrendite im SGB II

Unberücksichtigt blieben dabei erwartbare Effizienzsteigerungen öffentlicher Leistungen (dritte Säule in der Abb.). Diese sollen vom Kompetenzzentrum schrittweise nachgehalten werden.

Abbildung 13: Finanzierungsoptionen



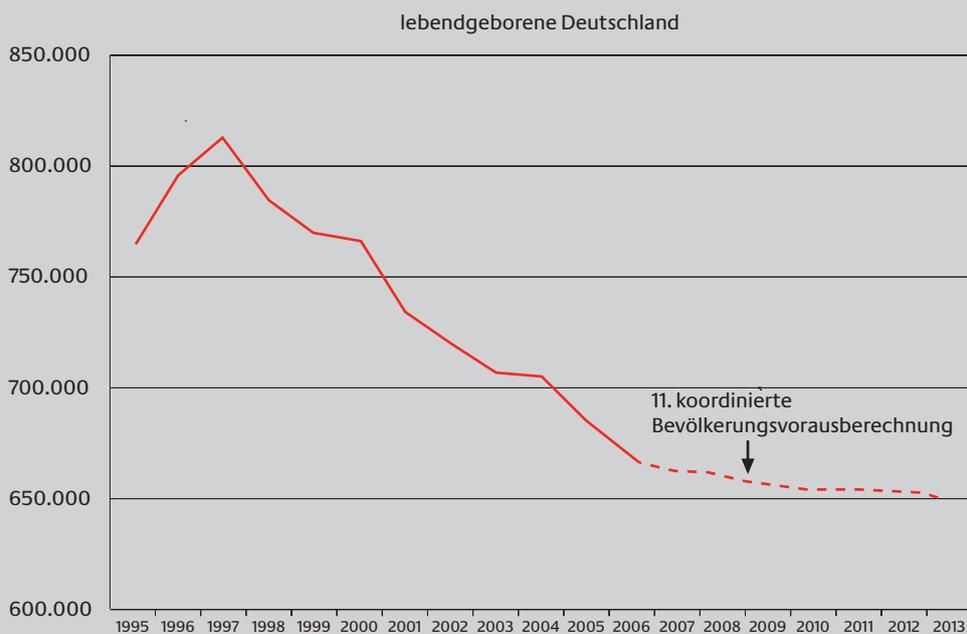
Quelle: Kompetenzzentrum, 2007

6.4.1 Demografiebedingte Einsparungen beim Kindergeld bis zum Jahr 2013

Neben der Reduzierung der Altersgrenzen für das Kindergeld fallen demografisch bedingte Einsparungen beim Kindergeld in einer Gesamthöhe von 4,3 Mrd. Euro von 2008 bis zum Jahr 2013 an. Die abnehmende Zahl der Kindergeldkinder ergibt sich aus der abnehmenden Geburtenzahl der vergangenen und der kommenden Jahre, auch dann, wenn eine leicht erhöhte Geburtenrate von 1,4 Kindern je Frau unterstellt wird. So wird die Zahl der Kinder im Alter von 0–3 Jahren zwischen 2007 und 2013 um 83.000 Kinder zurückgehen. Den Schwund der Kindergeldkinder insgesamt zeigen die Grafiken für die Lebendgeburten bis heute (Abbildung 6–4) und die der Kinder im Alter zwischen 7 bis 18 Jahren (Abbildung 6–5).

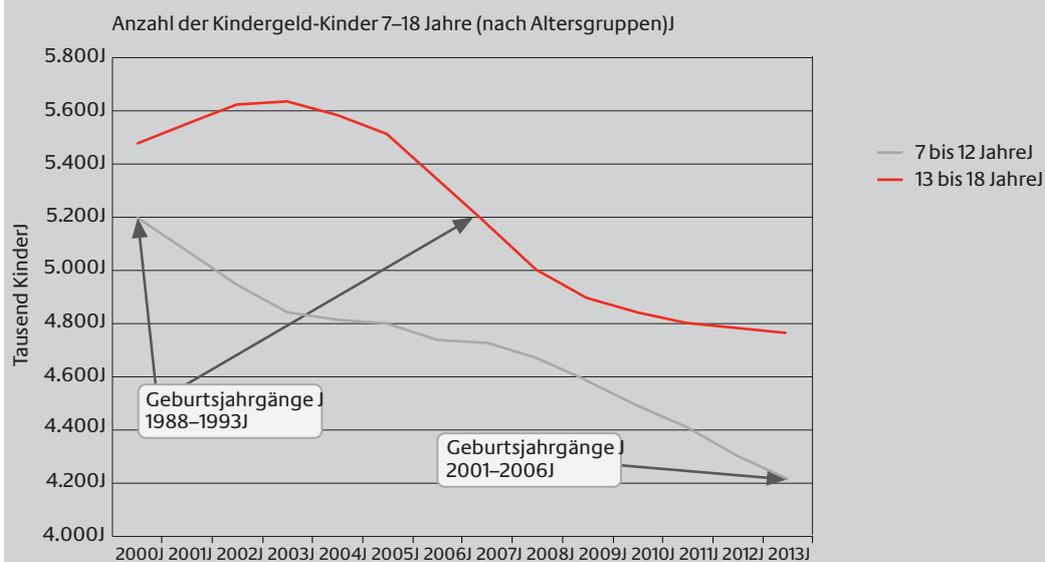
Die Prognose wird gestützt durch die 11. Koordinierte Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes, welche bis zum Jahr 2013 einen Rückgang der Anzahl der Kinder im Alter von 0–25 Jahren von 1,65 Millionen ermittelt.

Abbildung 14: Lebendgeborene



Quelle: Kompetenzzentrum auf Basis des Fraunhofer-Instituts, 2007

Abbildung 15: Kindergeldkinder



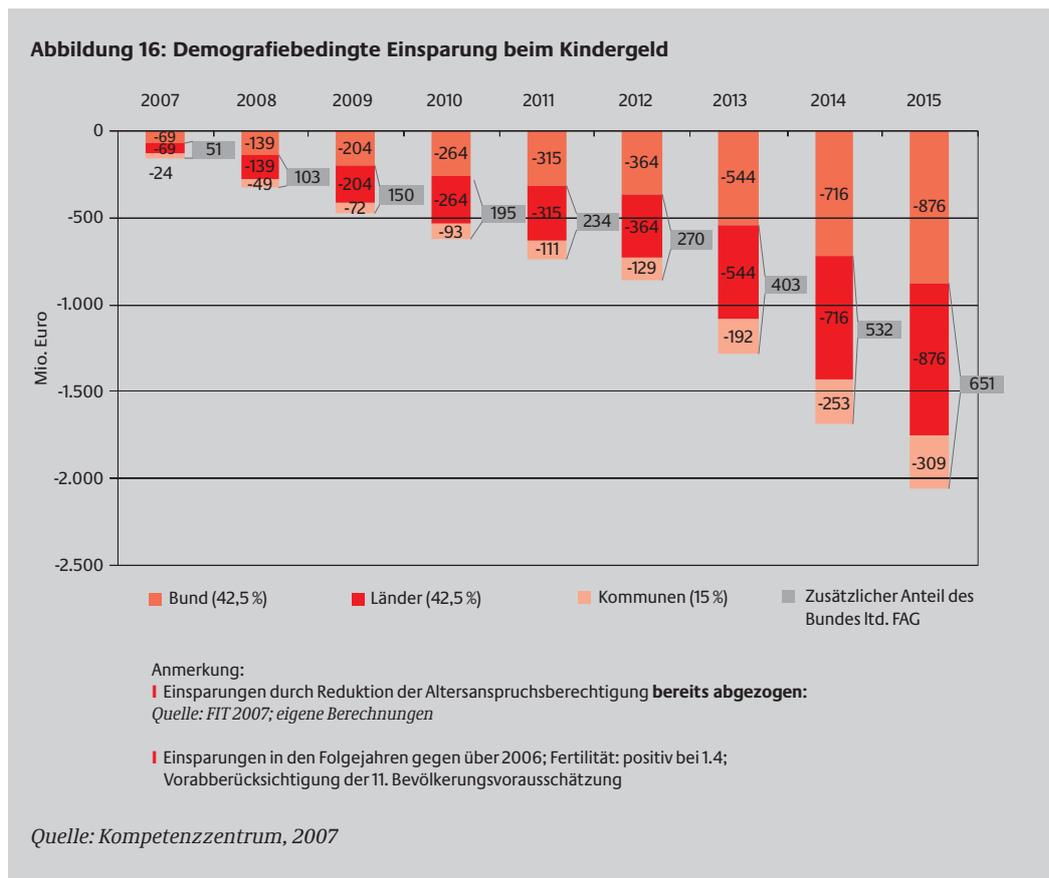
* Prognose Fraunhofer Institut nach 11. koordinierter Bevölkerungsvorausberechnung Variante 1-WI

Quelle: Kompetenzzentrum auf Basis des Fraunhofer-Instituts, 2007

Die Gesamtzahl der Kindergeldkinder geht in den Jahren von 2007 bis 2013 um rund 600.000 Kinder zurück. Die Kindergeldkinder, die aufgrund der Absenkung der Altersgrenze (26/27 Jahre) in den Jahren 2008/09 aus der Kindergeldstatistik herausfallen sind bereits abgezogen (Bereinigung).

Dies führt zu Einsparungen beim Kindergeld in den Jahren 2008 bis 2013 in Höhe von 4,3 Mrd. Euro. Diese können zum Ausbau der Kinderbetreuung verwendet werden. Von den 4,3 Mrd. Euro Einsparungen entfallen 74 Prozent auf den Bund und 26 Prozent auf die Länder.

Das Kompetenzzentrum schlägt vor, dass der Bund die Einsparungen bei den Ländern und Kommunen belässt, wie sie anfallen. Dies bedeutet, dass 1,83 Mrd. Euro (= 42,5 %) jeweils beim Bund und den Ländern verbleiben und 646 Mio. Euro (= 15 %) der Einsparungen bei den Kommunen verbleiben. Über den Zeitraum stellen sich die demografiebedingten Einsparungen für Bund, Länder und Kommunen wie folgt dar:



6.4.2 Direkte Arbeitsmarkttrendite: Einsparungen SGB II durch Erwerbstätigkeit von Alleinerziehenden

Der Vorstandsvorsitzende der Bundesagentur für Arbeit hat Anfang 2007 in den Passauer Nachrichten seine Aussage vom Dezember 06 bekräftigt, dass die Zahl von rund 75.000 Bedarfsgemeinschaften alleinerziehender Männer und Frauen mit Kindern durch den Ausbau der Kindertagesbetreuung um rund 50.000 reduziert werden kann. Das Finanzierungskonzept des Kompetenzzentrums greift diesen Gedanken auf und legt weit defensivere Annahmen zugrunde (Reduktion um rund 22.500 Bedarfsgemeinschaften in 2013)

Es werden dabei folgende Annahmen zugrunde gelegt:

Einspareffekte beim Ausbau der Kinderbetreuung durch eine bessere Vereinbarkeit von Familien und Beruf sind insbesondere für Alleinerziehende zu erwarten. Bei einer Reduzierung der Bedarfsgemeinschaften von alleinerziehenden Männern und Frauen mit Kindern unter drei Jahren um mindestens 33 Prozent bis zum Jahr 2013 (durch Verringerung der Erwerbshemmnisse) kann der Bund Einsparungen bis zum Jahr 2013 in Höhe von rund 900 Mio. Euro realisieren. Ab dem Jahr 2013 ff. sind Einsparungen in Höhe von ca. 270 Mio. Euro p. a. realisierbar.

Abbildung 17: Einspareffekte im SGB II durch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf

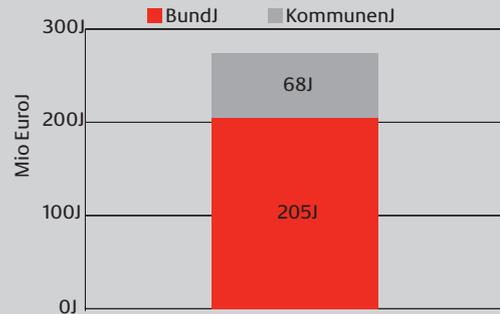
... bei Reduzierung der Bedarfsgemeinschaften J von alleinerziehenden Männern und Frauen mit Kindern unter drei Jahren J

Anzahl: 75.000J
Bedarfsgemeinschaften nach SGB II (West) mit J Kindern im Alter von 1 bis 3 JahrenJ

Ausgaben: ca. 0.826 Mrd. Euro/JahrJ

Reduktionspotenzial: mind. 33%J
durch Verringerung der ErwerbshemmnisseJ

EinsparpotenzialJ
gesamt bis 2013 von 0.895 Mrd. Euro (Bund)J und 0.224 Mrd. Euro (Kommunen)J
ca. 273 Millionen Euro/Jahr ab 2013 ff J



Quelle: Prognos auf Basis von Daten der BA über die Monate Januar bis November 06; Schätzung Reduktionspotenzial u. a. durch BA Dezember 06 und April 07

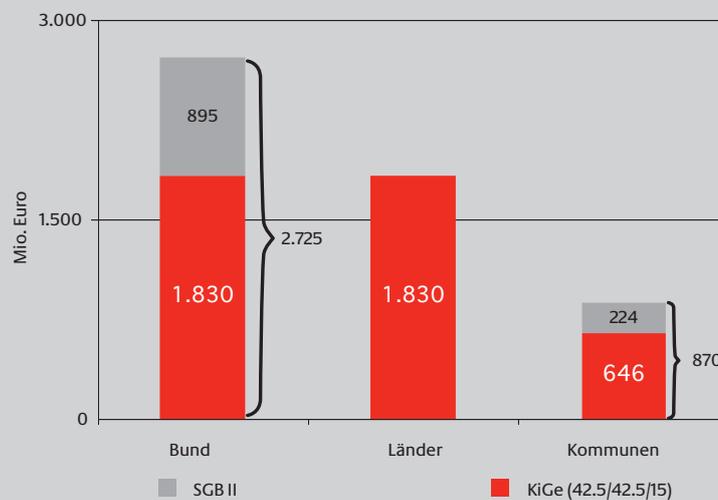
Die Geschäftsstelle des Kompetenzzentrums schlägt vor, die Einsparungen in Höhe von 900 Mio. Euro für Investitionen in die Kinderbetreuung einzusetzen.

6.4.3 Einsparungen 2008 bis 2013, die zum Ausbau der Kinderbetreuung verwendet werden können

Ohne Anwendung des § 1 FAG (d. h. Überlassung des Bundeseinsparungen beim KiGe) und unter Berücksichtigung der Einsparungen im SGB II auch bei den Kommunen, ergibt sich ein Gesamteinsparvolumen bei Bund, Ländern und Kommunen bis zum Jahr 2013 von rund 5,4 Mrd. Euro.

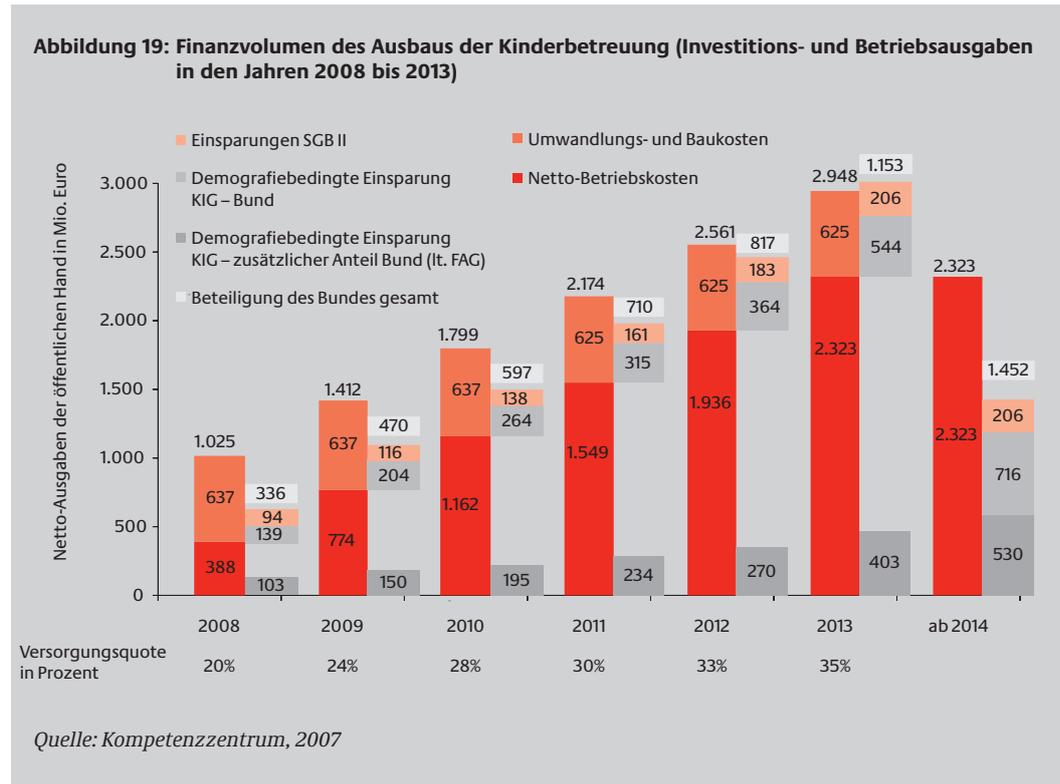
Rund die Hälfte verbleibt dabei beim Bund. 1,3 Mrd. Euro an weiteren Bundeseinsparungen überlässt der Bund den Ländern und Kommunen (siehe Abbildung vor Kap. 7.4.2).

Abbildung 18: Einsparungen 2008 bis 2013, die zum Ausbau der Kinderbetreuung verwendet werden können



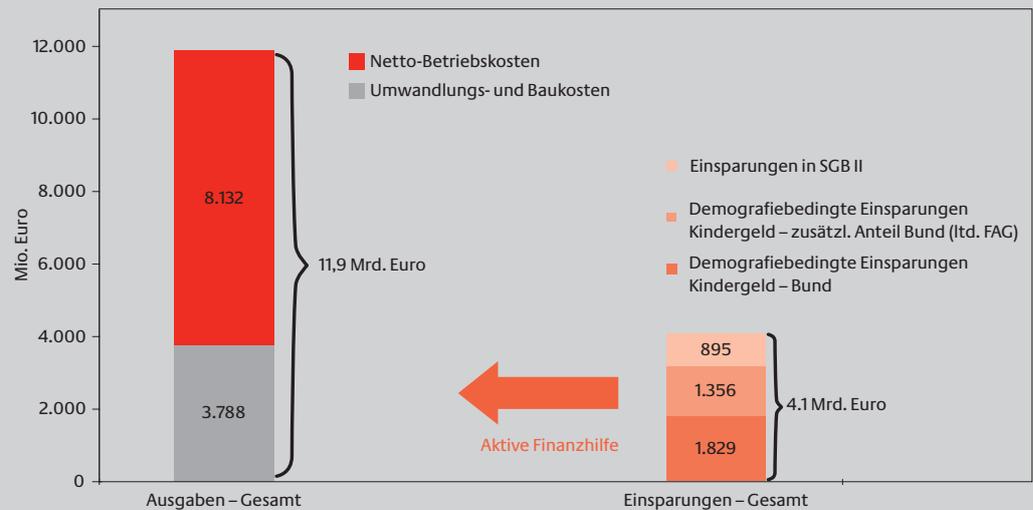
Quelle: Kompetenzzentrum, 2007

Die Ausbauplanung bis zum Jahr 2013 geht von relativ konstanten Umwandlungs- und Baukosten von rund 630 Mio. Euro pro Jahr aus (gesamt 3,78 Mrd. Euro). Die Einsparungen des Bundes steigen bis zum Jahr 2013 sukzessive an. In der Spitze erreichen die Betriebskosten eine Höhe von 2,32 Mrd. (bei 35 % Versorgungsquote). Die nachfolgende Grafik stellt die Gegenfinanzierung den jeweiligen Ausgaben für den Ausbau der Kinderbetreuung bis zum Jahr 2013 gegenüber. Das Finanzierungsmodell baut darauf auf, dass die Differenz des FAG-Anteils, den der Bund nicht beansprucht als Finanzierungsanteil für die Betriebskosten in den Ländern und Kommunen verwendet wird.



Der Bund erbringt seinen Finanzierungsanteil von 33 Prozent über den Ausbauperioden hinweg. Die nachfolgende zusammenfassende Darstellung bringt dies noch einmal deutlich zum Ausdruck. Die Bund trägt aktiv mit 4,1 Mrd. Euro einen Finanzierungsanteil an der Kinderbetreuung in Höhe von 34 Prozent und wird somit dem Anspruch eine Drittelbeteiligung an dem Finanzvolumen von 11,9 Mrd. Euro gerecht.

Abbildung 20: Gesamtausgaben für den Betreuungsausbau sowie Gesamteinsparungen des Bundes bis zum Jahr 2013



Quelle: Kompetenzzentrum, 2007

Fazit: Das von der Geschäftsstelle des Kompetenzzentrums vorgestellte Finanzierungskonzept berücksichtigt den Investitionscharakter des Ausbaus der Kinderbetreuung mit der Gegenfinanzierung der demografiebedingten Einsparungen und durch die Berücksichtigung der direkten Einsparungen im SGB II. Das Finanzierungskonzept legt vorsichtige Annahmen zugrunde. Alle Berechnungen sind mit Partnerinstituten abgestimmt.

VII.

Gesamtfazit

[◀ Inhalt](#)[◀ zurück](#)[weiter ▶](#)

Eine zentrale Aufgabe des Kompetenzzentrums ist es, bestehende familienbezogene Leistungen im Sinne einer nachhaltigen Familienpolitik zu optimieren. Dabei sind ggf. notwendige zusätzliche Finanzierungsbedarfe nicht ausschließlich aus dem Gesamthaushalt zu decken. Ziel ist es, die Finanzierung neuer oder veränderter Maßnahmen auch auf der Grundlage von Einsparmöglichkeiten im Rahmen der familienbezogenen Leistungen zu realisieren. Mit dem Finanzierungskonzept zum Ausbau der Kinderbetreuung ist dies überzeugend gelungen:

- Demographiebedingte Einsparungen im Kindergeld fließen nicht in den staatlichen Gesamthaushalt zur Förderung anderer Bereiche, sondern bilden die zentrale Grundlage zur Finanzierung des Ausbaus der Kinderbetreuung.
- Zusätzliche Beschäftigungseffekte, die durch eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf insbesondere bei Alleinerziehenden zu erwarten sind, führen zu Einsparereffekten bei den öffentlichen Haushalten durch die Reduzierung von Bedarfsgemeinschaften nach SGB II. Diese werden in den Ausbau der Kinderbetreuung reinvestiert.

Aus dem beschlossenen Ausbauprogramm resultierende gesamtwirtschaftliche Effekte können zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht umfassend abgeschätzt werden. Zu empfehlen ist daher, dass insbesondere die Auswirkungen auf die Haushalte von Bund, Länder und Kommunen sowie die erzielten Beschäftigungseffekte begleitend zum Ausbau bis 2013 ermittelt werden.

Eine kontinuierliche Betrachtung der Nutzeneffekte macht die zentrale Besonderheit des vorliegenden Konzeptes, den selbsttragenden Charakter der Finanzierung, deutlich. Durch die Re-Investition von Einsparungen und zusätzlichen Einnahmeneffekten verbleiben die Finanzmittel im System familienbezogener Leistungen.

Dieses PDF-Dokument ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung;
es wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

Herausgeber:

Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend
11018 Berlin
www.bmfsfj.de

Gestaltung: KIWI GmbH, Osnabrück

Für weitere Fragen nutzen Sie unser
Servicetelefon: 018 01/90 70 50*
Fax: 030 18/5 55 44 00
Montag–Donnerstag 9–18 Uhr
E-Mail: info@bmfsfj-service.bund.de

* nur Anrufe aus dem Festnetz, 3,9 Cent
pro angefangene Minute