

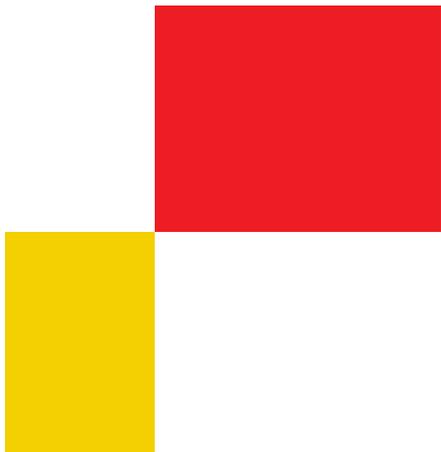


Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend

# Einnahmeffekte beim **Ausbau** von Kindertagesbetreuung.

## Anreize für Kommunen, mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten bereitzustellen.

Ergebnisse der Gutachten des Deutschen Instituts für  
Wirtschaftsforschung Berlin



## Vorwort

Liebe Leserinnen und Leser,

Familien in Deutschland brauchen bessere Bedingungen: einen neuen Mix aus Infrastruktur, Zeit und Geld. Ein gut ausgebautes Kinderbetreuungssystem ist dabei ein wesentlicher Ansatzpunkt. Denn die Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern zeigen, dass junge Paare sich häufiger für Kinder entscheiden, wenn sich Familie und Beruf miteinander vereinbaren lassen. Deshalb ist der Ausbau der Kinderbetreuung ein wichtiges Projekt der Bundesregierung. Das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) ist im Januar 2005 in Kraft getreten. Bis zum Jahr 2010 wollen wir das Angebot für die unter Dreijährigen an das westeuropäische Niveau heraufziehen.



Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW Berlin) hat auf Grundlage der Ergebnisse vor allem von zwei Gutachten (2003 und 2004) das Tagesbetreuungsausbaugesetz im Rahmen einer Bundestagsanhörung positiv bewertet. Öffentliche Ausgaben für Kindertageseinrichtungen sind danach rentabel, da sie eine hohe Rendite aufweisen und ihr volkswirtschaftlicher Nutzen die Kosten übersteigt. Besonders günstig sei, dass diese Nutzeneffekte der Kinderbetreuung primär den Kommunen und Ländern zugute kommen, da Einsparungen im Bereich der sozialen Fürsorge, der Jugendhilfe oder der Integration von Migranten sowie im Schulsektor zu erwarten sind. Das Gutachten des DIW von 2003 ermöglicht erstmals in Deutschland eine fachökonomische Auskunft über mögliche Einnahme- und Einspareffekte bei einem Ausbau der Kinderbetreuung.

Die Expertise des DIW von 2004 bestätigt, dass sich positive Auswirkungen vor allem für einzelne Gebietskörperschaften ergeben. Eine qualitativ gute Kinderbetreuung zählt als „weicher Standortfaktor für Unternehmen“, so der Autor der Expertise. Sie trägt dazu bei, dass Kommunen für die Ansiedlung von Unternehmen und zugleich für Arbeitnehmer an Attraktivität gewinnen. Höhere kommunale Steuereinnahmen durch zunehmende Wirtschaftsaktivitäten sind ein weiterer Effekt, der die Kosten für den Ausbau wieder aufwiegt. Zusätzliche positive Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt entstehen durch den Bedarf an ausgebildetem Personal für die Kinderbetreuung.

Die Nachfrage nach qualifizierter Kinderbetreuung und Förderung unserer Jüngsten ist groß. Denn eine gute Kinderbetreuung hat in erster Linie positive Effekte auf die Entwicklung der kindlichen Fähigkeiten. Zusätzlich verbessert der Ausbau die Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf und übt damit weitere positive Resultate auf Eltern aus, die mit einer Erwerbsarbeit ihr Einkommen sicherstellen. Wir haben seit Januar 2005 ein Gesetz, das den Ausbau der Kinderbetreuung für die unter Dreijährigen regelt. Die Kommunen werden dafür im Zuge des Finanzausgleichs jährlich um 1,5 Milliarden Euro entlastet. Wir haben harte Studien, die den ökonomischen Nutzen des Ausbaus bestätigen. Nun sind alle gefordert, die notwendigen Investitionen in unsere Kinder zu tätigen. Es lohnt sich!

*Renate Schmidt*

RENATE SCHMIDT  
BUNDESMINISTERIN FÜR FAMILIE, SENIOREN,  
FRAUEN UND JUGEND

## Inhalt

### I. Abschätzung der Brutto-Einnahmefekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen

Ergebnisse des Gutachtens des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW-AG, 2003), Autorin Dr. Katharina Spieß ..... 5

Der Betreuungsausbau stärkt die öffentlichen Haushalte und die Familien ..... 5

Der Betreuungsausbau entspricht den Wünschen der Mütter ..... 6

Der Betreuungsausbau bringt mehr, als er kostet ..... 7

**Die Ergebnisse im Einzelnen** ..... 9

Mögliche Steuer- und Sozialversicherungsmehreinnahmen über die Realisierung von Erwerbswünschen ..... 9

Ergebnisse bei einer Erwerbstätigkeit der Mütter mit nicht ganztätig betreutem Kind ..... 10

Ergebnisse bei einer Erwerbstätigkeit der Akademikerinnen mit nicht ganztätig betreutem Kind ..... 11

Mögliche Einsparungen in der Sozialhilfe über die Erwerbstätigkeit allein erziehender Mütter ..... 12

Kinderbetreuung schafft Arbeitsplätze – Mögliche Steuer- und Sozialversicherungsmehreinnahmen über zusätzliches Personal in den Betreuungseinrichtungen ..... 13

### II. Anreize für Kommunen, mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten bereitzustellen

Zusammenfassung der Expertise des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin (Oktober 2004), erschienen im DIW-Wochenbericht 3/2005, Autor Dr. Dieter Vesper ..... 15

Kinderbetreuung hat positive Auswirkungen auf die Volkswirtschaft ..... 15

Gebietskörperschaften profitieren ..... 16

Voraussetzung: Länder müssen Mittel weitergeben und Finanzausgleich ändern ... 16

Die Entwicklung der kommunalen Finanzen ..... 17

# I. Abschätzung der Brutto-Einnahme- effekte öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen

Ergebnisse des Gutachtens des Deutschen Instituts für  
Wirtschaftsforschung Berlin (DIW-AG, 2003),  
Autorin Dr. Katharina Spieß

Das Gutachten ergänzt die einsetzende Diskussion um qualitative Maßstäbe und Zielsetzungen eines Betreuungsausbaus und dessen Kosten um wichtige finanzielle Aspekte. Aus Untersuchungen im Ausland beispielsweise wissen wir, dass die Finanzierung des Ausbaus von Kindertagesstätten nicht in kurzfristiger Perspektive betrachtet werden darf. Berücksichtigt man so genannte Multiplikatoreneffekte, die entstehen, wenn infolgedessen z. B. der Erwerbswunsch von Müttern mit Kindern realisiert werden kann, so ergibt sich ein volkswirtschaftlicher Nutzen, der die Kosten des Kita-Ausbaus bei weitem übersteigt.

Das Gutachten gibt erstmals eine gute, weil differenzierte Auskunft über mögliche Brutto-Einnahme- und Einspareffekte der öffentlichen Haushalte und Sozialversicherungsträger bei einem Ausbau von Kindertageseinrichtungen. Berechnet werden neben den zusätzlichen Einkommensteuereinnahmen für exakt zu bestimmende Gruppen von Frauen sowie den erhöhten Beitragseinnahmen der Sozialversicherungsträger auch die Einnahmeeffekte durch zusätzliches Personal in den Kindertageseinrichtungen. Ergänzt wird dies durch die Berechnung von Einsparungen für die Kommunen über eine mögliche Erwerbstätigkeit Sozialhilfe beziehender und allein erziehender Mütter.

Die Berechnungen basieren auf den Daten des Sozioökonomischen Panels, das u. a. die Möglichkeiten bietet, z. B. für bestimmte Gruppen von Frauen Wünsche nach einer Berufstätigkeit sowie deren Umfang und Aktualität zu ermitteln. Die Untersuchung berücksichtigt lediglich die zusätzlichen Einnahmeeffekte, die der Kita-Ausbau für die alten Bundesländer bringen wird. Die Versorgungsquote in Ostdeutschland für die Krippen-, Kindergarten- und Hortkinder ist heute teilweise höher als im europäischen Ausland.

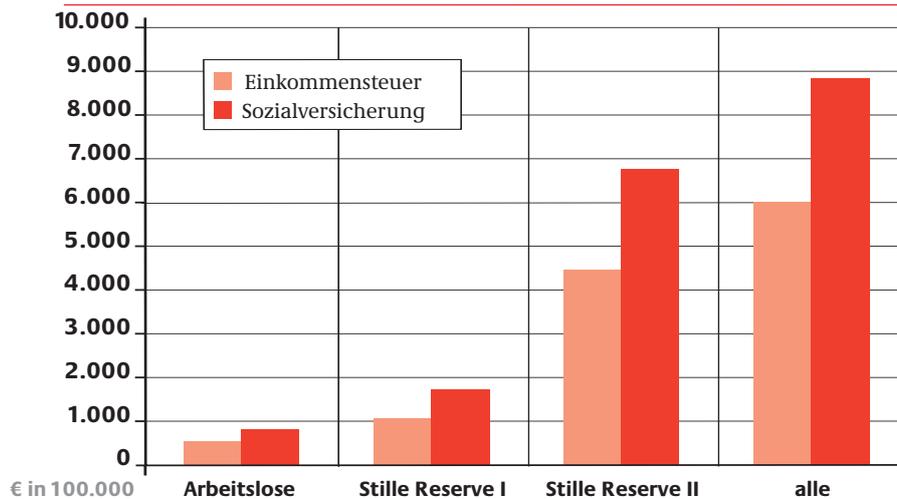
## Der Betreuungsausbau stärkt die öffentlichen Haushalte und die Familien

Der Untersuchung liegen verschiedene Szenarien zugrunde: Eine Maximalvariante berechnet die möglichen Mehreinnahmen für den Fall, dass alle erwerbswilligen Mütter mit Kindern ohne ganztägige Betreuung ihren Wunsch infolge des Kita-Ausbaus auch umsetzen können. Dies betrifft **alle** Berufsgruppen, insbesondere auch die allein erziehenden Mütter, die Facharbeiterinnen und die Akademikerinnen. Gerade die letzte Gruppe dürfte angesichts des Fachkräftemangels auf dem Arbeitsmarkt gute Chancen für einen Wiedereinstieg in ihren Beruf haben. Eine Minimalvariante stellt deshalb typisierend die möglichen Mehreinnahmen

vor, wenn **akademisch ausgebildete Mütter mit Kindern ohne ganztägige Betreuung** einer Erwerbstätigkeit nachgehen können.

Die sich insgesamt daraus ergebenden jährlichen Einnahmefekte bewegen sich im Bereich der **Einkommensteuer** zwischen **1,1 und 6 Mrd. €**, im Bereich der **Sozialversicherungen** zwischen **1,4 und 8,9 Mrd. €**. Selbst die Mehreinnahmen der Minimalvariante sind also erheblich und liegen in jedem Fall in Milliardenhöhe. Zwischen **148.000 und 1,6 Mio. Frauen** könnten so erreicht werden.

**Mögliche Mehreinnahmen über die Erwerbstätigkeit der Mütter mit nicht ganztägig betreutem Kind**



Ein bedarfsgerechter Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung ermöglicht schließlich auch jener Gruppe die Erwerbstätigkeit, die bislang wegen mangelnder Betreuungsmöglichkeiten für ihre Kinder auf Sozialhilfe angewiesen war. Dies betrifft vor allem allein erziehende Mütter. Die Expertise ermittelt mögliche Einsparungen für die Kommunen von rd. **800 Mio. €** für den Fall, dass alle **Alleinerziehenden mit nur einem Kind** unter dreizehn Jahren eine Berufstätigkeit aufnehmen.

Bei der Abschätzung der entlastenden Faktoren beim Ausbau der Kindertagesstätten spielen neben den potenziellen Mehreinnahmen durch die Erwerbstätigkeit der Mütter auch die Steuer- und Beitragsmehreinnahmen durch die Beschäftigung zusätzlichen Personals eine Rolle. Das Gutachten beziffert die Zahl der Arbeitsplätze, die auf diese Weise maximal geschaffen werden könnten, auf rd. **430.000**. Dies entspräche zusätzlichen Einkommenssteuereinnahmen in Höhe von **1,3 Mrd. €** und zusätzlichen Beitragseinnahmen der Sozialversicherungsträger in Höhe von **4,4 Mrd. €**.

## Der Betreuungsausbau entspricht den Wünschen der Mütter

Will man durch den Ausbau der Kinderbetreuung Müttern den Verbleib oder eine zügige Rückkehr in den Beruf erleichtern, so geben vor allem deren Wünsche die Ziele vor. Die wirkliche Wahlfreiheit fern von einer ideologischen Stigmatisierung der Nur-Hausfrau oder der angeblich verantwortungslosen berufstätigen Rabenmutter nützt den Familien. Zahlreiche Umfragen und Studien belegen, dass ein großer Teil der jungen Frauen heute eine Familie

haben möchte, ohne auf den Beruf zu verzichten – und umgekehrt. Eine weitere Studie des DIW Berlin und des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung Berlin vom Juni 2002<sup>1</sup> weist zudem einen unmittelbaren Zusammenhang zwischen einem umfassenden Angebot an Plätzen in Kindertageseinrichtungen und der Erwerbsbeteiligung von Müttern nach.

Im Falle einer verbesserten Infrastruktur im Betreuungssektor würden tatsächlich viele Mütter – vor allem in Westdeutschland – wieder in ihren Beruf zurückkehren oder mehr arbeiten wollen. Knapp 70 Prozent der nicht erwerbstätigen Frauen in Westdeutschland mit Kindern bis zu 12 Jahren wünschen sich die **Aufnahme einer Erwerbstätigkeit**, nur 23 Prozent der Mütter sind dort freiwillig nicht erwerbstätig. Knapp 30 Prozent der Mütter planen einen sofortigen Berufseinstieg, etwa 71 Prozent für die nächsten zwei oder mehr Jahre.

Bildungsniveau und Erwerbsneigung hängen positiv zusammen. Bei einem wachsenden Anteil von Frauen mit höherem Qualifikationsniveau ist in Zukunft auch mit einer höheren Erwerbsneigung zu rechnen. Diese Annahme wird durch die repräsentative Onlinebefragung „Perspektive Deutschland“ von McKinsey, stern und T-Online bestätigt. 89 Prozent der Mütter von Kleinkindern und 75 Prozent der Mütter von Kindergartenkindern geben als **Grund für ihre Nichterwerbstätigkeit** an, keine ausreichenden Betreuungsmöglichkeiten zu finden. Es ist also davon auszugehen, dass ein großer Teil der jungen Mütter infolge eines Betreuungsausbaus tatsächlich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stünde.

Gleichwohl, und das ist eine der Grundannahmen des Gutachtens, hängt die Erwerbswilligkeit der Mütter stark vom Alter ihres jüngsten Kindes ab. Viele Mütter von Kleinstkindern wollen gerade in den ersten Lebensmonaten viel Zeit mit ihren Kindern verbringen und nur in reduziertem Umfang oder gar nicht erwerbstätig sein. Deshalb erfolgte die Abschätzung potenzieller Einnahmeeffekte anhand der Mütter, deren jüngstes Kind mindestens zwei Jahre alt ist. Obergrenze der Berechnung sind Kinder bis zwölf Jahre. Da das Versorgungsniveau mit Plätzen in Kindertageseinrichtungen für die verschiedenen Altersgruppen sehr unterschiedlich ist, differenziert die Untersuchung nach Krippen-, Kita- und Hortkindern.

## Der Betreuungsausbau bringt mehr, als er kostet

Bereits im Jahr 2000 wurde der volkswirtschaftliche Nutzen der Kindertageseinrichtungen in der Stadt Zürich untersucht.<sup>2</sup> Insgesamt wird das Kosten-Nutzen-Verhältnis von Kindertageseinrichtungen mit mindestens 1 : 3,5 (untere Bandbreite) bzw. 1 : 4 (obere Bandbreite) angegeben. D. h., aus volkswirtschaftlicher Sicht fließen pro investierten Franken rund 4 Franken an die Gesellschaft zurück. Dieses Verhältnis wird auch von dem Gutachten der Universität Bielefeld aus dem Jahr 2002 bestätigt, das im Auftrag der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) erstellt wurde.<sup>3</sup>

An einem Beispiel aus dem DIW-Gutachten kann diese Wirkung bestätigt werden: Würden 1000 Akademikerinnen mit einem Kind im Krippenalter durch den Ausbau der Kinderbetreuung eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, würden sie 8,1 Mio. € Einkommen-

<sup>1</sup> Felix Büchel, C. Katharina Spieß: Form der Kinderbetreuung und Arbeitsmarktverhalten von Müttern in West- und Ostdeutschland, Berlin 2002.

<sup>2</sup> Sozialdepartement der Stadt Zürich (Hg.): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten, Bern 2000.

<sup>3</sup> Kathrin Bock-Formulla: Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten, Gutachten im Auftrag der GEW, Bielefeld 2002.

steuer und 10,4 Mio. € Sozialversicherungsbeiträge zusätzlich erbringen. Zudem sind durch die zusätzliche Beschäftigung von Betreuungspersonal weitere Steuereinnahmen in Höhe von 0,6 Mio. € und Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 2,0 Mio. € zu erwarten. Dem stehen Betriebskosten der öffentlichen Hand für das Ganztagesangebot in Höhe von 9 bis 10 Mio. € gegenüber.

Neben den unmittelbar messbaren fiskalischen Wirkungen sind weitere Nutzenaspekte belegt: **Die kognitiven und sprachlichen Fähigkeiten von Kindern, die bis zur Schule eine Kindertagesstätte besucht haben, sind besser ausgeprägt. Sie zeigen bessere schulische Leistungen und eine höhere soziale Integration. Betreuungsangebote sorgen für eine erhöhte Standortattraktivität, die Mobilitätsbereitschaft junger Familien wird sich auch daran orientieren. Schließlich entsteht ein Nutzen dadurch, dass die Spanne der Erwerbstätigkeit erweitert wird und die Zahl der Erwerbstätigen steigt: Auch Eltern erreichen über die gesamte Lebensspanne ein höheres erzielbares Einkommen. Davon profitieren nicht zuletzt auch die Unternehmen.**

Aktuell, in der Phase der Umsetzung des Betreuungsausbaus, liefert die Untersuchung des DIW Berlin wichtige Hinweise, die die weitere Diskussion mitbestimmen sollten. Ihr Wert liegt vor allem darin, dass die potenziellen Einnahme- und Einspareffekte differenziert beziffert werden können, wenn die Wünsche der Frauen, die jetzt mit der Kinderbetreuung beschäftigt sind, nach einer Berufstätigkeit erfüllt werden können. Auch wenn die Berechnungen heute noch wesentlich von der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes abhängen, so zeigen sie dennoch auf, dass sich auf lange Sicht erhebliche Entlastungen der Gebietskörperschaften ergeben werden. Sie sollten bei der Diskussion um den Ausbau von Kinderbetreuung nicht vernachlässigt werden, wenn es um die Frage geht: Wie kann der Ausbau finanziell geschultert werden?



# Ausbau von Kinderbetreuung.

## Die Ergebnisse im Einzelnen

Datengrundlage für die Berechnungen zusätzlicher Steuer- und Sozialversicherungsmehreinnahmen eines Ausbaus der Kinderbetreuung sind Stichproben des Sozioökonomischen Panels (SOEP) für das Jahr 2000.

Diese Daten enthalten Informationen über Haushaltszusammensetzungen, Erwerbs- und Familienbiografien, den Erwerbswunsch von Müttern, Erwerbsbeteiligung und berufliche Mobilität. Basis für die Abschätzungen sind die Informationen über Mütter, die nicht erwerbstätig sind, aber einen Erwerbswunsch äußern.

Die Untersuchung unterscheidet hier zwischen arbeitslos gemeldeten Müttern und Müttern der so genannten „Stillen Reserve“. Diese wiederum teilt sich in Personen auf, die sofort oder innerhalb des nächsten Jahres wieder erwerbstätig sein möchten (Stille Reserve I) und jene, die einen Wiedereinstieg innerhalb der nächsten zwei bis fünf Jahre planen (Stille Reserve II).

### Mögliche Steuer- und Sozialversicherungsmehreinnahmen über die Realisierung von Erwerbswünschen

Auf dieser Grundlage wurde für alle arbeitslosen Mütter und Mütter der Stillen Reserve ein potenzielles Bruttojahreseinkommen geschätzt, das die Wünsche nach Voll- und Teilzeit, Ausbildung, Berufserfahrung und Betriebszugehörigkeit berücksichtigte. Die Ergebnisse erfassen die Steuermehreinnahmen sowie die Beitragsmehreinnahmen für die Sozialversicherungsträger auf der Basis der geschätzten Löhne. Es wurden die gültigen Beitragssätze der Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung im Jahr 2000 unterstellt.

Die Untersuchung legt bei der Abschätzung zusätzlicher Einnahmen verschiedene Varianten zugrunde, von denen die folgenden beiden näher vorgestellt werden. Grundsätzlich wurden nur die Personen einbezogen, die tatsächlich eine Rückkehr in den Beruf wünschen.

- Es werden die zusätzlichen Einkommensteuereinnahmen und die erhöhten Beitragseinnahmen der Sozialversicherungsträger für alle in Westdeutschland arbeitslos gemeldeten Mütter und Mütter der Stillen Reserve I und II mit Kindern zwischen zwei und zwölf Jahren berechnet, deren Kind nicht ganztägig betreut wird.
- Alternativ erfolgt eine Konzentration auf die akademisch ausgebildeten Frauen dieser Gruppe.

## Ergebnisse bei einer Erwerbstätigkeit der Mütter mit nicht ganztägig betreutem Kind

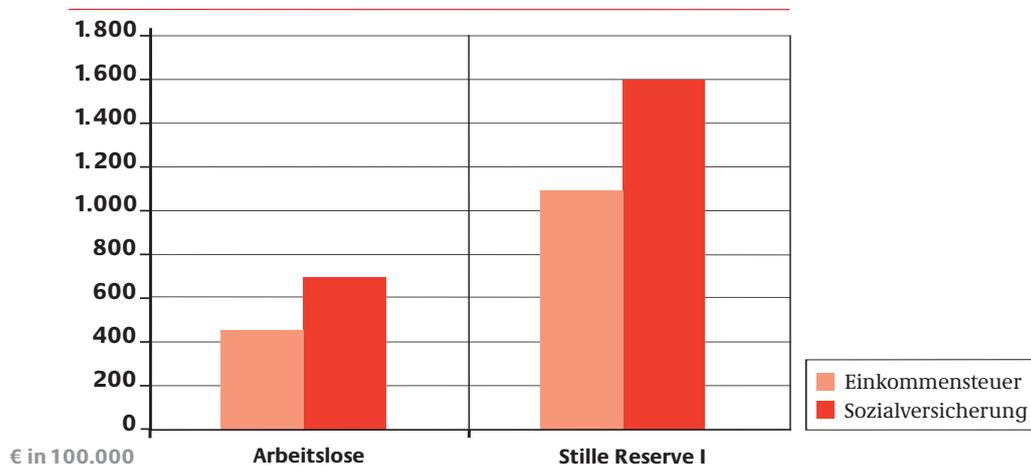
Das Abstellen dieser Variante auf die arbeitslosen Mütter und Mütter der Stillen Reserve mit nicht ganztägig betreutem Kind erfolgt beispielhaft, um die Auswirkungen zu veranschaulichen, die bestenfalls erreichbar sein werden, wenn diese Gruppe arbeitswilliger Frauen eine Anstellung erhalten könnte. Auf eine Unterscheidung nach einzelnen Berufsgruppen soll bewusst verzichtet werden.

Da die Erwerbswilligkeit von Müttern nach wie vor stark vom Alter ihres jüngsten Kindes abhängt, wurde zur Abschätzung potenzieller Einnahmeeffekte typisierend eine Untergrenze für das jüngste Kind von zwei Jahren und eine Obergrenze von zwölf Jahren angenommen.

Die potenziellen Mehreinnahmen belaufen sich bei einer Erwerbstätigkeit der **arbeitslosen Mütter** (121.000)<sup>4</sup>, deren jüngstes Kind noch keine Ganztagsbetreuung in einer Kindertageseinrichtung nutzt, für die öffentliche Hand auf knapp 470 Mio. €, für die Sozialversicherungsträger auf bis zu 700 Mio. €.

Die analoge Gruppe der **Mütter der Stillen Reserve I** (273.000) würde zusätzliche Steuereinnahmen von bis zu 1,1 Mrd. € und zusätzliche Beitragseinnahmen von bis zu 1,6 Mrd. € erwirtschaften, sofern alle erwerbstätig würden.

### Mögliche Mehreinnahmen über die Erwerbstätigkeit der Mütter mit nicht ganztägig betreutem Kind – Vergleich Arbeitslose und Stille Reserve I



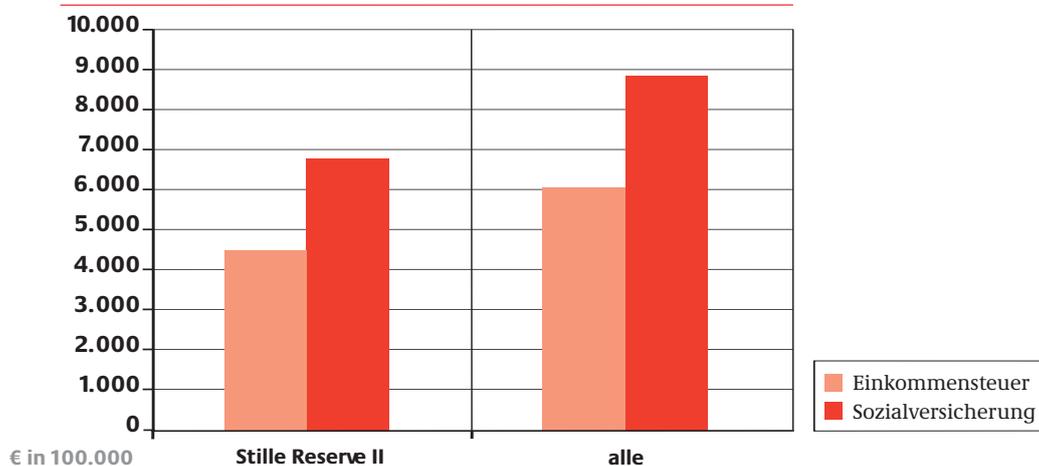
Eine Erwerbstätigkeit aller **Mütter der Stillen Reserve II** (1.235.000) könnte knapp 4,4 Mrd. € zusätzliche Steuereinnahmen und bis zu 6,7 Mrd. € zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge pro Jahr einbringen.

Bei einer Erwerbstätigkeit aller drei Gruppen (1,6 Mio.) beliefen sich die zusätzlichen **Steuermehreinnahmen** der öffentlichen Haushalte auf bis zu **6 Mrd. €**, während die **Sozialversicherungsträger** mit Mehreinnahmen von bis zu **8,9 Mrd. €** im Jahr rechnen könnten. **Es geht insgesamt also um einen Betrag von knapp 15 Mrd. € im Jahr.**

<sup>4</sup> Die Zahl der (westdeutschen) arbeitslosen Frauen erweist sich u. a. deshalb als erstaunlich niedrig, weil Mütter während der Elternzeit nicht arbeitslos gemeldet sind.

Um diese Variante zu realisieren, müssten alle zurzeit nicht erwerbstätigen Mütter mit Kindern ohne ganztägige Betreuung erwerbstätig werden.

### Mögliche Mehreinnahmen über die Erwerbstätigkeit der Mütter mit nicht ganztägig betreutem Kind – Vergleich Stille Reserve II und alle



### Ergebnisse bei einer Erwerbstätigkeit der Akademikerinnen mit nicht ganztägig betreutem Kind

Vor allem für die Akademikerinnen sind angesichts eines Fachkräftemangels die Chancen gut, ihre Erwerbswünsche zu realisieren. Die potenziellen Mehreinnahmen belaufen sich bei einer Erwerbstätigkeit der **arbeitslosen Akademikerinnen** (19.000), deren jüngstes Kind noch keine Ganztagsbetreuung in einer Kindertageseinrichtung nutzt, für die öffentliche Hand auf rd. 160 Mio. €, für die Sozialversicherungsträger auf rd. 200 Mio. €.

Die analoge Gruppe der **Akademikerinnen der Stillen Reserve I** (40.000) würde zusätzliche Steuereinnahmen von rd. 350 Mio. € und zusätzliche Beitragseinnahmen von rd. 420 Mio. € erwirtschaften, sofern alle erwerbstätig würden.

Eine Erwerbstätigkeit aller **Akademikerinnen der Stillen Reserve II** (89.000) könnte rd. 630 Mio. € zusätzliche Steuereinnahmen und rd. 770 Mio. € zusätzliche Sozialversicherungsbeiträge pro Jahr einbringen.

Bei einer Erwerbstätigkeit aller drei Gruppen (148.000) beliefen sich die zusätzlichen **Steuermehreinnahmen** der öffentlichen Haushalte auf rd. **1,1 Mrd. €**, während die **Sozialversicherungsträger** mit Mehreinnahmen von rd. **1,4 Mrd. €** im Jahr rechnen könnten. **Es geht insgesamt also um einen Betrag von 2,5 Mrd. € im Jahr**, wenn alle zurzeit nicht erwerbstätigen Akademikerinnen mit Kindern ohne ganztägige Betreuung erwerbstätig würden.

## Mögliche Einsparungen in der Sozialhilfe über die Erwerbstätigkeit allein erziehender Mütter

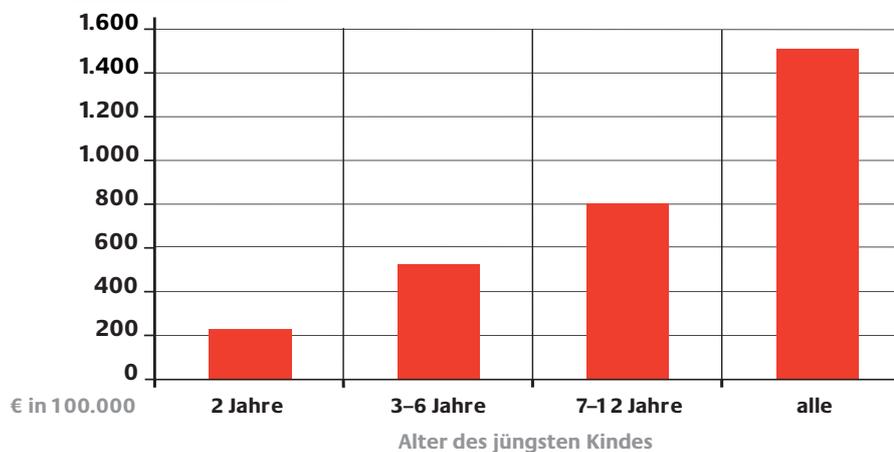
Die Berechnungen möglicher Einsparungen über die Erwerbstätigkeit Sozialhilfe beziehender Mütter basiert auf einer Stichprobe der Sozialhilfeempfängerstatistik des Jahres 1997. In das Gutachten wurden nur die allein erziehenden Mütter mit Kindern unter 13 Jahre aufgenommen. Es ist bekannt, dass gerade allein erziehende Mütter große Anstrengungen unternehmen, um aus dem Sozialhilfebezug herauszukommen.

Werden ihnen geeignete Betreuungsmöglichkeiten angeboten, ist in hohem Maße mit der Aufnahme einer Berufstätigkeit zu rechnen.

1997 bezogen in Westdeutschland insgesamt 244.000 allein erziehende Mütter mit Kindern unter 13 Jahren Sozialhilfe. Unterschieden nach dem Alter des jüngsten Kindes, hatten 53 Prozent der Mütter Kinder im Schulalter, 32 Prozent Kinder im Kindergartenalter und 15 Prozent Kinder im Alter von unter 3 Jahren.

Die Ausgaben für diese Mütter wurden nach der Anzahl der Kinder und nach deren Alter aufgeschlüsselt. Das **Einsparpotenzial** liegt für den Fall der Erwerbstätigkeit der Mütter **insgesamt bei rd. 1,5 Mrd. €**. Dabei entfielen auf die Gruppe der Mütter mit Kindern im Krippenalter annähernd 240 Mio. €, auf die mit Kindern im Kindergartenalter annähernd 500 Mio. €, auf die mit einem jüngsten Kind im Hortalter bis zu 790 Mio. € im Jahr.

Mögliche Einsparungen bei Sozialhilfe beziehenden Müttern



Geht man davon aus, dass Mütter mit einem Schulabschluss eher eine Erwerbstätigkeit finden werden, würden sich für die öffentlichen Haushalte im Bereich der Sozialhilfe **rd. 580 Mio. € an Einsparungsmöglichkeiten** ergeben. Unterschieden nach dem Alter des jüngsten Kindes, bedeutet dies: Der Ausbau des Krippenbereichs brächte rd. 170 Mio. €, der Ausbau des Kindergartenbereichs rd. 310 Mio. € und der Ausbau des Hortbereichs annähernd 100 Mio. € an Einsparungen.

Schließlich berechnet das Gutachten mögliche Einsparungen im Bereich der Sozialhilfe für die Mütter, die ihre **Nichterwerbstätigkeit mit „häuslicher Bindung“ begründen** und infolge des Kita-Ausbaus dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stünden.

Wenn **diese Mütter** mit Kleinstkindern einer Erwerbstätigkeit nachgegangen wären, hätten sich Einsparungen in Höhe von rd. 130 Mio. € ergeben. Bei Müttern mit Kindern im Kindergartenalter wäre ein Betrag in Höhe von rd. 290 Mio. € möglich gewesen. Bei Müttern mit Hortkindern hätten Einsparungen in der Höhe von 370 Mio. € erzielt werden können. In der Summe beliefen sich die Einsparungen der öffentlichen Haushalte im Bereich der Sozialhilfe durch den Ausbau von Kindertageseinrichtungen bei einer gleichzeitigen Erwerbstätigkeit der Mütter auf **790 Mio. €**.

### **Kinderbetreuung schafft Arbeitsplätze – Mögliche Steuer- und Sozialversicherungsmehreinnahmen über zusätzliches Personal in den Betreuungseinrichtungen**

Eine quantitativ ausreichende und qualitativ gute Kinderbetreuung in Deutschland schafft Arbeitsplätze. Die Untersuchung des DIW Berlin hat deshalb mögliche Einnahmen über den Ausbau des Personals in westdeutschen Kindertageseinrichtungen abgeschätzt. Anhand der SOEP-Daten konnte für alle arbeitslosen Mütter und die Mütter der Stillen Reserve die Anzahl ihrer Kinder errechnet werden, die einen Betreuungsbedarf hätten, sofern die Mütter erwerbstätig wären. Wiederum wurde nach drei Altersgruppen der Kinder unterschieden. Der tatsächliche Bedarf an Vollzeitkräften in Krippen, Kindergärten und Horten wurde anhand eines Betreuungsschlüssels, der die durchschnittliche Zahl der verfügbaren Plätze je Vollzeitstelle regelt, berechnet. Im Hortbereich orientiert sich die Berechnung an durchschnittlichen Personalstandards.

Zusätzlich geht die Berechnung von der Annahme aus, dass die Mütter ihre Kinder in Kindertagesstätten betreuen lassen und keine anderen Betreuungsformen – wie Tagesmütter – wählen. Zweitens setzt sie voraus, dass auf dem Arbeitsmarkt ausreichend Fachkräfte aus dem sozialpädagogischen Bereich zur Verfügung stehen.

Nach einer Berechnung der Kinder erwerbswilliger Mütter ohne ganztägige Betreuung konnte die Anzahl der benötigten Fachkräfte ermittelt werden.

Demzufolge gibt es für die Kinder der arbeitslos gemeldeten Mütter einen Bedarf bis zu 13.089 Fachkräften, für die Kinder der Mütter der Stillen Reserve I einen Bedarf bis zu 55.775 Fachkräften und für die Kinder der Mütter der Stillen Reserve II einen Bedarf bis zu 360.776 Fachkräften. In der Summe sind dies bis zu **429.640 Fachkräfte**, die für einen bedarfsgerechten Ausbau der Krippen, Kindergärten und Horte benötigt würden.

Würden die Kinder der vormals arbeitslosen Mütter in einer Kindertagesstätte betreut, ergäben sich mit der Einstellung dieser zusätzlichen Fachkräfte rd. 39 Mio. € an möglichen Steuermehreinnahmen. Die Fachkräfte, die zur Betreuung der Kinder von Müttern der Stillen Reserve I eingestellt würden, erwirtschafteten rd. 127 Mio. €. Im Bereich der Stillen Reserve II wären dies rd. 1,1 Mrd. €. Insgesamt beträgt das Potenzial an **möglichen Steuermehreinnahmen rd. 1,2 Mrd. €**.

Dementsprechend sehen die zusätzlichen Beitragseinnahmen der Sozialversicherungsträger folgendermaßen aus. Für den Fall der Erwerbstätigkeit der arbeitslosen Mütter beliefen sich die Beitragseinnahmen der zusätzlich eingestellten Fachkräfte auf rd. 130 Mio. €, bei der Stillen Reserve I auf rd. 570 Mio. €, bei der Stillen Reserve II auf rd. 3,7 Mrd. €. Insgesamt ergäbe dies rd. **4,4 Mrd. €** zusätzliche **Beitragseinnahmen der Sozialversicherungsträger**.

Insgesamt bewegen sich die **möglichen Mehreinnahmen** durch den Ausbau der Kindertageseinrichtungen sowohl im Bereich der Einkommensteuer als auch im Bereich der Sozialversicherung in **Milliardenhöhe**.

Die Wirkungen des Ausbaus der Kindertagesbetreuung sind stark von der Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes abhängig. Das Gutachten erlaubt es, Wirkungen alternativer **Annahmen je 1.000 Personen** aufzuzeigen:

Je 1.000 Personen	Steuermehreinnahmen	Beitragszuwachs in der Sozialversicherung	Einsparungen in der Sozialhilfe
	in Mio. €		
Erwerbsaufnahme von arbeitslosen Müttern, deren jüngstes Kind zwischen 2 und 12 Jahre alt ist	3,8	5,7	
Erwerbsaufnahmen arbeitsloser Akademikerinnen	8,1	10,4	
Erwerbsaufnahmen allein erziehender Mütter, die aus dem Sozialhilfebezug herausfallen	s. o.	s. o.	6,6
Zusätzliches Fachpersonal für Kinder			
■ in Kinderkrippen	0,6	2	
■ in Kindergärten	0,27	0,9	
■ im Hortbereich	0,16	0,5	

## II. Anreize für Kommunen, mehr Kinderbetreuungsmöglichkeiten bereitzustellen

Zusammenfassung der Expertise des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin (Oktober 2004), erschienen im DIW-Wochenbericht 3/2005, Autor Dr. Dieter Vesper

### Kinderbetreuung hat positive Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Ergänzend zu der großen Studie des DIW von 2003 kommt eine zusätzliche Expertise des DIW (Autor: Dr. Dieter Vesper) zu dem Ergebnis, dass es aus gesamtwirtschaftlicher Sicht gute Gründe gibt, die für einen verstärkten Ausbau von Kinderbetreuung sprechen:

- Eltern können am Erwerbsleben teilnehmen oder vermeiden, aus der Erwerbstätigkeit auszusteigen;
- Kindertagesstätten spielen eine wichtige Rolle für die Integration, Sozialisation und Ausbildung von Kindern und beeinflussen damit die Ausprägung von Humankapital;
- die Lebensqualität der Einwohner und die Standortattraktivität für Unternehmen werden gesteigert – Kindertagesstätten sind ein nicht zu unterschätzender „weicher“ Standortfaktor;
- Kindertagesstätten schaffen Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten, deren Wirkung durch die Wiederverausgabung der Einkommen (Multiplikatorenwirkung) erhöht wird.

In einer Anhörung des Bundestages am 27. September 2004 führte die Vertreterin des DIW, Dr. Katharina Spieß, die einzelnen Aspekte aus. Spieß bezeichnete öffentliche Ausgaben für Kindertageseinrichtungen als sehr rentabel, da sie ökonomisch ausgedrückt eine hohe Rendite aufwiesen und deren volkswirtschaftlicher Nutzen die Kosten übersteige. Besonders günstig sei zudem, dass diese Nutzeneffekte der Kinderbetreuung primär den Kommunen und Ländern zugute kämen: Einsparungen seien z. B. im Bereich der sozialen Fürsorge, der Jugendhilfe, der Arbeitsmarktintegration von Müttern oder der Integration von Migranten sowie im schulischen Bereich zu erwarten.

Zu den positiven Effekten für die Kinder zählte Spieß die besonders hohe „Rendite“ einer erfolgreichen frühkindlichen Förderung. Eine gute Kinderbetreuungsqualität habe positive Effekte auf die Entwicklung der kindlichen Fähigkeiten. Dies könne dazu führen, dass geringere öffentlich finanzierte Mittel während der Schullaufbahn oder im Jugendhilfebereich notwendig werden. Längerfristig seien höhere Lebenseinkommen, eine geringere Sozialhilfeabhängigkeit oder eine geringere Kriminalität zu erwarten.

Der Kinderbetreuungsausbau verbessere außerdem die Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf und habe somit auch positive Effekte für die Eltern. Da beide Eltern-

teile einer Erwerbstätigkeit nachgehen könnten, bringe dies gesamtwirtschaftlich betrachtet auch ein steigendes Steuer- und Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen. Hinzu kämen mögliche Einsparungen im Sozialhilfereich, wenn sozialhilfebeziehende Eltern- teile – häufig Alleinerziehende – einer Erwerbstätigkeit nachgehen können.

Positive Effekte für den Arbeitsmarkt sah Spieß vor allem darin, dass mehr Erzieherinnen und Sozialpädagogen benötigt würden, die wiederum zusätzliche Einkommensteuer- und Sozialversicherungseinnahmen brächten. Auch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie z. B. Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen für Mütter nach längeren Erwerbspausen könnten reduziert werden.

## Gebietskörperschaften profitieren

Die neue DIW-Expertise bezeichnet eine qualitativ gute Kinderbetreuung als weichen Standortfaktor für Unternehmen, der indirekt dazu beiträgt, dass sich die Wertschöpfungs- und Wirtschaftskraft einer Kommune erhöht: Die Kommune wird für die Ansiedlung von Unternehmen und zugleich für einzelne Arbeitnehmer attraktiver. Mit größeren Wirtschaftsaktivitäten gingen auch höhere kommunale Steuereinnahmen einher, weil das Gewerbesteueraufkommen, das Einkommenssteueraufkommen und das Umsatzsteueraufkommen – über die Wiederverausgabung zusätzlicher Einkommen – einer Gemeinde zunehmen könne.

Ein Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung ziehe zunächst unmittelbar höhere Ausgaben in den kommunalen Haushalten nach sich, führe aber neben den beschriebenen Mehreinnahmen bei Steuern und Gebühren auch zu einer größeren Chancengleichheit von Kindern in ihrer Sozialisation und Integration. Einsparungen bei der Sozialhilfe und der Jugendhilfe bzw. den Unterkunftskosten (nach 2005) sind deshalb, so die DIW-Expertise, wahrscheinlich. Mit Entlastungseffekten sei außerdem dann zu rechnen, wenn allein erziehenden Elternteilen, die bisher aufgrund mangelnder Kinderbetreuungsmöglichkeiten auf Sozialhilfe und andere öffentliche Transfers angewiesen waren, nunmehr eine Berufstätigkeit ermöglicht wird. Dies gelte auch, wenn die Gemeinden im Zuge der Arbeitsmarktreformen von Sozialhilfeleistungen entlastet werden. Das DIW bewertet damit insgesamt die Kosten-Nutzen-Relationen positiv.

## Voraussetzung: Länder müssen Mittel weitergeben und Finanzausgleich ändern

Aus verfassungsrechtlichen Gründen kann der Bund den Gemeinden nicht unmittelbar Zuweisungen gewähren. Gleichzeitig wird ein großer Teil der vom DIW erwarteten Mehreinnahmen der Kommunen in die Kassen der Länder und des Bundes bzw. der Sozialversicherungsträger fließen. Deshalb hängt der Umfang, in dem die Kinderbetreuung ausgebaut wird, stark davon ab, ob die Länder die von der Bundesregierung zugesicherten 2,5 Mrd. Euro zur Entlastung in voller Höhe an die Gemeinden weitergeben. Im komplexen Geflecht der föderalen Aufgaben- und Finanzverteilung sind die Länder sozusagen die Achillesferse.

Wenn die Länder die Gelder weiterleiten – so die Empfehlung des DIW –, sollten sie im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs nicht als Schlüsselzuweisungen, sondern als zweckgebundene Zahlungen an die Gemeinden fließen. Im Zuge der finanzkraftabhängigen Verteilung der Gelder wären ansonsten die finanzschwächeren Gemeinden im Vorteil und die Gelder könnten zudem für andere Zwecke verwendet werden. Der Bund, so empfiehlt die Expertise, sollte deshalb in Verhandlungen darauf hinwirken, dass die Mittel als zweckgebundene Zuweisungen an die Gemeinden weitergegeben werden.

## Die Entwicklung der kommunalen Finanzen

Die künftige Finanzsituation der Kommunen beurteilt das DIW verhalten positiv: Indizien sind die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, die Senkung der Gewerbesteuerumlage, die von den Gemeinden an die Länder und den Bund abgeführt wird, und die konjunkturelle Erholung, die die kommunalen Steuereinnahmen steigen lassen wird. Für eine Erholung der kommunalen Finanzen spricht außerdem, dass im Zuge des demografischen Wandels Einsparungen bei der Jugendhilfe zu erwarten sind, die an anderer Stelle eingeplant werden sollten.

Das DIW empfiehlt eine grundsätzliche Diskussion, inwieweit die Kindererziehung und -betreuung im kommunalen Finanzausgleich stärker berücksichtigt werden kann. Aus ökonomischer, fiskalischer und familienpolitischer Sicht sprächen wichtige Gründe dafür. Ziel sei es, dass einer Gemeinde umso mehr Gelder zur Verfügung gestellt würden, je mehr Kinder dort leben und je besser die Kinderbetreuungsmöglichkeiten sind.



## Impressum

Herausgeber:  
Bundesministerium  
für Familie, Senioren, Frauen  
und Jugend  
11018 Berlin  
Internet: [www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de)

Bezugsstelle:  
Publikationsversand der Bundesregierung  
Postfach 48 10 09  
18132 Rostock  
Tel.: 0 18 88/80 80 800  
Fax: 0 18 88/10 80 80 800  
E-Mail: [publikationsversand@bundesregierung.de](mailto:publikationsversand@bundesregierung.de)  
Internet: [www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de)

Stand: April 2005

Gestaltung:  
KIWI GmbH, Osnabrück

Druck:  
DruckVogt GmbH, Berlin

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der  
Bundesregierung; sie wird kostenlos abgegeben und ist  
nicht zum Verkauf bestimmt.

Für weitere Fragen nutzen Sie unser  
Servicetelefon: 0 18 01/90 70 50\*  
Fax: 0 18 88/5 55 44 00  
Montag–Donnerstag 7–19 Uhr

\* nur Anrufe aus dem Festnetz, 9–18 Uhr 4,6 Cent,  
sonst 2,5 Cent pro angefangene Minute