ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

T +43(0) 1 388 55 11
E office@ecoaustria.ac.at
W www.ecoaustria.ac.at

Am Heumarkt 10 | 1030 Wien
UID: ATU68399226
ZVR-Zahl: 018557977

Bank Austria:
IBAN: AT45 1200 0509 8008 0716
BIC: BKAUATWW

Erste Bank:
IBAN: AT50 2011 1822 5119 6600
BIC: GIBAATWWXXX

Raiffeisenlandesbank NÖ-Wien:
IBAN: AT34 3200 0000 1200 0311
BIC: RLNWATWW

Wien, 21. September 2021

BERICHT

Kurzstudie: Kosten und Nutzen des Ausbaus der Elementarpädagogik

Erstellt für die Wirtschaftskammer Österreich

BERICHT

Kurzstudie: Kosten und Nutzen des Ausbaus der Elementarpädagogik

Mag. Nikolaus Graf, Priv.-Doz. Dr. Monika Köppl-Turyna

September 2021

Inhalt

1. HINTERGRUND UND MOTIVATION 3

2. THEORETISCHE ASPEKTE: KURZ- UND LANGFRISTIGE EFFEKTE DES AUSBAUS DER KINDERBETREUUNG 4

2.1. Arbeitsmarktpartizipation und Einkommen der Eltern 4

2.2. Kurz- und langfristige Effekte auf die Kinder 5

2.3. Fertilität 6

3. ABSCHÄTZUNG DER NUTZEN UND KOSTEN DES AUSBAUS DER ELEMENTARPÄDAGOGIK 7

3.1. Bestehende Untersuchungen von Kosten und Nutzen der Kinderbetreuung in Österreich 7

3.2. Annahmen und Methodik für die Abschätzung des Nutzens und der Kosten 7

3.3. Ergebnisse der Untersuchung 14

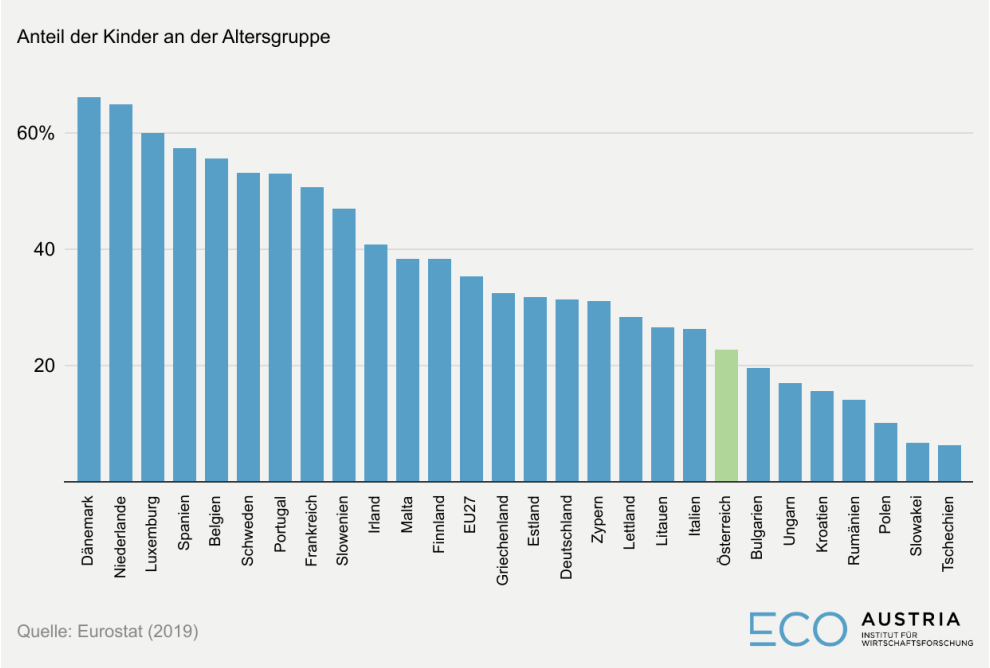
4. SCHLUSSFOLGERUNGEN 25

5. LITERATUR 27

1. Hintergrund und Motivation

Die sogenannten Barcelona-Ziele der Europäischen Union sehen einen massiven Ausbau der Betreuungsmöglichkeiten für Kleinkinder bis zum schulpflichtigen Alter vor. Bei seiner Tagung in Barcelona im Jahr 2002 legte der Europäische Rat folgende Ziele für diesen Bereich fest: „(…) Die Mitgliedstaaten sollten Hemmnisse beseitigen, die Frauen von einer Beteiligung am Erwerbsleben abhalten, und bestrebt sein, nach Maßgabe der Nachfrage nach Kinderbetreuungseinrichtungen und im Einklang mit den einzelstaatlichen Vorgaben für das Versorgungsangebot bis 2010 für mindestens 90 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter und für mindestens 33 % der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen.“ Während auch aufgrund der Investitionen in den letzten Jahren Betreuungsplätze für Kinder zwischen drei und fünf Jahren in Österreich ausreichend vorhanden sind, ist das bei der Betreuung der Kinder im Alter von null bis zwei Jahren nicht der Fall.[1] Abbildung 1 zeigt die internationalen Unterschiede in der Partizipation der Null- bis Zweijährigen an formeller Kinderbetreuung (Kindergärten, Krippen, Tagesmutter usw.).

Abbildung 1: Kinderbetreuung und Elementarpädagogik Null- bis Zweijährige international



Es zeigt sich, dass Österreich zu jenen Ländern gehört, in denen das Barcelona-Ziel nicht erreicht wird. So wurden im Jahr 2019 in Österreich knapp 23 Prozent der Kinder im Alter bis drei Jahre in formeller Betreuung untergebracht (Voll- und Teilzeit), was 10 Prozentpunkte unter dem

[1] Im internationalen Vergleich, z.B. von Eurydice oder wie im Barcelona-Ziel definiert, wird zwischen zwei Altersgruppen unterschieden: Null- bis Zweijährigen bzw. Drei- bis Fünfjährigen. Die erste Kategorie entspricht den Crèches/Kinderkrippen, die bis zum vollendeten dritten Lebensjahr (dritten Geburtstag) besucht werden. Die zweite Kategorie erfasst Kindergärten, die bis zum vollendeten sechsten Lebensjahr (sechsten Geburtstag) besucht werden. Diese Aufteilung erfolgt unabhängig von der Organisation einer Bildungseinrichtung (z.B. gemeinsame Familiengruppen für Null- bis Fünf-Jährige).

Barcelona-Ziel liegt. In Dänemark waren es 66, in den Niederlanden 65 Prozent. Der Schnitt der 27 EU-Länder liegt inzwischen auch bei 35 Prozent und damit über der Marke des Barcelona-Ziels.

2. Theoretische Aspekte: Kurz- und langfristige Effekte des Ausbaus der Kinderbetreuung

2.1. Arbeitsmarktpartizipation und Einkommen der Eltern

Einige empirische Untersuchungen analysieren, inwiefern die Ausweitung des Angebots an Elementarpädagogik das Arbeitsangebot der Mütter beeinflusst. Die Effekte sind zum Teil heterogen und hängen vom bereits existierenden Angebot, von den kulturellen Normen, der jeweiligen institutionellen Ausgestaltung, vom Bildungs- und Einkommensniveau der Mütter und von weiteren Faktoren ab. So lassen sich folgende Schlüsse ziehen: In Ländern mit bereits gut ausgebautem Angebot bzw. mit bereits recht hohem Arbeitsangebot für die Mütter (wie etwa Skandinavien) sind die Effekte auf die Frauen niedriger. Lundin et al. (2008) nutzen eine schwedische Kinderbetreuungsreform aus dem Jahr 2002, die die Preise für Kinderbetreuung gesenkt hat. Unter Anwendung von Differenz-in-Differenzen-Verfahren finden Lundin et al. (2008) Null-Effekte der reduzierten Kinderbetreuungspreise auf die Beschäftigung von Müttern. Ähnlich analysieren Havnes und Mogstad (2011) die Einführung der subventionierten universellen Kinderbetreuung für drei- bis sechs-jährige Kinder in Norwegen von 1976 bis 1979 und finden keine positiven Effekte der öffentlichen Kinderbetreuung auf die Erwerbstätigkeit der Mütter. Allerdings finden Andersen und Havnes (2019) für spätere Jahre (ab dem Jahr 2002), dass die Kinderbetreuung zu einer Erhöhung des Arbeitsangebots für in Partnerschaft lebende Mütter führt, die einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen.

Außerdem wurden besonders positive Effekte für jene Gruppen gefunden, die traditionell weniger am Arbeitsmarkt aktiv sind, etwa wegen traditioneller Rollenbilder (wie sie auch in Österreich vorherrschen). Mit Blick auf eine Gruppe von Frauen, deren Arbeitsmarktbeteiligung vor einer Kinderbetreuungsreform besonders niedrig war, analysiert Schlosser (2007) die Auswirkungen eines kostenlosen universellen Vorschulangebots für Drei- bis Vierjährige auf das Arbeitsangebot arabischer Mütter in Israel. Unter Verwendung von Daten der israelischen Arbeitskräfteerhebung aus den Jahren 1998 bis 2003 findet sie erhebliche positive Effekte der kostenlosen universellen Kinderbetreuung auf besser gebildete arabische Mütter.

Auch Nollenberger und Rodríguez-Planas (2015) analysierten ein Umfeld, in dem die Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen besonders niedrig war. Anhand eines natürlichen Experiments in Spanien untersuchten sie die Auswirkungen eines öffentlichen Ganztagsbetreuungsangebots für Dreijährige vor dem Hintergrund einer geringen Erwerbsbeteiligung von Frauen und einer unzureichenden Infrastruktur von Kinderbetreuungsplätzen. Sie fanden heraus, dass für jedes zehnte zusätzliche Kind, das in der öffentlichen Kinderbetreuung angemeldet wird, statistisch betrachtet zwei Mütter eine Beschäftigung aufnehmen.

Eine Vielzahl an Studien untersuchte Reformen des Kinderbetreuungsangebots in Deutschland, das mit Österreich am besten vergleichbar ist. Bauernschuster und Schlotter (2015) nutzten die Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz in Deutschland, der an Geburtsstichtage geknüpft war und in den Folgejahren zu einem deutlichen Anstieg des Kindergartenbesuchs von Dreijährigen führte. Auch Müller und Wrohlich (2020) analysierten die Verfügbarkeit von Kinderbetreuung in Deutschland. Die Identifikation basiert auf der räumlichen und zeitlichen Variation des Ausbaus der öffentlich geförderten Kinderbetreuung, der durch zwei umfassende Reformen der Kinderbetreuungspolitik ausgelöst wurde. Dabei hat der Anstieg der Kinderbetreuungsplätze um einen Prozentpunkt die Erwerbsbeteiligung von Müttern um 0,2 Prozentpunkte erhöht. Die beiden Studien werden herangezogen, um die Simulation für Österreich durchzuführen.

Huebner et al. (2020) analysierten für Deutschland Reformen, im Rahmen derer Kita-Gebühren abgeschafft wurden. Die Autoren weisen nach, dass die Reformen die Intensität der Nutzung von Elementarpädagogik und die Arbeitszeit der Mütter um etwa 7,1 Prozent erhöhen (*intensive margin*). Auch Busse und Gathmann (2020) nutzen die gestaffelte Einführung einer kostenlosen universellen Tagesbetreuung für Kinder zwischen zwei und sechs Jahren in Deutschland. Familien mit Kindern im Alter zwischen fünf und sechs Jahren reagieren am stärksten auf den *intensive margin*: Kinder in dieser Altersgruppe besuchen heute mit um 23 Prozent höherer Wahrscheinlichkeit eine ganztägige Elementarpädagogikeinrichtung, wenn diese kostenlos ist.

2.2. Kurz- und langfristige Effekte auf die Kinder

Das Angebot von Kinderbetreuung und insbesondere die Öffnungszeiten haben neben einer höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen und einem entsprechend höheren Einkommen einen weiteren wesentlichen Effekt. Die Verfügbarkeit der Kinderbetreuung wirkt positiv auf den Bildungserfolg und die Integration von Kindern, und dies auch in weiterer Folge auf die Arbeitsproduktivität und damit auf die wirtschaftliche Entwicklung.

Havnes und Mogstad (2011b) finden für Norwegen, dass die subventionierte Kinderbetreuung große positive Auswirkungen auf die Arbeitsmarktperformance der betreuten Kinder im Erwachsenenalter hatte, gemessen in den frühen Dreißigern der vormals betreuten Kinder. Dies gilt sowohl in Bezug auf Bildung und Erwerbsbeteiligung als auch in Bezug auf die Abhängigkeit von Sozialhilfe. Insgesamt brachten die zusätzlichen 17.500 Kinderbetreuungsplätze in Norwegen etwa 6.200 Jahre Bildung hervor. In einer weiteren Studie finden Havnes und Mogstad (2015), dass die meisten Verdienstzuwächse im Zusammenhang mit dem allgemeinen Kinderbetreuungsprogramm Kinder von Eltern mit niedrigem Einkommen betreffen.

Mehrere Studien untersuchen die Ursachen für den Erfolg des Perry-Preschool-Programms, eines Vorzeigeprojekts für frühkindliche Förderung in den USA. Das Perry-Programm war eine randomisierte Studie, die sich an benachteiligte afroamerikanische Kinder mit niedrigem IQ im Alter von drei bis vier Jahren richtete. Nach zwei Jahren verließen alle Teilnehmer das Programm und gingen in dieselbe öffentliche Schule. Die Daten wurden für die Behandlungs- und Kontrollgruppen bis zum Alter von 40 Jahren gesammelt. Heckman et al. (2010) und Conti et al. (2012) zeigen, dass das Programm die Ergebnisse im Erwachsenenalter, einschließlich Bildung,

Beschäftigung, Einkommen, Heirat und Teilnahme an gesundheitsfördernden Verhaltensweisen, signifikant verbesserte und die Kriminalität reduzierte.

2.3. Fertilität

In vielen Industrieländern, darunter auch in Österreich, reicht die Geburtenrate nicht mehr aus, um den Bevölkerungsstand sowie die Bevölkerungsstruktur langfristig zu halten, was zu vorhersehbaren wirtschaftlichen Folgen wie finanziellen Schwierigkeiten im Gesundheits- und Pensionssystem führt. So haben sich viele entwickelte Länder für Maßnahmen zur Erhöhung der Fertilität, darunter auch den Ausbau der Kinderbetreuung entschieden.

Die theoretische Begründung für die positiven Effekte des Ausbaus der Kinderbetreuung auf Fertilität liegt im Verhältnis von Kosten und Nutzen des Kinderkriegens. In einem Umfeld mit niedriger Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen sind Kosten, insbesondere die Opportunitätskosten des verlorenen Einkommens bzw. der verlorenen Skills, höher, was ceteris paribus zu niedrigeren Fertilitätsraten führt. Darüber hinaus hängt die Fertilität, wie Doepke und Kindermann (2019) argumentieren, nicht nur von Gesamtkosten und -nutzen ab, sondern auch von der Verteilung von Kosten und Nutzen innerhalb des Haushalts. Konkret bedeutet dies, dass in einer Gesellschaft, in der die Last der Kindererziehung in erster Linie von den Müttern getragen wird, Frauen eher als Männer nicht damit einverstanden sind, ein weiteres Kind zu bekommen. Ceteris paribus ist damit die Geburtenrate niedriger als in einer Gesellschaft mit einer gleicheren Verteilung der Kosten und des Nutzens des Kinderkriegens.

Einige empirische Untersuchungen haben positive Effekte des Ausbaus der Betreuung auf Fertilität gefunden. Frühere Untersuchungen zeigten für Skandinavien positive Effekte. Rindfuss et al. (2010) untersuchen eine Reform aus der Mitte der 1970er Jahre in Norwegen, die zu einem erheblichen Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung führte. Ihre Ergebnisse deuten darauf hin, dass der Übergang von keinen Betreuungsplätzen für Vorschulkinder zu Betreuungsplätzen für 60 Prozent der Vorschulkinder dazu führt, dass eine Frau durchschnittlich 0,5 weitere Kinder bekommt. Mörk et al. (2013) nutzen die durch eine schwedische Kinderbetreuungsreform verursachten exogenen Schwankungen bei den Elternbeiträgen, um die Auswirkungen der Kinderbetreuungskosten auf die Fertilität zu ermitteln. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Senkung der Kinderbetreuungskosten die Zahl der Erstgeburten und nachfolgender Geburten erhöhte, sich aber nur auf den Zeitpunkt der Zweitgeburten auszuwirken schien.

Die Ergebnisse der beiden oben genannten Studien beziehen sich auf Länder, in denen die Fertilität ohnehin auf vergleichbar hohem Niveau ist. In dieser Hinsicht ist die Studie von Bauernschuster et al (2016) von besonderem Interesse, denn sie analysiert Reformen in Deutschland, wo soziale Normen und Verfügbarkeit der Betreuung mit Österreich am besten vergleichbar sind bzw. eine ähnlich niedrige Fertilitätsrate zu beobachten ist. Sie finden für Deutschland konsistente und robuste Belege für einen erheblichen positiven Effekt des Ausbaus der öffentlichen Kinderbetreuung auf die Fertilität. Die Schätzungen deuten darauf hin, dass eine Erhöhung des öffentlichen Kinderbetreuungsangebots um 10 Prozentpunkte die Zahl der Geburten pro 1.000 Frauen um 1,2 erhöht, was etwa 2,8 Prozent der Ausgangsgeburtenrate entspricht. Unter der Annahme der Linearität bedeutet dieses Ergebnis, dass eine Erhöhung des

öffentlichen Kinderbetreuungsangebots um 30 Prozentpunkte dazu führt, dass Frauen im Durchschnitt um etwa 0,12 mehr Kinder bekommen. Die Auswirkungen der öffentlichen Kinderbetreuung auf die Fertilität sind am intensiven Rand stärker als am extensiven Rand, wobei ein Anstieg der Kinderbetreuung um 10 Prozentpunkte die Häufigkeit von Zweit- und Drittgeburten um 4 bzw. 7 Prozent erhöht.

3. Abschätzung der Nutzen und Kosten des Ausbaus der Elementarpädagogik

3.1. Bestehende Untersuchungen von Kosten und Nutzen der Kinderbetreuung in Österreich

Für Österreich liegt eine von der AK Oberösterreich beauftragte Studie von Schneider und Dreer (2012) vor, die die Kosten-Nutzen-Relation der Investitionen in frühkindliche Bildung für Oberösterreich berechnet. Einerseits wurde untersucht, welche direkten Effekte eine kurzfristige Steigerung der Versorgung mit Krippenplätzen hätte.[10] Nach ihren Berechnungen wäre bereits nach fünf Jahren ein Kosten-Nutzen-Verhältnis für die öffentliche Hand von 1:1,5 erreicht. Unter Hinzunahme der Nutzensteigerung für die privaten Haushalte läge das Kosten-Nutzen-Verhältnis bereits bei 1:2,9. Andererseits wurden hier auch viele langfristige und indirekte Nutzensteigerungen mit in Betracht gezogen. Nach dieser erweiternden Berechnung läge das Kosten-Nutzen-Verhältnis sogar bei 1:9,6. Demnach käme jeder investierte Euro langfristig fast zehnmal zurück. An dieser Stelle muss dennoch erwähnt werden, dass die Studie eine Elastizität der Beschäftigung auf Erweiterung von Betreuung von 0,8 annimmt, das heißt, dass 80 Prozent der Mütter einer Beschäftigung nachgehen. Diese Zahl liegt auf deutlich höherem Niveau, als von den Ergebnissen der empirischen Literatur belegt wäre, und ist auch signifikant höher als in dieser Arbeit angenommen.

Weiters schätzen Neuwirth und Kaindl (2018) die direkten und indirekten Kosten und Nutzen der Betreuung für die Jahre 2005 bis 2016. Sie finden für diesen Zeitraum den kumulierten fiskalischen Nutzen in Form der steigenden Einnahmen aus Konsum-, Unternehmen- und Lohnsteuern sowie aus Beiträgen zur Sozialversicherung und Lohnnebenkosten von etwa 1,34 Milliarden Euro. Demgegenüber stehen Kosten von etwa 1,29 Milliarden Euro, die großteils aus Transfers an private Träger und Personalkosten bestehen. Nach diesen Berechnungen haben sich also Mehrkosten für Elementarbildung aus Sicht der öffentlichen Hand selbst finanziert.

3.2. Annahmen und Methodik für die Abschätzung des Nutzens und der Kosten

3.2.1. Direkte fiskalische Effekte und Anstieg des Konsums

Die Abschätzung des Nutzens erfolgt anhand des Mikrosimulationsmodells EUROMOD der Europäischen Kommission. Dieses Modell berücksichtigt die Gesamtpopulation der Arbeitnehmer bzw. inaktiven Personen in Österreich und direkte Steuern und sonstigen Abgaben sowie

Sozialleistungen (etwa Arbeitslosengeld) (siehe Sutherland und Figari 2013). Um zusätzlich die indirekten Steuern (vor allem die Konsumsteuern) zu berücksichtigen, verwenden wir die EUROMOD-Erweiterung für indirekte Steuern. Diese Erweiterung fügt also dem EUROMOD-Standardmodell für Steuer- und Sozialleistungen indirekte Steuern hinzu. Für einen detaillierten Überblick siehe Spiritus und Decoster (2014). Dieser Ansatz wurde auch in Köppl-Turyna et al. (2020) genutzt. Mit diesem Ansatz ist es möglich, die gesamten fiskalischen Effekte des erhöhten Arbeitsangebots zu berücksichtigen, sowohl in Form der höheren Einnahmen aus Steuern und weiteren Abgaben als auch resultierend aus niedrigeren Ausgaben, etwa für Arbeitslosenunterstützung. Es wird ein Anstieg der Arbeitsmarktpartizipation sowie der tatsächlich geleisteten Stunden simuliert, wobei sich die Annahmen an den in der empirischen Literatur identifizierten Effekte orientieren.

Darüber hinaus wird anhand des Modells der Anstieg in den verfügbaren Einkommen simuliert. Einerseits generiert sich daraus der direkte fiskalische Effekt in Form des Rückflusses der indirekten Steuern (vor allem der Mehrwertsteuer). Andererseits entstehen dadurch Rückflüsse in Form von erhöhter Konsumtätigkeit der beschäftigten Personen. Angenommen wird dabei die durchschnittliche Sparquote der österreichischen Haushalte berechnet durch die OeNB (vgl. OeNB 2021).[2] Die Sparquote im ersten bis vierten Quartal 2019 betrug netto 8,2 Prozent: Aus den verfügbaren Einkommen von knapp 222 Milliarden Euro sind 205 Milliarden konsumiert worden. Tatsächlich werden auch die Einkommen der zusätzlichen Lehrkräfte in den Betreuungseinrichtungen zum großen Teil konsumiert werden, wobei es sich dabei um Einkommen handelt, die aus öffentlichen Abgaben finanziert werden, und nicht – wie im Falle des Anstiegs der Einkommen durch höhere Beschäftigung – um zusätzlich generierte Wirtschaftsaktivität (d.h. mit einem Konsum-Multiplikator von weniger als 1).

3.2.2. Elastizität des Arbeitsangebots sowie der geleisteten Stunden

Aus Gründen der Vergleichbarkeit werden für die Simulation die Ergebnisse der Untersuchungen für Deutschland herangezogen. Erstens sind die Partizipations- und Beschäftigungsraten der Mütter in Österreich und Deutschland ähnlich: Im Jahr 2019 arbeiteten in Österreich 77,6 Prozent der Frauen im Alter von 15 bis 64 mit mindestens einem Kind bis 14 Jahre, während es in Deutschland 73,2 Prozent waren. Die Teilzeitbeschäftigungsrate betrug entsprechend 41,8 Prozent in Österreich und 37,5 Prozent in Deutschland. Die Ausgestaltung der Familienmodelle mit Kindern ist in beiden Ländern ähnlich – auch unter Berücksichtigung der inaktiven Mütter und Väter: In Österreich leben 27,9 Prozent der Kinder in Haushalten, in denen beide Partner einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen. Weitere 40,8 Prozent der Kinder leben in einem Haushalt mit einem vollzeit- und einem teilzeitbeschäftigten Elternteil, und weitere 22,1 Prozent in Haushalten, in denen nur ein Partner einer Beschäftigung nachgeht. In Deutschland waren es entsprechend 26,8 Prozent, 38,1 Prozent und 24,8 Prozent.

[2] Als Referenzwert wird die Nettosparquote aus den letzten Quartalen vor der Corona-Krise herangezogen. In der Corona-Krise ist die Sparquote stark angestiegen, weil der Lockdown es unmöglich gemacht hat, Konsumausgaben zu tätigen. Es wird davon ausgegangen, dass dieser Effekt vorübergehend ist. Die Daten sind unter dem Link abrufbar.

Auch die Familiennormen bzw. gesellschaftlichen Vorstellungen darüber, inwiefern beide Partner arbeiten gehen sollen, sind in den beiden Ländern (insbesondere im Vergleich zu Westdeutschland) ähnlich. Daten des International Social Survey Programme (ISSP) 2002 zeigen, dass die Menschen in Österreich und (West-)Deutschland ähnliche Vorstellungen über die Rolle der Mütter in der Gesellschaft haben. Dabei wird sowohl in Österreich als auch in den westlichen Bundesländern von Deutschland mehrheitlich die Ansicht vertreten, dass Mütter mit nicht schulpflichtigen Kindern nicht erwerbstätig sein sollten: Diese Ansicht vertreten 51 Prozent der Respondenten in Österreich und 52 Prozent der Respondenten in Westdeutschland. Weitere 46 Prozent der Respondenten in Österreich und 45 in Deutschland sind der Ansicht, Mütter sollen Teilzeit arbeiten. Neuere Daten der European Values Study 2017 (EVS) zeigen, dass Österreich noch etwas konservativer als Deutschland ist. Etwa auf die Frage, ob ein Kind leidet, wenn die Mutter berufstätig ist, antworten 47,3 Prozent der ÖsterreicherInnen und 32,1 Prozent der Deutschen mit Ja. Hierbei muss aber angemerkt werden, dass nicht zwischen alten und neuen deutschen Bundesländern unterschieden wird, was den Schnitt verzerrt.

Die oben genannten Überlegungen lassen den Schluss zu, dass für Deutschland ermittelte Elastizitäten des Arbeitsangebots (*extensive margin*) und der Arbeitsstunden (*intensive margin*) gut auf Österreich übertragbar sind und für die Simulationen angewendet werden können. Wir berücksichtigen im Folgenden die Ergebnisse von Bauernschuster und Schlotter (2015) sowie Müller und Wrohlich (2020) für die Reaktion des Arbeitsangebots (*extensive margin*). Bauernschuster und Schlotter (2015) finden, dass eine Erhöhung der Nutzung der Elementarpädagogik um 10 Prozentpunkte zu einem Anstieg der Beschäftigungsquote von Frauen von 3,7 Prozentpunkten führt. Etwas niedriger sind die Ergebnisse bei Müller und Wrohlich (2020), die feststellen, dass eine Erhöhung der Kinderbetreuungsplätze um einen Prozentpunkt die Erwerbsquote der Mütter um je nach Spezifikation zwischen 0,2 und 0,32 Prozentpunkte erhöht. Prozentuell beträgt der Anstieg 14,1 Prozent bei Bauernschuster und Schlotter (2015).

Beide Studien kommen zum Schluss, dass der größte Teil des Effekts im Bereich von Teilzeitbeschäftigung mit langen Stunden (zwischen 20 und 35 Stunden) entsteht. Dies erklärt bei Müller und Wrohlich (2020) fast den gesamten Effekt. Bei Bauernschuster und Schlotter (2015) erhöht sich die Arbeitszeit im Schnitt um 14,3 Stunden bzw. 23,2 Prozent. Dass der prozentuelle Anstieg höher ist als bei der *extensive margin*, impliziert, dass es auch zu einem Anstieg der gearbeiteten Stunden von bereits beschäftigten Frauen kommt.

Zusätzliche Effekte auf die *intensive margin* können allerdings durch Abschaffung der Elternbeiträge erwartet werden. So finden Huebner et al. (2020), dass die Abschaffung der Elternbeiträge die Kosten für die Eltern für einen Halbtagsplatz um etwa 56 Euro pro Kind bzw. für einen Ganztagsplatz um 87 Euro reduzierte. Resultierend stieg die Arbeitszeit von Müttern um etwa 0,8 Stunden pro Woche (3,7 Prozent), die Vollzeitbeschäftigung um etwa 2,5 Prozentpunkte (11,4 Prozent) und der Anteil der Mütter, die mehr als 10 Stunden arbeiten, um 1,1 Prozentpunkte. Durch die Bereitstellung eines Platzes und Förderung der Elternbeiträge entstehen somit Effekte auf die Beschäftigungsquote und ein starker Anstieg der geleisteten Arbeitsstunden insbesondere in der „langen“ Teilzeit und Vollzeit.

3.2.3. Weitere Effekte: Konsum und die langfristigen Ergebnisse

Auf lange Sicht entstehen positive Effekte über mehrere Kanäle, davon werden zwei hier näher beleuchtet: die Auswirkung der Fertilität auf die öffentlichen Finanzen und die Auswirkung einer verbesserten Bildung u.a. auf die Produktivität.

Untersuchungen zeigen, dass der Besuch einer frühkindlichen Bildungseinrichtung die Wahrscheinlichkeit, in eine höhere Schule zu wechseln, beträchtlich erhöht. Wie in Strohner et al. (2020) detailliert dargestellt, haben Fritschi und Oesch (2008) eine ökonomische Bewertung der langfristigen Bildungseffekte bei Elementarpädagogikeinrichtungen in Deutschland vorgenommen. Den Schätzergebnissen folgend, erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, nach einem Besuch einer Elementarpädagogikeinrichtung ein Gymnasium zu besuchen, von 36 auf etwa 50 Prozent ganz erheblich. Besondere Auswirkungen zeigen sich bei den benachteiligten Kindern. In ihrem Fall steigt die Wahrscheinlichkeit eines Gymnasiumbesuchs, nachdem sie eine Krippe besucht haben, um knapp zwei Drittel, von 17 auf 27 Prozent. Zu einem vergleichbaren Ergebnis kommen Spiess et al. (2003). Dies würde im Falle einer Erhöhung der Betreuungsquote um 10 Prozentpunkte zu einer Erhöhung des Gymnasiumbesuchs um etwa 3.500 Kinder mehr pro Jahr führen. Angenommen wird, dass die Kinder, die nun zusätzlich Elementarpädagogik in Anspruch nehmen, etwa 12 Jahre später eine höhere Wahrscheinlichkeit eines Gymnasiumbesuchs haben. Um die langfristige Wirkung der höheren Bildung in der Volkswirtschaft abzuschätzen, werden als Basissimulation die Ergebnisse von Strohner et al. (2020) herangezogen. Dort wird eine Erhöhung der Transitionen aus der Grundbildung (ISCED 0–2) in die mittlere Bildung (ISCED 3–4) um 1 Prozentpunkt simuliert. Das entspricht einem Anstieg um etwa 950 Personen pro Jahr. Die Kalibrierung erfolgt unter der Annahme einer Linearität der Effekte, die langfristig tendenziell zutrifft. Herangezogen werden die Effekte im Jahr 2060, das heißt 40 Jahre nach der Reform – wobei aufgrund des späteren Eintritts in die Sekundärstufe die Effekte der vorliegenden Studie erst 17 Jahre nach der Reform zu erwarten sind. Dabei bleiben die vorübergehenden fiskalischen Effekte der Kosten des Ausbaus unberücksichtigt.

Für die Frage der Fertilität werden Ergebnisse der Studie von Bauernschuster et al. (2016) herangezogen. Nach dieser Berechnung bewirkt eine Erhöhung des öffentlichen Kinderbetreuungsangebots um 10 Prozentpunkte einen Anstieg der Geburten pro 1.000 Frauen um 1,2, was etwa 2,8 Prozent der derzeitigen Geburtenrate entspricht. Die Fertilitätsrate in Österreich liegt bei 1,44 Kinder pro Frau. Im Jahr 2020 betrug die Geburtenrate pro Frau zwischen 15 und 44 Jahren 51,1. Ein Anstieg um 2,8 Prozent bedeutet somit eine Erhöhung auf 52,5.

3.2.4. Abschätzung der Kosten

Im Folgenden wird eine Abschätzung der Mehrkosten einer Ausweitung der Kinderbetreuung für die öffentliche Hand vorgenommen. Simuliert werden dabei verschiedene Szenarien, nämlich die Erhöhung der Betreuungsquote bei unter Dreijährigen, begrifflich äquivalent mit Kindern im Alter von null bis zwei Jahren, im Umfang der Erreichung der Barcelona-Zielmarke von 33 Prozent bzw. um 10 bzw. 20 Prozentpunkte sowie die Ausweitung der durchschnittlichen Öffnungszeiten um eine Stunde bzw. um zwei Stunden. Das geschätzte Politikszenario fokussiert auf Öffnungszeiten sowie auf die Ausweitung von Kinderbetreuung für die Gruppe der unter

Dreijährigen. Im Bereich der über Dreijährigen ist eine wesentliche Erhöhung der Betreuungsquoten unrealistisch. Bei ihnen beträgt die Betreuungsquote, also der Anteil der in formeller Kinderbetreuung betreuten Kinder an der Population, bereits etwa 90 Prozent. Verbesserungsoptionen bestehen in qualitativer Hinsicht, etwa in Bezug auf die Betreuungszeiten oder die Qualifikationen des pädagogischen Personals.

Größere Aufholpotenziale sind jedenfalls bei der Betreuung von unter Dreijährigen sowie im Bereich der Öffnungszeiten gegeben. Insgesamt, d.h. über alle Altersgruppen, wurden gemäß Kindertagesheimstatistik etwa 373.880 Kinder betreut. Auf die unter Dreijährigen entfällt ein Anteil von etwa 19 Prozent. In der Altersgruppe der Null- bis Zweijährigen befanden sich im Kindergartenjahr 2020/2021[3] 70.750 Kinder in institutioneller Kindertagesbetreuung (siehe Statistik Austria 2021, S. 88). Insgesamt lebten in den betreffenden Alterskohorten in Österreich am 1.9.2020, dem für das Kindergartenjahr 2020/2021 maßgeblichen Stichtag, etwa 256.280 Kinder im Alter von null, einem bzw. zwei Jahren. In der Methodik der Statistik Austria beträgt die Betreuungsquote bei unter Dreijährigen demnach etwa 27,6 Prozent.[4] Eine Erhöhung um 10 Prozentpunkte würde die Betreuung von insgesamt etwa 96.380 unter Dreijährigen bzw. von zusätzlich etwa 25.630 Kindern implizieren. Eine Ausweitung um 20 Prozentpunkte würde durch die Betreuung von zusätzlich etwa 51.260 Kindern bzw. insgesamt etwa 122.010 Kindern erreicht. Die Erreichung nur der Barcelona-Zielmarke, d.h. einer Betreuungsquote von 33 Prozent, impliziert die Erhöhung der Betreuungsquote um etwa 5,4 Prozentpunkte bzw. die Betreuung von zusätzlich 13.820 Kindern.

Die durchschnittliche Öffnungszeit von Einrichtungen beträgt im Kindergartenjahr 2020/2021 österreichweit etwa 9,1 Stunden. Grundlage der Berechnung der durchschnittlichen Öffnungszeit pro Einrichtung ist die Aufteilung der Einrichtungen nach der Anzahl der geöffneten Stunden gemäß Kindertagesheimstatistik.[5] In der Mehrkostenkalkulation wird eine Ausweitung um eine Stunde bzw. um zwei Stunden simuliert. Dies entspricht einer Ausweitung der Öffnungszeiten um 10,9 bzw. um 21,9 Prozent. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die täglichen Öffnungszeiten nicht

[3] Datengrundlage ist die Kindertagesheimstatistik 2020/2021 gemäß Statistik Austria, abrufbar unter dem Weblink.

[4] Eine statistische Diskrepanz ergibt sich gegenüber den Betreuungsquoten gemäß Eurostat, die im Rahmen von internationalen Vergleichen maßgeblich sind (siehe auch Abbildung 1). Dabei betrug die Betreuungsquote für Österreich im Jahr 2019 etwa 23 Prozent. Die Eurostat-Quote liegt damit unterhalb des Werts der Statistik Austria. Die EU-Quote basiert auf der Haushaltsbefragung im Rahmen von EU-SILC. Die Werte der Statistik Austria basieren auf der Kindertagesheimstatistik. Dabei werden die in den Einrichtungen tatsächlich angemeldeten Kinder berücksichtigt. Die Einrichtungen melden die angemeldeten Kinder an das Bundesland, dieses wiederum leitet die Informationen an die Statistik Austria. Zur Bestimmung der Betreuungsquoten wird die Zahl der in Einrichtungen betreuten Kinder der gleichaltrigen Wohnbevölkerung gegenübergestellt. Während im internationalen Vergleich die Eurostat-Quoten herangezogen werden müssen, sind im nationalen Betrachtungskontext die Ergebnisse der Kindertagesheimstatistik verlässlicher.

[5] In Tabelle 6 der Kindertagesheimstatistik (Statistik Austria 2021, S. 72) findet sich die Verteilung der Einrichtungen nach Öffnungszeit. Hier wird zwischen Einrichtungen, die weniger als 4 Stunden bzw. länger als 12 Stunden geöffnet haben, sowie zwischen Einrichtungen, die zwischen 4 und 5 Stunden, zwischen 5 und 6 Stunden usw. geöffnet haben, unterschieden. Für Einrichtungen, die weniger als 4 Stunden geöffnet haben, wird eine durchschnittliche Öffnungszeit von 3½ Stunden angenommen, für Einrichtungen, die länger als 12 Stunden geöffnet haben, wird eine durchschnittliche Öffnungszeit von 12½ Stunden angenommen. Für Einrichtungen mit Öffnungszeiten zwischen 5 und 12 Stunden werden durchschnittliche Öffnungszeiten in der Mitte der jeweiligen Kategorien angenommen, d.h. für Einrichtungen, die zwischen 4 und 5 Stunden geöffnet haben, werden durchschnittliche Öffnungszeiten von 4½ Stunden, für Einrichtungen, die zwischen 5 und 6 Stunden geöffnet haben, 5½ Stunden etc. angenommen. Auf diese Weise kann die durchschnittliche Öffnungszeit pro Einrichtung berechnet werden.

mit den realen Betreuungszeiten gleichzusetzen sind. Hat eine Einrichtung etwa zehn Stunden offen, bedeutet dies nicht, dass die einzelnen Kinder auch zehn Stunden anwesend sind und betreut werden. Längere Öffnungszeiten eröffnen den Eltern aber jedenfalls mehr Spielraum.

Die Mehrkostenabschätzung erfolgt auf Grundlage einer statistischen Auswertung von Betreuungsausgaben sowie Anteilen der betreuten Kleinkinder und durchschnittlichen Öffnungszeiten auf Gemeindeebene. Im Rahmen der statistischen Analyse werden auf der Ausgabenseite Bruttoausgaben der Gemeinden im VA-Unterabschnitt 240 „Kindergärten" betrachtet. Bruttoausgaben stellen die Gesamtausgaben der Gemeinden für Kinderbetreuung, d.h. vor Einnahmen aus Landesbeiträgen, Förderungen und Elterngebühren, dar. Die aktuell verfügbaren Gebarungsstatistiken auf Gemeindeebene sind für das Haushaltsjahr 2019 verfügbar.

Im Rahmen der statistischen Regressionsanalyse wurden die Gemeindeausgaben auf Daten betreffend die betreuten Kinder auf Gemeindeebene bezogen. Konkret wurden die Gemeindeausgaben auf die Zahl der betreuten Kinder, auf die Anteile der unter Dreijährigen und auf die durchschnittlichen Öffnungszeiten regressiert. Die Daten zur Betreuungsstruktur basieren auf der Kindertagesheimstatistik 2019/2020, die seitens Statistik Austria auf Gemeindeebene zur Verfügung gestellt wurden. Die Regressionsanalyse erfolgt ohne Berücksichtigung von Wien. Für Wien sind im Vergleich zu den restlichen Gemeinden wesentliche Strukturfaktoren maßgeblich, die im begrenzten zeitlichen Rahmen nicht kontrolliert werden können. Insgesamt wurden mehr als 2.020 österreichische Gemeinden in die Analyse einbezogen.

Öffnungszeiten

Die Ergebnisse indizieren einen positiven Einfluss sowohl der durchschnittlichen Öffnungszeiten sowie des Anteils der betreuten unter Dreijährigen Kleinkinder (siehe unten). Anzumerken ist, dass der Einfluss der Öffnungszeiten stark signifikant ist. Demnach geht eine Erhöhung der Öffnungszeiten um eine Stunde, dies entspricht bei einer durchschnittlichen Öffnungszeit von etwa 9 Stunden einer Verlängerung um knapp mehr als 10 Prozent der Öffnungszeit, mit einer Erhöhung der Ausgaben um etwa 6,4 Prozent einher. Dabei setzen sich Gesamtkosten der Kinderbetreuung aus fixen, von der Betreuungszeit unabhängigen, und variablen, d.h. öffnungszeitabhängigen Kosten zusammen. Variable Kosten sind insbesondere Personalkosten, die im Zusammenhang mit zusätzlichen Betreuungsstunden für PädagogInnen und BetreuerInnen anfallen, oder Sachkosten etwa für Bastelmaterial und Energie (siehe hierzu etwa Kaindl et al. 2010, S. 12). Fixkosten fallen unabhängig von Betreuungs- und Öffnungszeiten, also auch unabhängig von deren Ausweitung, an. Hierzu zählen insbesondere Mieten und Gebäudekosten sowie Investitionskosten, aber auch ein Teil der betreuungszeitunabhängigen Personalkosten. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass eine Ausweitung der Öffnungszeiten in erster Linie zu höheren Personalkosten führt, da für die zusätzliche Betreuung von Kindern sowie für die Ausweitung des zeitlichen Betreuungsumfangs tendenziell mehr Betreuungsstunden anfallen. Schon derzeit stellen Personalkosten den wesentlichen Kostenfaktor dar (siehe unten). Dennoch führt eine Ausweitung der Öffnungszeit um eine zusätzliche Stunde nicht eins zu eins zu einer Ausweitung der Personalkosten. Dies deutet darauf hin, dass Kosten generell von einer hohen Fixkostenkomponente geprägt sind. Dies kann auch

für einen Teil der Personalkosten gelten: Etwa fallen in Einrichtungen zahlreiche administrative und unterstützende Tätigkeiten unabhängig von der effektiven Betreuungszeit an, etwa für die Leitung von Einrichtungen, Mittagessen und Verpflegung, Reinigung, Gebäudetechnik und -verwaltung. Dabei sind auch Dispositionsspielräume bei der zeitlichen Organisation von Betreuungszeiten denkbar, etwa durch Gruppenzusammenlegungen in Randzeiten, in denen zumeist nicht alle Kinder einer Gruppe betreut werden müssen.

Kleinkindbetreuung

Der Ausgabeneffekt des Anteils an betreuten Kleinkindern unter drei Jahren ist, verglichen mit den Öffnungszeiten, auf schwächerem Signifikanzniveau beobachtbar. Dabei ist ein höherer Anteil von Kleinkindern mit höheren Gesamtkosten verbunden. Die ermittelten Ergebnisse zeigen an, dass die Betreuung von Kleinkindern unter drei Jahren mit um den Faktor 2,3 höheren Kosten, verglichen mit der gegebenen Altersstruktur, verbunden sind. Eine ältere Studie zu Kosten der Kinderbetreuung des ÖIF aus dem Jahr 2010 (siehe Kaindl et al. 2010, S. 21 bzw. 33) stellt die Kosten je Kind in öffentlichen Krippen bzw. in öffentlichen Kindergärten gegenüber. Demnach betragen die Betreuungskosten von Kindern unter 3 Jahren in Krippen in Preisen von 2010 etwa 12.220 Euro je Kind, die Kosten der Betreuung in Kindergärten 5.450 Euro je Kind. Demnach sind die Betreuungskosten in Kinderkrippen etwa um den Faktor 2,2 höher als in Kindergärten.[6] Dies entspricht in etwa dem im Rahmen der statistischen Regressionsanalyse ermittelten Mehrkostenfaktor der Kleinkindbetreuung. Die statistisch ermittelten Mehrkosten entsprechen dabei auch in etwa dem Kostenfaktor, den das KDZ in seinem Modellentwurf zu einer aufgabenorientierten Finanzierung der Kinderbetreuung im Rahmen des Finanzausgleichs vorsieht (Mitterer und Haindl 2015, S. 63). Hier werden die Kosten zur Betreuung von Kleinkindern mit dem Kostenfaktor 2 gewichtet, d.h. für die Betreuung von unter Dreijährigen werden doppelt so hohe Kosten veranschlagt wie für die Betreuung der älteren Kinder bis zum schulpflichtigen Alter.[7]

Erklärbar sind Mehrkosten für die Betreuung von Kleinkindern mit einer kostenintensiveren Betreuungsstruktur. Den qualitativen Vorgaben entsprechend, muss die Betreuung von Kleinkindern in kleineren Gruppen mit niedrigeren Betreuungsschlüsseln stattfinden. Alle Landesgesetze zur Kinderbetreuung und -pädagogik sehen für die Kleinkindbetreuung kleinere Gruppengrößen als für klassische Kindergartengruppen vor. Etwa gelten im Burgenland, in Kärnten, Niederösterreich und Wien nach Maßgabe der jeweiligen landesrechtlichen Grundlagen bei unter dreijährigen Kleinkindern maximale Gruppengrößen von 15 Kindern, für Kindergartengruppen gilt eine Obergrenze von 25 Kindern. Auch in Salzburg (8 bzw. 22 Kinder), Oberösterreich (10 bzw. 23 Kinder), der Steiermark (14 bzw. 25 Kinder), Tirol (12 bzw. 20 Kinder) und Vorarlberg (9 bzw. 23 Kinder) sind im Bereich der Kleinkindbetreuung kleinere Gruppengrößen vorgesehen. Im Kontext des Szenarios zur Ausweitung der Kleinkindbetreuung ist zu berücksichtigen, dass in der Praxis schon die Betreuung der älteren Kinder teilweise bei

[6] Verglichen werden hier die Betreuungskosten je Kind bei „realen“ Öffnungszeiten, die zum Zeitpunkt der Studie in den beiden Einrichtungsformen effektiv gegeben waren.

[7] Die Autorinnen halten hierzu fest: „Da die Betreuung der 0- bis 2-Jährigen ausgabenintensiver ist, liegt die Annahme zugrunde, dass ein Betreuungsplatz für Kinder von 0 bis 2 Jahren doppelt so teuer ist wie ein Betreuungsplatz für Kinder von 3 bis 5 Jahren“ (siehe Mitterer und Haindl 2016, S. 92).

sehr viel niedrigeren als den institutionell vorgegebenen Betreuungsschlüsseln stattfindet, da etwa gerade in weniger dicht besiedelten Regionen häufig weniger Kinder Kindergärten besuchen und zumindest in Teilen dieser Gemeinden Gruppen sehr klein sind.

3.3. Ergebnisse der Untersuchung

3.3.1. Kosten des Ausbaus

Der Aufwand zur Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung wird nach Maßgabe der Bildungsausgabenstatistik betrachtet. Dabei sind die Ausgaben aktuell in der Kindertagesheimstatistik 2020/2021 seitens Statistik Austria publiziert (siehe Statistik Austria 2021, S. 109). Demnach betrugen die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand im Jahr 2019 etwa 2,9 Milliarden Euro (siehe Tabelle 2). Die Statistik bildet ordentliche und außerordentliche Ausgaben der Länder und Gemeinden, etwa für Kindergärten, Krabbelstuben, Kinderkrippen, Kinderhorte ab. Der ausgabenmäßig bedeutsamste Posten sind Personalkosten sowie Transfers an private Einrichtungen. Von zuletzt etwa 9.550 Kindertageseinrichtungen im Kindergartenjahr 2020/2021 werden etwa 57 Prozent von öffentlichen Trägern, zumeist den Gemeinden, verwaltet, 43 Prozent der Einrichtungen von privaten Trägerorganisationen. Die wichtigsten privaten Erhalter sind Vereine sowie Religionsgemeinschaften. In Form von öffentlichen Transferleistungen und Förderungen beteiligt sich die öffentliche Hand an den Kosten dieser privaten Einrichtungen.

Tabelle 2: Ausgaben der öffentlichen Hand für Kindertagesheime 2019, in 1.000 Euro

Ausgaben für Kindertagesheime 2019

	2019
Ausgaben insgesamt	**2.892.667**
Personalaufwand	1.436.502
Sachaufwand	354.875
Investitionen	233.739
Darlehen, Tilgungen, Anzahlungen	54.217
Transfers an private gemeinnützige Einricht.	754.709
Transfers an private Haushalte	11.116
Sonstige Ausgaben	47.509

Quelle: Statistik Austria Bildungsausgabenstatistik • Erstellt mit Datawrapper

Auf den Personalaufwand entfallen 1,44 Milliarden Euro bzw. etwa 49,7 Prozent der Gesamtausgaben. Der Personalaufwand wird dabei noch unterschätzt, weil im zweitwichtigsten Ausgabenposten, den Transfers an private gemeinnützige Einrichtungen, also an die Träger der privaten Einrichtungen, wiederum Personalaufwand enthalten ist. Diese Transfers machen 2019 etwa 755 Millionen Euro aus. Unterstellt man bei privaten Einrichtungen den gleichen

Personalanteil[8] wie bei den öffentlichen Kindergärten, so beträgt der Personalkostenanteil etwa 67,2 Prozent bzw. 1,94 Milliarden Euro (siehe hierzu auch Neuwirth und Kaindl 2018, S. 53).

Etwa 354,9 Millionen Euro entfallen auf Sachaufwand. Erfasst wird hier gemäß Dokumentation zur Bildungsausgabenstatistik (siehe Statistik Austria 2015, S. 20) größtenteils Material (Lehrmittel, Büromaterial, Spielzeug, Bastelmaterial, Hygienebedarf), Energie und sonstige Betriebsstoffe (Heizung), Instandhaltung, Müllabfuhr, Kanal- und Wassergebühren etc. Als Investitionen werden steuerlich aktivierbare Anschaffungen zum Anlagevermögen berücksichtigt. Investitionsausgaben beziehen sich auf Ausgaben für Sachwerte mit einer Lebensdauer von mehr als einem Jahr. Hierzu zählen Ausgaben für Bauten, Inventar, Maschinen, Fahrzeuge, Einrichtungen, Sonderanlagen und Erwerb von Liegenschaften. Investitionen machten im Jahr 2020/2021 etwa 233,8 Millionen Euro aus. Auf Darlehen und Tilgungen entfielen etwa 54,2 Millionen Euro.

Nichtinstitutionelle Betreuung erfolgt durch Tageseltern. Diese Betreuung findet in Wohnungen, Häusern, Einrichtungen der Tageseltern, der Eltern oder der Trägerorganisationen von Tageseltern statt. Informationen zum Umfang der Tageselternbetreuung finden sich zunächst in der Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria (siehe Statistik Austria 2021, S. 25). Demnach wurden österreichweit im Jahr 2020 etwa 9.580 Kinder über alle Altersgruppen von Tageseltern betreut. Der größte Teil der Kinder in Tageselternbetreuung ist unter drei Jahre alt. Dabei befinden sich 2020 5.865 Null bis Zweijährige in Tageselternbetreuung, in der Altersgruppe der Drei- bis Fünfjährigen sind es 2.086. Verglichen mit 70.750 unter Dreijährigen bzw. 245.955 Drei- bis Fünfjährigen, die in Kindertagesheimen betreut werden, ist Tageselternbetreuung von untergeordneter Bedeutung. Dennoch: Unter den von Tageseltern betreuten Kindern entfällt gerade auf die Altersgruppe der unter Dreijährigen ein Anteil von mehr als 60 Prozent, auf Drei- bis Fünfjährige ein Anteil von etwa 22 Prozent. Gerade bei kleineren Kindern kommt der Tageselternbetreuung auch die Funktion zu, Lücken im institutionellen Angebot zu schließen.

Zu Kosten der Tageselternbetreuung ist keine laufende Statistik verfügbar. Das ÖIF hat in einer Studie aus 2010 Strukturen und Kosten durch Befragung von damals insgesamt 29 Trägerorganisationen erhoben (Kaindl et al. 2010 für ÖIF, S. 43). Dabei wurden auch die durchschnittlichen Kosten je Trägerorganisation erhoben. Daraus ergeben sich, umgerechnet in Preise von 2020, Gesamtausgaben für die nichtinstitutionelle Kinderbetreuung von etwa 1,35 Millionen Euro pro Trägerorganisation bzw. insgesamt etwas mehr als 39 Millionen Euro. Berücksichtigt sind in der Studie des ÖIF etwa 13.320 von Tageseltern betreute Kinder (siehe Kaindl et al. 2010, S. 57). Daraus ergeben sich in Preisen von 2020 durchschnittliche Betreuungskosten je Kind – unabhängig vom jeweiligen Betreuungsumfang – in Höhe von etwa 2.940 Euro.[9] Umgerechnet auf die Zahl der 2020 gemäß Kindertagesheimstatistik von

[8] Diese Vorgangsweise ist übereinstimmend mit der Studie des ÖIF zu Kosten und Nutzen der Elementarbildung in Österreich (siehe Neuwirth und Kaindl 2018, S. 52). Zwar wird für die privaten Einrichtungen ein höherer Anteil für Sachaufwand und ein kleinerer Anteil für Investitionen angenommen, der Personalaufwand relativ zum Gesamtaufwand ist aber ähnlich wie bei den öffentlichen Einrichtungen. Private Träger unterscheiden sich jedoch dadurch, dass sie weniger investieren als die Gebietskörperschaften und vermehrt Liegenschaften mieten.

[9] Damit würde die nichtinstitutionelle Betreuung in der Gesamtbetrachtung eine deutlich günstigere Betreuungsform darstellen als die institutionelle Kinderbetreuung. Im institutionellen Bereich betragen die Betreuungskosten je Kind

Tageseltern betreuten Kinder – 5.865 Kinder unter drei Jahren bzw. 2.086 Kinder im Alter von drei bis fünf Jahren – ergeben sich hieraus Gesamtkosten von 17,2 Millionen Euro bzw. 6,13 Millionen Euro. Den Ergebnissen der ÖIF-Studie zufolge (siehe Kaindl et al. 2010, S. 46) variieren die effektiven Kosten je Kind insbesondere nach der Betreuungsdauer. Hierzu sind keine aktuelleren Daten verfügbar. Bei der im Jahr der ÖIF-Erhebung maßgeblichen durchschnittlichen Betreuungsdauer von 14 Stunden würde die Betreuung eines Kindes, umgerechnet in Preise von 2020, etwa 4.230 Euro ausmachen, sowie die Betreuung im Umfang von zehn Stunden pro Woche etwa 3.330 Euro, im Umfang von 20 Stunden etwa 5.600 Euro sowie die Betreuung im Umfang von 40 Stunden pro Woche etwa 10.140 Euro.

Mehrkostenszenario

Für die Berechnung der mit der Ausweitung der Kinderbetreuung verbundenen Mehrkosten der öffentlichen Hand wird davon ausgegangen, dass sich die einzelnen Ausgabenpositionen im Umfang der Ausweitung erhöhen. Die Grundlagen für die Mehrkostenberechnung liefern die Ergebnisse der statistischen Analyse (siehe oben) sowie die öffentlichen Ausgaben gemäß der aktuellen Kindertagesheimstatistik 2020/2021 für das Jahr 2019 (siehe Tabelle 2). Eine Ausweitung der Öffnungszeiten um eine Stunde führt bei sonst gleichen Bedingungen zu einer Erhöhung der Gesamtausgaben um 6,3 Prozent. Dabei beträgt die durchschnittliche Öffnungszeit von Einrichtungen aktuell etwa 9,3 Stunden. Eine Verlängerung um eine Stunde Öffnungszeit entspricht einer Ausweitung um 10,9 Prozent, die Verlängerung um zwei Stunden einer Ausweitung um 21,9 Prozent.

Tabelle 3: Öffentliche Mehrkosten durch Ausweitung der Öffnungszeit

Szenario Ausweitung der Öffnungszeit

in 1.000 Euro	Staus quo (9,3 Stunden) 2020	Erhöhung der Öffnungszeit um 1 Stunde (11%)	Erhöhung der Öffnungszeit um 2 Stunden (22%)
Kosten gesamt	2.892.667		
Mehrkosten		183.192	366.385
Gesamtkosten		3.075.859	3.259.051

Quelle: EcoAustria • Erstellt mit Datawrapper

Den Ergebnissen der Kostenabschätzung zufolge führt eine Ausweitung um eine Stunde zu Mehrkosten von insgesamt etwa 180 Millionen Euro. Eine Ausweitung um zwei Stunden erhöht die Mehrkosten um insgesamt etwa 370 Millionen Euro (siehe Tabelle 3). Insgesamt stellt sich die

unabhängig von der Betreuungsform, dem Alter oder der Betreuungszeit etwa 7.730 Euro. Dabei wären für einen „fairen" Kostenvergleich aber qualitative Unterschiede der Betreuung – etwa Betreuungsumfänge, Betreuungszeiten, Altersstruktur, Trägerstruktur u.v.m. – zu berücksichtigen. Die Tageselternbetreuung hat auch die Funktion, mangelnde Angebote im institutionellen Betreuungsangebot abzudecken. Die Betreuungsstrukturen sind gerade vor diesem Hintergrund wenig vergleichbar: Die Ergebnisse der ÖIF-Studie deuten beispielsweise an, dass die Betreuung durch Tageseltern eher kürzere Betreuungszeiten umfasst und häufiger Kinder unter drei Jahren betrifft als die institutionelle Betreuung.

Ausweitung der Öffnungszeiten damit als vergleichsweise kostengünstige Option der Ausweitung der Kinderbetreuung dar.

Bei der Ausweitung der Kleinkindbetreuung, also der Betreuungsquote bei unter Dreijährigen, sind die bei Kleinkindern höheren Betreuungskosten zu berücksichtigen (siehe oben). Dabei ist zu beachten, dass insbesondere das zweite Szenario der Erhöhung der Betreuungsquote um 20 Prozentpunkte „ehrgeizig" gewählt ist und eine Betreuungsquote von fast 50 Prozent, also deutlich über der Barcelona-Zielmarke von 33 Prozent, vorsieht. Das erste Szenario sieht eine Erhöhung um 10 Prozentpunkte vor und impliziert die zusätzliche Betreuung von etwa 25.630 Kleinkindern, das zweite Szenario die zusätzliche Betreuung von etwa 51.260 Kindern. Dabei wäre die Erhöhung der Betreuungsquote um 20 Prozentpunkte mit öffentlichen Mehrkosten von fast 900 Millionen Euro verbunden, die Erhöhung um 10 Prozentpunkte mit einem Mehraufwand von etwa 450 Millionen Euro. Ein kostengünstigeres Szenario besteht in der Erreichung der Barcelona-Zielmarke von 33 Prozent für unter Dreijährige. Dies würde eine Erhöhung der Betreuungsquote um etwa 5½ Prozentpunkte, ausgehend von der Betreuungsquote in der Methodik der Statistik Austria, bzw. um etwa 13.820 zusätzlich betreute Kinder bedeuten. Das Szenario wäre mit Mehrkosten von etwa 240 Millionen Euro verbunden.

Tabelle 4: Öffentliche Mehrkosten durch Ausweitung der Kleinkindbetreuung

in 1.000 Euro	Staus quo (70.750 unter Dreijährige) 2020	Erhögung der Betreuungsquote unter Dreijähriger um 10 PP (plus 25.630 Kinder)	Erhöhung der Betreuungsquote unter Dreijähriger um 20 PP (plus 51.260 Kinder)	Realisierung der Barcelona-Zielmarke von 33 % (plus 13.820 Kinder)
Kosten gesamt	2.892.667			
Mehrkosten		446.577	893.153	240.879
Gesamtkosten		3.339.243	3.785.820	3.133.546

Quelle: EcoAustria • Erstellt mit Datawrapper

3.3.2. Kurzfristiger Nutzen des Ausbaus

Öffnungszeiten

Im ersten Schritt wird eine „kostengünstige" Variante simuliert, bei der durch Ausweitung der Öffnungszeiten ein Anstieg in den Arbeitsstunden (*intensive margin*) um etwa 8 Prozent erfolgt. Die Simulation orientiert sich an den Ergebnissen von Huebner et al. (2020) sowie Busse und Gathmann (2020), die einen Anstieg der *intensive margin* zwischen 7 und 10 Prozent prognostizieren. Tabelle 5 fasst die Ergebnisse der EUROMOD-Simulation zusammen.

Tabelle 5: EUROMOD-Basissimulation: Öffnungszeiten

	Basis	Intensiv
Markteinkommen insgesamt	172577,0	172817,6
... Einkommen aus (selbstständiger) Arbeit	*165910,1*	*166168,1*
... andere Quellen	*6666,9*	*6649,5*
Staatseinnahmen durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge	95529,1	95684,8
... direkte Steuern	*34131,9*	*34187,7*
... Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung	*23137,8*	*23179,4*
... Sozialversicherungsbeiträge für Selbstständige	*4180,8*	*4175,6*
... sonstige Sozialversicherungsbeiträge	*2802,3*	*2802,8*
... Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (nicht Teil des verfügbaren Einkommens)	*31276,2*	*31339,2*
Angerechnete Sozialversicherungsbeiträge (nicht Teil des verfügbaren Einkommens)	*1885,6*	*1885,9*
Staatliche Ausgaben für Sozialtransfers	66231,7	66242,9
nach Zielgruppen		
... Leistungen bei Arbeitslosigkeit	*3556,3*	*3565,8*
... Familien- und Erziehungsleistungen	*6156,0*	*6146,0*
... Sozialhilfe und Wohngeld	*2849,9*	*2851,9*
... Pensionen, Gesundheits- und Invaliditätsleistungen	*53669,5*	*53679,3*

Angaben in Millionen Euro

Quelle: Eigene Berechnungen; EUROMOD • Erstellt mit Datawrapper

Durch den Anstieg der geleisteten Stunden steigen die Markteinkommen um etwa 240 Millionen Euro oder 0,14 Prozent verglichen mit der Basis. Steuereinnahmen aus direkten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen steigen um etwa 155 Millionen Euro. Darüber hinaus steigen die verfügbaren Einkommen, was die Kaufkraft stützt bzw. Einnahmen aus indirekten Steuern generiert. Die Zusammenfassung von Kosten und Nutzen in dieser Variante wird in Tabelle 6 präsentiert.

Tabelle 6: Effekte der Öffnungsstunden

	Intensiv
Einnahmen	
Direkte Steuer und SV-Beiträge	*155,78*
Indirekte Steuer	*21,95*
Ausgaben	
Ausgaben für Sozialleistungen	*11,22*
Fiskalischer Nettoeffekt	**166,51**
Zusätzlicher Konsum	146,35
Summe	**312,85**
Kosten	*183,19*
Fiskalischer Selbstfinanzierungsgrad (in %)	90,89
Finanzierung unter Berücksichtigung des Konsums (in %)	170,78
Zusätzliche Wertschöpfung	**63,00**
Primärsaldo	16,00
Fiskalischer Selbstfinanzierungsgrad mittelfristig (in %)	99,63

Angaben in Millionen Euro

Quelle: Eigene Berechnungen; EUROMOD; PuMA Modell • Erstellt mit Datawrapper

Dargestellt werden die Kosten der Erhöhung der Öffnungsstunden um 11 Prozent und der Nutzen in Form von geleisteten Arbeitsstunden um etwa 8 Prozent. Zusätzlich zu den direkten Steuern und weiteren Abgaben werden Einnahmen aus indirekten Steuern in Höhe von etwa 22 Millionen Euro generiert. Ausgaben für Sozialleistungen steigen geringfügig um 11 Millionen, womit sich der fiskalische Gesamteffekt auf etwa 166,5 Millionen Euro beläuft. Darüber hinaus wird zusätzlicher Konsum in Höhe von etwa 146 Millionen generiert. Dem gegenüber stehen Kosten der Erweiterung der Stunden von etwa 180 Millionen Euro. Somit finanziert sich die Reform schon rein fiskalisch zu etwa 90 Prozent selbst. Unter Berücksichtigung der zusätzlichen Kaufkraft erhöht sich der Selbstfinanzierungsgrad auf knapp 170 Prozent. Die Stärkung der Erwerbseinkommen und die damit verbundenen zusätzlichen privaten Konsumausgaben stärken wiederum die Wirtschaftsleistung. Höhere private Konsumausgaben im Ausmaß von 146 Mio. Euro haben mittelfristig einen Wertschöpfungseffekt von 63 Mio. Euro bzw. zusätzlich 265 beschäftigte Personen zur Folge.[10] Damit verbunden sind auch höhere Abgabeneinnahmen bzw. öffentliche Minderausgaben, sodass sich das Primärdefizit um 16 Mio. Euro verbessert.[11]

[10] Werte basieren auf Ergebnissen des Makromodells PuMA.
[11] Indirekte Abgaben separat berücksichtigt.

Ausbau

Im Ausbau-Szenario wird eine Erhöhung der Betreuungsquote betrachtet. Im Basis-Szenario mit einer Erhöhung der Betreuungsquote um 10 Prozentpunkte bzw. 25.630 Kinder wird ein Anstieg der Beschäftigung von Frauen um etwa 9.500 unterstellt. Dies entspricht der aus der empirischen Literatur entnommenen Elastizität der Beschäftigung in Bezug auf Betreuungsmöglichkeiten. Der Anstieg der Beschäftigung in den Szenarien wird in Tabelle 7 präsentiert.

Tabelle 7: Beschäftigungszuwächse durch Ausbau der Betreuung

Szenario Ausweitung der Kleinkindbetreuung

	Kinder	Mehrbeschäftigung
Erhöhung um 10 pp	25.630	9.483
Erhöhung um 20 pp	51.260	18.966
Erhöhung auf Barcelonaziel	13.820	5.113

Quelle: EcoAustria • Erstellt mit Datawrapper

Es werden zwei Szenarien für den Anstieg der Beschäftigung untersucht: Im ersten Szenario („Inaktive“) erfolgt der gesamte Anstieg durch Übergänge aus der Inaktivität in Beschäftigung. Im zweiten Szenario („Inaktive und Arbeitslose“) kommt ein Drittel des Zuwachses aus der Arbeitslosigkeit, was eine zusätzliche Wirkung aufseiten der Arbeitslosenversicherung verursacht. Hintergrund dieses Szenarios sind die Zumutbarkeitsbestimmungen. So ist es für eine betreuungspflichtige Person möglich, eine vermittelte Beschäftigung aufgrund von Unzumutbarkeit abzulehnen, wenn diese mit gesetzlichen Betreuungspflichten unvereinbar ist.[12] Das bedeutet, dass der Ausbau der Kinderbetreuung für einige Arbeitslose auch dazu beitragen kann, einer Beschäftigung nachzugehen.

In der Basisberechnung wird eine Erhöhung der Beschäftigung um 9.500 Frauen unterstellt. Der intensive und extensive Effekt auf das Arbeitsangebot sind so kalibriert, dass sie dem prozentuellen Anstieg entsprechen, der in der Literatur gefunden wurde. Auf dem extensiven Rang wird ein Anstieg um 3,7 Prozentpunkte unterstellt. Auf dem intensiven Rang gehen die neuangestellten Frauen einer Beschäftigung im Ausmaß von im Schnitt 30 Wochenstunden nach. Der Gesamtanstieg der gearbeiteten Stunden entspricht im Schnitt 14,3 Wochenstunden, das heißt, es erfolgt auch bei bereits beschäftigten Frauen eine Erhöhung des Stundenausmaßes.

[12] Siehe z.B. https://www.ams.at/arbeitsuchende/arbeitslos-was-tun/wichtige-informationen-zu-ams-leistungen

Tabelle 8: EUROMOD-Basissimulation: Ausbau

	Basis	Inaktive	Inaktive und Arbeitslose
Markteinkommen insgesamt	172577,0	172824,5	172846,0
... Einkommen aus (selbstständiger) Arbeit	*165910,1*	*166163,4*	*166185,5*
... andere Quellen	*6666,9*	*6661,2*	*6660,5*
Staatseinnahmen durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge	95529,1	95668,2	95677,7
... direkte Steuern	*34131,9*	*34167,1*	*34172,1*
... Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung	*23137,8*	*23180,9*	*23181,7*
... Sozialversicherungsbeiträge für Selbstständige	*4180,8*	*4177,5*	*4179,4*
... sonstige Sozialversicherungsbeiträge	*2802,3*	*2802,3*	*2802,1*
... Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (nicht Teil des verfügbaren Einkommens)	*31276,2*	*31340,4*	*31342,4*
Angerechnete Sozialversicherungsbeiträge (nicht Teil des verfügbaren Einkommens)	*1885,6*	*1885,6*	*1885,5*
Staatliche Ausgaben für Sozialtransfers	66231,7	66166,6	66157,8
nach Zielgruppen			
... Leistungen bei Arbeitslosigkeit	*3556,3*	*3559,1*	*3553,3*
... Familien- und Erziehungsleistungen	*6156,0*	*6097,7*	*6110,8*
... Sozialhilfe und Wohngeld	*2849,9*	*2842,1*	*2828,1*
... Pensionen, Gesundheits- und Invaliditätsleistungen	*53669,5*	*53667,6*	*53665,6*

Angaben in Millionen Euro

Quelle: Eigene Berechnungen; EUROMOD • Erstellt mit Datawrapper

Die Ergebnisse der Basissimulation werden in Tabelle 8 präsentiert. In der Basisberechnung steigen die Markteinkommen in der österreichischen Wirtschaft um etwa 250 Millionen Euro oder knapp 0,15 Prozent. Damit erfolgt auch die Erhöhung der Staatseinnahmen aus direkten Steuern und weiteren Abgaben auf Arbeit sowie aus der Reduktion von Transfers der öffentlichen Hand an die Privathaushalte. Detaillierte Nettoeffekte des Basisszenarios werden in Tabelle 9 dargestellt.

Tabelle 9: Effekte der Erhöhung der Betreuungsquote um 10 Prozentpunkte

	Inaktive	Inaktive und Arbeitslose
Einnahmen		
Direkte Steuer und SV-Beiträge	*139,12*	*148,62*
Indirekte Steuer	*58,31*	*61,13*
Ausgaben		
Ausgaben für Sozialleistungen	*−65,08*	*−73,86*
Fiskalischer Nettoeffekt	**262,51**	**283,62**
Zusätzlicher Konsum	388,73	407,52
Summe	**651,24**	**691,14**
Kosten	*446,58*	*446,58*
Fiskalischer Selbstfinanzierungsgrad (in %)	58,78	63,51
Finanzierung unter Berücksichtigung des Konsums (in %)	145,83	154,76
Zusätzliche Wertschöpfung	189,00	189,00
Primärsaldo	48,00	48,00
Fiskalischer Selbstfinanzierungsgrad mittelfristig (in %)	69,53	74,26

Angaben in Millionen Euro

Quelle: Eigene Berechnungen; EUROMOD; PuMA Modell • Erstellt mit Datawrapper

In den beiden Varianten kann ein Anstieg der Einnahmen aus den direkten Steuern sowie aus Beiträgen zur gesetzlichen Sozialversicherung bzw. weiteren Abgaben beobachtet werden. Dabei ist der Effekt in der zweiten Variante (mit Aktivierung von arbeitslosen Personen) etwas stärker. Etwa 140 bis 150 Millionen Euro entfallen auf den Anstieg der Einnahmen aus direkten Steuern und Beiträgen zur gesetzlichen Sozialversicherung, weitere 60 Millionen Euro auf den Anstieg der indirekten Steuern. Dabei kann erwartet werden, dass zwischen 65 und 73 Millionen Euro weniger an sozialen Transfers (Wohnbeihilfen, Arbeitslosengeld u.Ä.) ausbezahlt werden muss. Der Gesamteffekt beziffert sich auf in etwa 260 bis 280 Millionen Euro. Damit sind Kosten des Ausbaus der Betreuung um 10 Prozentpunkte schon kurzfristig zu etwa zwei Dritteln finanziert.

Darüber hinaus entsteht durch höhere Markteinkommen ein starker Konsumeffekt. Abzüglich des Teils an verfügbarem Einkommen, der angespart wird (in Höhe von etwa 8 Prozent, wie oben detailliert beschrieben) ist ein Konsumeffekt von knapp 400 Millionen Euro zu erwarten. Dieser Effekt berücksichtigt nur die höheren Einkommen der betroffenen Mütter, weil er einen Teil des privaten Konsums darstellt (im Gegensatz zum öffentlichen Konsum in Form der Löhne des Kindergartenpersonals). Zusammen machen die fiskalischen Effekte und der zusätzliche Konsum

etwa 650 bis 690 Millionen Euro aus. Damit ist zu erwarten, dass der Nutzen die Kosten des Ausbaus übersteigt. Die zusätzlichen privaten Konsumausgaben von rund 400 Mio. Euro führen zu einem Wertschöpfungszuwachs von 189 Mio. Euro bzw. 792 beschäftigten Personen auf mittlere Frist. Der Primärsaldo verbessert sich um 48 Mio. Euro.

Die drei Szenarien einer Erhöhung um 10 und 20 Prozentpunkte sowie einer Erhöhung auf das Barcelona-Ziel werden in Tabelle 10 zusammengefasst.

Tabelle 10: Zusammenfassung der drei Szenarien

	Kosten	Einnahmen	Konsum	Summe
10pp	446,6	283,6	407,5	691,1
20pp	893,2	567,2	815,0	1382,3
Barcelona	240,9	152,9	219,7	372,7

Alle Angaben in Millionen Euro

Quelle: Eigene Berechnungen; EUROMOD • Erstellt mit Datawrapper

Wie oben detailliert beschrieben, stehen im Szenario einer Erhöhung der Betreuungsquote um 10 Prozentpunkte Kosten von knapp 450 Millionen Euro in etwa 283 Millionen an Einnahmen aus öffentlichen Abgaben gegenüber sowie ein Plus an privatem Konsum in Höhe von 407,5 Millionen Euro. Im „ehrgeizigeren“ Szenario mit der Erhöhung der Betreuungsquote um 20 Prozentpunkte fallen etwa 893 Millionen Euro an Kosten und 567 Millionen an direktem Rückfluss über öffentliche Abgaben sowie 815 Millionen zusätzlichen Konsumausgaben an. Im „kostengünstigen“ Szenario mit der Erhöhung der Betreuungsquote auf das Barcelona-Ziel fallen Kosten von 241 Millionen und Rückflüsse von öffentlichen Abgaben in Höhe von 153 Millionen sowie um 220 Millionen Euro durch höhere Konsumausgaben an.

3.3.3. Langfristiger Nutzen des Ausbaus

Um die langfristige Wirkung höherer Bildung für die Volkswirtschaft abzuschätzen, werden als Basissimulation die Ergebnisse von Strohner et al. (2020) herangezogen. Die entsprechenden Effekte werden unter Annahme der Linearität kalibriert (siehe Strohner et al. 2020, Tabelle 3). Die Effekte der Reform treten in etwa nach 17 Jahren in Kraft – das ist der Zeitpunkt, ab welchem die derzeit dreijährigen Kleinkinder nach mittlerem Abschluss ins Berufsleben einsteigen. Die Effekte der Reform sind in der Tabelle 11 zusammengefasst.

Tabelle 11: Volkswirtschaftliche Effekte des Anstiegs in der mittleren Qualifikation

	Nach 37 Jahren	Nach 60 Jahren
BIP, real	0,37%	0,66%
Investitionen, real	0,55%	0,84%
Privater Konsum, real	0,10%	0,25%
Außenbeitrag (in % des realen BIP), real	0,12%	0,20%
Erwerbsquote (15- bis 69-Jährige, in Prozentpunkten)	0,03	0,12
Beschäftigung	0,24%	0,43%
Arbeitslosenquote (in Prozentpunkten)	-0,19	-0,23
BIP (in Mio. Euro, auf 2018 bezogen)	1433	2529
Beschäftigung (in Tausend Personen)	10	18
Veränderung Primärüberschuss (in Mio. Euro)	283	597

Niveau-Effekte im Vergleich zum Basisszenario.

Quelle: PuMA Simulationsmodell • Erstellt mit Datawrapper

Durch die erhöhte Wahrscheinlichkeit eines Besuchs einer mittleren Schulstufe wird eine Reihe an positiven gesamtwirtschaftlichen Wirkungen erzeugt. Verglichen mit dem Basisszenario erhöht sich das reale BIP etwa 60 Jahre nach dem Inkrafttreten der Reform um 0,66 Prozent. Eine Ausweitung der mittleren Bildungsstufen auf Kosten der geringen Qualifikation wirkt insbesondere positiv auf die Beschäftigung und bewirkt einen deutlichen Rückgang bei der Arbeitslosigkeit von Geringqualifizierten. Das BIP legt stärker zu als die Beschäftigung und der Kapitalstock, was auf die höhere Produktivität der Erwerbstätigen mit mittlerer Qualifikation zurückzuführen ist. Bereits in der mittleren Frist ist eine Verbesserung des Primärsaldos um rund 280 Millionen Euro zu erwarten, die auf etwa 600 Millionen Euro weiter zulegt. Somit löst die zusätzliche Bildung der betroffenen Kinder weitere fiskalische Effekte über die bereits ermittelten direkten Effekte der erhöhten Beschäftigung der Frauen hinaus aus, und zwar in mindestens derselben Höhe oder längerfristig deutlich höher.

Zusätzliche fiskalische Effekte entstehen langfristig noch durch erhöhte Fertilität. Die fiskalischen Auswirkungen können jedoch nur mit hoher Unsicherheit abgeschätzt werden. Ein Szenario über die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen bei Zugrundelegung einer höheren Fertilität wurde zuletzt im Jahr 2013 vorgenommen (vgl. Langfristige Budgetprognose, 2013). Angesichts der fehlenden Aktualität der Daten ist es nicht möglich, auf quantitative Ergebnisse zurückzugreifen, aber es können Schlüsse über qualitative Wirkungen der Fertilität gezogen werden. Zunächst steigen durch erhöhte Fertilität die öffentlichen Ausgaben für Bildung sowie familienbezogene Leistungen. Das jährliche Wirtschaftswachstum im Fertilitätsszenario unterscheidet sich kaum von jenem des Basisszenarios, vor allem da die Steigerung der

Erwerbsbevölkerung schrittweise und erst nach etwa 20 Jahren nach dem Anstieg der Fertilität einsetzt. Somit verschlechtert sich mittelfristig die fiskalische Position verglichen mit einem Basisszenario bzw. mit einem Szenario mit höherer Migration, wo der Bevölkerungszuwachs zu einem großen Teil in den erwerbsfähigen Altersgruppen stattfindet. Längerfristig kommt es jedoch zu einer Entspannung vor allem bei Pensions-, Gesundheits- und Pflegeausgaben. Ein Anstieg der Geburtenrate um 2,8 Prozent würde für Österreich (im Vergleich zur Hauptvariante der Bevölkerungsprognose 2020) eine Verbesserung der Geburtenbilanz um etwa 2.500 jährlich bedeuten.

Wie dringend Maßnahmen zur Verbesserung des Altersabhängigkeitsquotienten sind, zeigen auch Berechnungen von EcoAustria in Rahmen des Schulden-Checks. Dem Hauptszenario im Schulden-Check liegt die Hauptvariante der Bevölkerungsprognose der Statistik Austria vom Herbst 2020 zugrunde. In einem Sensitivitätsszenario wird das sogenannte „Alterungsszenario" der Bevölkerungsprognose unterstellt, das eine niedrigere Fertilität, eine geringere Zuwanderung und eine höhere Lebenserwartung unterstellt. Der Altersabhängigkeitsquotient nimmt in der Hauptvariante der Bevölkerungsprognose von 28,1 Prozent im Jahr 2018 auf knapp 50 Prozent im Jahr 2060 zu. Ein signifikanter Teil dieses Anstiegs fällt bereits in die 2020er- und frühen 2030er-Jahre, weil die geburtenstarken Babyboomer-Jahrgänge das Alter von 65 Jahren erreichen. Im Alterungsszenario ergibt sich ein noch deutlich stärkerer Anstieg des Altersabhängigkeitsquotienten auf mehr als 60 Prozent im Jahr 2060. Die mittel- und langfristige Entwicklung der öffentlichen Ausgaben ist insbesondere in den Bereichen Pensionen, Gesundheit und Pflege aufgrund der demografischen Alterung dynamisch. Durch den Pensionsantritt der geburtenstarken Babyboomer der 1960er-Jahrgänge nimmt die Ausgabenquote bei Pensionen schon in den kommenden Jahren bis etwa Mitte der 2030er-Jahre von 13,5 Prozent des BIP auf 15,5 Prozent deutlich zu. Im Alterungsszenario wäre der Anstieg mit etwa 3 Prozentpunkten deutlich kräftiger. Maßnahmen zur Erhöhung der Fertilität bringen längerfristig eine fiskalische Entspannung.

4. Schlussfolgerungen

In der Analyse wird eine Abschätzung der Mehrkosten, die mit einer Ausweitung der Kinderbetreuung verbunden wären, vorgenommen. Simuliert wird die Erhöhung der Betreuungsquote bei unter Dreijährigen im Umfang der Erreichung der Barcelona-Zielmarke von 33 Prozent bzw. um 10 bzw. 20 Prozentpunkte sowie die Ausweitung der durchschnittlichen Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen um eine Stunde bzw. um zwei Stunden. Die Abschätzung der Mehrkosten basiert auf einer Regressionsanalyse der Bruttogesamtausgaben der Gemeinden für Kindertagestagesheime im Rechnungsjahr 2019 und der Anzahl von betreuten Kindern, deren Altersstruktur und den durchschnittlichen Öffnungszeiten von Einrichtungen. Grundlage der Gemeindeausgaben ist die Gebarungsstatistik, also die Rechnungsabschlüsse der Gemeinden. Grundlage der Daten zur Kinderbetreuung ist die Kindertagesheimstatistik auf Gemeindeebene, die als Sonderauswertung der Statistik Austria für das Kindergartenjahr 2019/2020 zur Verfügung steht. Auf dieser Grundlage werden statistische Zusammenhänge zwischen dem Anteil der unter Dreijährigen und den Öffnungszeiten auf die Bruttoausgaben der Gemeinden identifiziert. Ein höherer Anteil von Null- bis Zweijährigen geht

mit um den Faktor 2,3 erhöhten Bruttoausgaben je Kind einher, verglichen mit der gegebenen Altersstruktur. Dies unterstreicht eine personalintensivere Betreuungsstruktur bei Kleinkindern, die sich aus niedrigeren Betreuungsschlüsseln und kleineren Gruppengrößen ergibt. Die Ausweitung der durchschnittlichen Öffnungszeiten um eine zusätzliche Stunde erhöht die Gesamtausgaben einer durchschnittlichen Gemeinde um 6,3 Prozent.

Zur Abschätzung der Mehrkosten werden die statistisch identifizierten Zusammenhänge in Politikszenarien einer Ausweitung der Kinderbetreuung übertragen. Ausgangspunkt für die Mehrkostenabschätzung sind die öffentlichen Ausgaben für die Kinderbetreuung. Dabei betragen die Gesamtausgaben der öffentlichen Hand etwa 2,9 Milliarden Euro. Die Betreuungsquote der unter Dreijährigen beträgt gemäß Statistik Austria 27,6 Prozent, liegt also etwa 5,4 Prozentpunkte unter der Barcelona-Zielmarke von 33 Prozent. Die durchschnittlichen Öffnungszeiten der Einrichtungen liegen knapp über 9 Stunden. Die Ergebnisse zeigen einen moderaten Anstieg infolge der Politikszenarien. Dabei geht eine Ausweitung der durchschnittlichen Öffnungszeit um eine Stunde mit einer Erhöhung der öffentlichen Ausgaben um etwa 180 Millionen Euro von 2,9 Milliarden Euro auf 3,1 Milliarden Euro einher. Die Realisierung der Barcelona-Zielmarke einer Betreuungsquote von 33 Prozent verursacht in der Kostenschätzung eine Erhöhung der Ausgaben um etwa 240 Millionen Euro.

Anzumerken ist, dass in Anbetracht des begrenzten Rahmens des Forschungsprojekts eine umfassende quantitative Analyse sowie die Berücksichtigung weiterer Kontroll- und Kostenfaktoren unterbleiben muss. Die statistische Analyse zeigt, dass Ausgaben je Kind noch durch eine Vielzahl weiterer struktureller und institutioneller Faktoren beeinflusst sind. Die Kostenrelevanz von Betreuungsstrukturen, Betreuungszeiten und Betreuungsformen, etwa privaten und öffentlichen Einrichtungen bzw. Betreuung durch Tageseltern, wird dabei in eventuell nachfolgenden Studien betrachtet werden.

Im zweiten Schritt wurde eine Analyse der fiskalischen und weiteren Effekte eines Ausbaus der Betreuung bzw. einer Ausweitung der Öffnungszeiten vorgenommen. Kurzfristig erhöht der Ausbau die Beschäftigung sowie die geleisteten Arbeitsstunden. Auch die Ausweitung der Öffnungszeiten ist mit einem Anstieg der geleisteten Stunden verbunden. In beiden Szenarien führt die zusätzliche geleistete Arbeit zum Anstieg der Markteinkommen sowie damit verbundenen Staatseinnahmen aus direkten und indirekten Steuern sowie weiteren Abgaben. Darüber hinaus wird zusätzliche Kaufkraft generiert, die, abzüglich der Sparquote, fast zur Gänze konsumiert wird. Die Effekte übersteigen unter Berücksichtigung der zusätzlichen Kaufkraft in Summe die Kosten des Ausbaus in jedem Szenario. So belaufen sich die zusätzlichen Einnahmen des Staates durch den Ausbau auf zwischen 153 und 567 Millionen Euro, je nach Szenario des Ausbaus, bzw. auf 166 Millionen im Szenario mit längeren Öffnungszeiten. Darüber hinaus steigt der Konsum um 220 bis 815 Millionen Euro.

Über kurzfristige fiskalische Effekte hinaus entstehen langfristige positive Effekte auf die Wirtschaftsleistung, dies vor allem durch höhere Bildungsabschlüsse und den damit verbundenen Anstieg der Produktivität. Darüber hinaus hat der Ausbau der Betreuung positive Effekte auf die Fertilität. Dies führt auf lange Sicht zu einer Entspannung der alterungsbedingten Belastung der öffentlichen Finanzen. Vor dem Hintergrund des begrenzten zeitlichen Rahmens der

gegenständlichen Studie werden die beschriebenen langfristigen Effekte jedoch nur grob abgeschätzt.

5. Literatur

Andresen, M. E., & Havnes, T. (2019). Child care, parental labor supply and tax revenue. Labour Economics, 61, 101762.

Bauernschuster, S., & Schlotter, M. (2015). Public child care and mothers' labor supply—Evidence from two quasi-experiments. Journal of Public Economics, 123, 1-16.

Bauernschuster, S., Hener, T., & Rainer, H. (2016). Children of a (policy) revolution: The introduction of universal child care and its effect on fertility. *Journal of the European Economic Association*, *14*(4), 975-1005.

Busse, A., & Gathmann, C. (2020). Free daycare policies, family choices and child development. Journal of Economic Behavior & Organization, 179, 240-260.

Christl, M., Köppl–Turyna, M., Lorenz, H., & Kucsera, D. (2020). Redistribution within the tax-benefits system in Austria. Economic Analysis and Policy, 68, 250-264.

Conti, Gabriella, James Heckman, Seong Moon, and Rodrigo Pinto. (2012). “Long-term Health Effects of Early Childhood Interventions.” Unpublished manuscript, The University of Chicago, Department of Economics.

Decoster, A., Ochmann, R., & Spiritus, K. (2014). Integrating VAT into EUROMOD: Documentation and results for Belgium (No. EM12/14). EUROMOD Working Paper.

Doepke, M., & Kindermann, F. (2019). Bargaining over babies: Theory, evidence, and policy implications. *American Economic Review*, *109*(9), 3264-3306.

Fritschi, T., & Oesch, T. (2008). Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland: eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte des Besuchs von Kindertageseinrichtungen.

Havnes, T. und M. Mogstad (2011). No child left behind: Subsidized child care and children's long-run outcomes. American Economic Journal: Economic Policy, 3(2), 97-129.

Havnes, T. und M. Mogstad (2015). Is universal child care leveling the playing field? Journal of public economics, 127, 100-114.

Havnes, T., & Mogstad, M. (2011). Money for nothing? Universal child care and maternal employment. Journal of Public Economics, 95(11-12), 1455-1465.

Heckman, James J., Seong Hyeok Moon, Rodrigo Pinto, Peter A. Savelyev, and Adam Q. Yavitz. (2010). “Analyzing Social Experiments as Implemented: A Reexamination of the Evidence From the HighScope Perry Preschool Program.” Quantitative Economics, 1(1): 1–46

Huebener, M., Pape, A., & Spiess, C. K. (2020). Parental labour supply responses to the abolition of day care fees. Journal of Economic Behavior & Organization, 180, 510-543.

Institute for Social and Economic Research, University of Essex; Joint Research Centre, European Commission, EUROMOD: Version I3.0+ [software], January 2021

Kaindl, Festl, Schipfer und Wernhart (2010). Kosten der Kinderbetreuung. Höhe und Struktur der Ausgaben der Träger. ÖIF Working Paper, Nr. 74/2010.

Mitterer K. und A. Haindl (2015). Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Elementarbildung Modellentwürfe einer aufgabenorientierten Mittelverteilung für die vorschulische Kinderbetreuung. KDZ Forschungsbericht.

Mörk, E., Sjögren, A., & Svaleryd, H. (2013). Childcare costs and the demand for children—evidence from a nationwide reform. *Journal of Population Economics*, *26*(1), 33-65.

Müller, K. U., & Wrohlich, K. (2020). Does subsidized care for toddlers increase maternal labor supply? Evidence from a large-scale expansion of early childcare. Labour Economics, 62, 101776.

Neuwirth N., & Kaindl M. (2018). Kosten-Nutzen-Analyse der Elementarbildungsausgaben in Österreich. Der gesamtwirtschaftliche Effekt des Ausbaus der Kinderbetreuungsplätze im Zeitraum 2005 bis 2016. ÖIF Forschungsbericht Nr. 26

Nollenberger, N., & Rodríguez-Planas, N. (2015). Full-time universal childcare in a context of low maternal employment: Quasi-experimental evidence from Spain. Labour Economics, 36, 124-136.

Rindfuss, R. R., Guilkey, D. K., Morgan, S. P., & Kravdal, Ø. (2010). Child-care availability and fertility in Norway. *Population and development review*, *36*(4), 725-748.

Schlosser, A. (2005). Public preschool and the labor supply of Arab mothers: Evidence from a natural experiment. Manuscript, The Hebrew University of Jerusalem.

Schneider, Friedrich; Dreer, Elisabeth (2012): Verstärkte Investitionen in frühkindliche Bildung: Kosten und Nutzen für Oberösterreich. Hg. v. AK OÖ. Johannes Kepler Universität Linz. Linz.

Spiess, C. K., Büchel, F., & Wagner, G. G. (2003). Children's school placement in Germany: does Kindergarten attendance matter?. Early childhood research quarterly, 18(2), 255-270.

Statistik Austria (2021). Kindertagesheimstatistik 2020/2021.

Statistik Austria (2015). Standard-Dokumentation. Metainformationen zur Kindertagesheim-statistik. Bearbeitungsstand: 29.06.2015.

Strohner, L., Berger, J., & Thomas, T. (2020). Bildung als Motor für die wirtschaftliche Entwicklung (No. 33). Policy Note.

Sutherland, H. and F. Figari (2013). EUROMOD: the European Union tax-benefit microsimulation model. International Journal of Microsimulation 6(1), 4–26