

Kosten des flächendeckenden Ausbaus der Kinderbetreuung in Österreich

Ergebnisse einer Kostenabschätzung

Einleitung

In der Analyse wird eine Abschätzung der Mehrkosten, die mit einem substanziellen Ausbau der Kinderbetreuung verbunden wären, vorgenommen. Das berechnete Ausbauszenario setzt mit (1) der Verlängerung der Öffnungszeiten in einem Umfang, der eine Vollzeitbeschäftigung der Betreuungspersonen ermöglicht, sowie (2) der Ausweitung der Betreuung von Kindern unter drei Jahren an zwei der maßgeblichen Engpässe des bestehenden Modells an. Dabei orientiert sich das erste Teilszenario an den Öffnungszeiten der Einrichtungen in Wien. Das zweite Teilszenario orientiert sich an der Kinderbetreuungsquote bei unter Dreijährigen in Dänemark.

Die Mehrkosten des Ausbaus werden den effektiven Ausgaben der öffentlichen Hand im Status quo aufgeschlagen. Unterschieden wird dabei zwischen dem Status quo, also dem bestehenden Modell, und dem Ausbauszenario, wobei Mehrkosten des Ausbaus für die beiden Teilszenarien – d.h. (1) die Verlängerung der Öffnungszeiten und (2) den Ausbau der Betreuung von unter Dreijährigen – getrennt ausgewiesen werden.

Staatliche Ausgaben für institutionelle Kinderbetreuung

Der sich aus dem Ausbau der institutionellen Kinderbetreuung ergebende Mehraufwand wird auf Grundlage der Bildungsausgabenstatistik betrachtet. Hier werden Ausgaben von Ländern und Gemeinden für die Kinderbetreuungseinrichtungen¹ betrachtet. Zur Vermeidung von Doppelzählungen erfolgt dies unter Bezug auf die letztverausgabende Stelle.²

Aktuell sind die Ausgaben für das Jahr 2019 in der Kindertagesheimstatistik 2020/2021³ publiziert. Die staatlichen Ausgaben für die Kinderbetreuung betragen im Jahr 2019 2,9 Mrd. Euro.⁴ Dabei sind die Ausgaben zuletzt im Zeitverlauf deutlich angestiegen, von 2,6 Mrd. Euro im Jahr 2017 auf 2,7 Mrd. Euro im Jahr 2018 auf 2,9 Mrd. Euro im Jahr 2019. Den Ergebnissen der Kostenabschätzung zufolge belaufen sich die Mehrkosten des Ausbaus der Kinderbetreuung über beide Teilszenarien auf etwa 1,6 Mrd. Euro. Dabei entfallen etwa 300 Mio. Euro auf die Ausweitung von Öffnungszeiten und etwa 1,3 Mrd. Euro auf die Ausweitung der Betreuung von unter Dreijährigen.

Abbildung: Ergebnisse der Mehrkostenabschätzung

Abschätzung von Mehrkosten eines flächendeckenden Ausbaus von Kinderbetreuung				
2019 in Mio. Euro	Basisszenario im Status quo mit Öffnungszeiten von 9,1 Stunden und Betreuungsquote von 27,6 % bei unter Dreijährigen	Teilszenario 1 - Erhöhung der Öffnungszeit aller Einrichtungen auf mindestens 10 Stunden um im Durchschnitt plus 1 Stunde und etwa 40 Min.	Teilszenario 2 - Flächendeckende Betreuung von unter Dreijährigen nach Dänemark-Szenario (plus etwa 100.000 Kinder unter drei Jahren)	Gesamtszenario des Ausbaus
Kosten im Status quo	2.893	2.893	2.893	2.893
Mehrkosten	0	295	1.334	1.628
Gesamtkosten mit Ausbau	2.893	3.187	4.226	4.521

Quelle: EcoAustria • Erstellt mit Datawrapper

¹ Die Bildungsausgabenstatistik betrachtet ordentliche und außerordentliche Ausgaben von Ländern und Gemeinden für Kinderbetreuungseinrichtungen sowie für vorschulische Bildung. Die Methodik der Statistik Austria erfolgt dabei ohne Gegenrechnung von Einnahmen der Gebietskörperschaften aus Ausgaben von privaten Haushalten. Das können etwa Elternbeiträge für gemeindeeigene Kindergärten sein. Das berechnete Szenario unterstellt damit, dass die Mehrkosten des Ausbaus vollständig von der öffentlichen Hand getragen werden. In der Praxis ist eine Beteiligung der privaten Haushalte wahrscheinlich. In welcher Form und in welchem Umfang dies geschieht, ist jedoch von der institutionellen Ausgestaltung einer

Reform abhängig und wird in der Kostenschätzung nicht berücksichtigt. Gemäß der Publikation der Statistik Austria „Bildung in Zahlen 2019/20“ machen die Kindertagesheimgebühren der privaten Haushalte 178,3 Mio. Euro aus.

² Statistik Austria (2021). Standard-Dokumentation Metainformationen. Bildungsausgabenstatistik. Bearbeitungsstand 26.05.2021.

³ Statistik Austria (2021). Kindertagesheimstatistik 2020/2021.

⁴ Aktuell sind Bildungsausgaben für das Jahr 2019 verfügbar. Die aktuellen Zahlen werden seitens Statistik Austria in der Regel im Frühjahr (April) für das vorvorige Jahr publiziert.

Methodische Grundlagen der Mehrkostenschätzung

Die Mehrkostenschätzung erfolgt auf Grundlage einer statistischen Analyse der Ausgaben der Gemeinden sowie der Strukturmerkmale ihrer Kinderbetreuungseinrichtungen.⁵ Dabei werden die Bruttoausgaben der Gemeinden für Kinderbetreuung als zu erklärende Variable auf die Anzahl der betreuten Kinder, auf die Öffnungszeiten sowie auf die Altersstruktur der betreuten Kinder regressiert. Für die Anzahl der betreuten Kinder insgesamt wird kontrolliert. Technisch betrachtet wird der Effekt der Ausweitung von Öffnungszeiten sowie die Erhöhung des Anteils der unter Dreijährigen untersucht.

Im Rahmen der statistischen Analyse werden auf der Ausgabe-Bruttoausgaben der Gemeinden im VA-Unterschnitt 240 „Kindergärten“ betrachtet. Bruttoausgaben stellen die Gesamtausgaben der Gemeinden für Kinderbetreuung, d.h. vor Einnahmen aus Landesbeiträgen, Förderungen und Elterngebühren, dar. Die in der statistischen Analyse betrachteten Bruttoausgaben sind damit den in der Bildungsausgabenstatistik betrachteten Ausgaben der Gemeinden für Kinderbetreuung, wenn diese als letztverausgabende Stelle erfasst sind, vergleichbar.

Die Informationen über Öffnungszeiten und Altersstruktur der betreuten Kinder basieren auf der Kindertagesheimstatistik 2019/2020. Die Daten wurden als Sonderauswertung der Statistik Austria auf Gemeindeebene zur Verfügung gestellt.

Mehrkosten der Verlängerung von Öffnungszeiten

Den Ergebnissen der statistischen Auswertung folgend führt die Ausweitung der Öffnungszeiten zu einer Erhöhung der Ausgaben der Gemeinden. Demnach führt eine Ausweitung der Öffnungszeiten um eine Stunde zu Mehrkosten von 6,3 %. Dabei betragen die durchschnittlichen Öffnungszeiten gemäß der aktuell verfügbaren Kindertagesheimstatistik 2020/2021 9,1 Stunden. Dies entspricht etwa 9 Stunden und 8 Minuten. Für das Ausbauszenario einer Verlängerung von Öffnungszeiten wird unterstellt, dass sämtliche Kinderbetreuungseinrichtungen VIF-konforme Öffnungszeiten erreichen. Erst VIF-konforme Öffnungszeiten ermöglichen eine Vollzeitbeschäftigung der Betreuungspersonen, zumeist der Mütter. Dabei sehen VIF-konforme Öffnungszeiten u.a. vor, dass Einrichtungen mindestens 45 Stunden wöchentlich, werktags von Montag bis Freitag sowie von 9,5 Stunden an vier Werktagen gewährleisten.⁶ Das berechnete Teilszenario unterstellt, dass keine Einrichtung nach der Ausweitung von Öffnungszeiten weniger als 10 Stunden, sondern zumindest 10 bis 11 Stunden geöffnet hat. Daraus würde sich in der Öffnungszeitenstruktur des Kindergartenjahres 2020/2021 eine Ausweitung der Öffnungszeiten von 9,1 Stunden auf 10,8 Stunden, also um eine Stunde und etwa 40 Minuten bzw. um 17,6 % ergeben. Zum Vergleich: Die durchschnittlichen

Öffnungszeiten in Wien betragen 2020/2021 ebenfalls etwa 10,8 Stunden. Das Teilszenario sieht damit eine österreichweite Ausweitung der Öffnungszeiten etwa auf das Niveau der Bundeshauptstadt vor. Dies geht, den Ergebnissen der statistischen Analyse folgend, mit Mehrkosten in Höhe von 10,2 % einher. Eine Ausweitung der Öffnungszeiten auf ein VIF-konformes Ausmaß führt damit zu Mehrkosten in Höhe von etwa 295 Mio. Euro.

Mehrkosten der Ausweitung von Kinderbetreuung für unter Dreijährige

Den Ergebnissen der statistischen Auswertung folgend führt die Ausweitung der Kinderbetreuung für unter Dreijährige zu einer Erhöhung der Ausgaben der Gemeinden. Mehrkosten der Kleinkindbetreuung stehen dabei auch mit einer kostenintensiveren Betreuungsstruktur im Zusammenhang. Den qualitativen Vorgaben der landesgesetzlichen Regelungen entsprechend, muss die Betreuung von Kleinkindern in kleineren Gruppen mit niedrigeren Betreuungsschlüsseln stattfinden. 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 jedenfalls mit höheren Gesamtkosten verbunden. Die ermittelten Ergebnisse indizieren, dass die Betreuung von Kleinkindern unter drei Jahren mit etwa um den Faktor 2 höheren Kosten gegenüber Kindern über drei Jahren verbunden sind.

Die Ergebnisse der Regressionsanalyse bestätigen die bestehende Literatur: Eine Studie zu Kosten der Kinderbetreuung des ÖIF aus dem Jahr 2010 stellt die Kosten je Kind in öffentlichen Krippen jenen in öffentlichen Kindergärten gegenüber.⁷ Dabei betragen die Betreuungskosten von Kindern unter drei Jahren in Krippen etwa 12.220 Euro je Kind. Gegenüber den Referenzkosten für Betreuung in Kindergärten in Höhe von 5.450 Euro sind die Betreuungskosten in Kinderkrippen etwa um den Faktor 2,2 höher als in Kindergärten. In einem Modellentwurf zu einer aufgabenorientierten Finanzierung der Kinderbetreuung veranschlagen die Autorinnen des KDZ für die Betreuung von unter Dreijährigen die doppelten Kosten wie für die Betreuung von Kindern ab drei Jahren bis zum schulpflichtigen Alter.⁸

Im Teilszenario einer flächendeckenden Ausweitung der Kinderbetreuung wird eine Erhöhung der Betreuungsquote auf das Niveau von Dänemark berechnet. Dort beträgt die Betreuungsquote im Jahr 2020 gemäß Eurostat 67,7 %. Dies entspricht dem höchsten Wert unter EU-Mitgliedstaaten. Für Österreich weist Eurostat eine Betreuungsquote von 21,1 % aus. Dies liegt noch unterhalb der von der Statistik Austria in der Kindertagesheimstatistik (siehe Tabelle 18, S. 88) ausgewiesenen Betreuungsquote für die unter Dreijährigen in Höhe von 27,6 %. Für die Mehrkostenschätzung werden die

⁵ Detaillierte Angaben zur Methodik finden sich in der EcoAustria-Studie: Köppl-Turyna und Graf (2021). Kosten und Nutzen des Ausbaus der Elementarpädagogik. EcoAustria Studie (abrufbar unter dem [Weblink](#)).

⁶ Statistik Austria (2021). Kindertagesheimstatistik 2020/2021.

⁷ Kaindl, Festl, Schipfer und Wernhart (2010). Kosten der Kinderbetreuung. Höhe und Struktur der Ausgaben der Träger. ÖIF Working Paper Nr. 74, 2010.

⁸ Mitterer und Haindl (2015). Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Elementarbildung. Modellentwürfe einer aufgabenorientierten Mittelverteilung für die vorschulische Kinderbetreuung. KDZ Bericht.

Kinderbetreuungsquoten gemäß Statistik Austria herangezogen.⁹

Das berechnete Teilszenario sieht eine Anhebung der Betreuungsquote bei unter Dreijährigen von 27,6 % auf 67,7 %, und damit auf den Vergleichswert von Dänemark, vor. In diesem Szenario würden sich zwei von drei Kindern unter drei Jahren, also beispielsweise alle Ein- und Zweijährigen, in institutioneller Kinderbetreuung befinden. Das Teilszenario geht dabei von mehr als 100.000 zusätzlich betreuten Kindern unter drei Jahren aus. Im Status quo wurden gemäß Kindertagesheimstatistik 2020/2021 (siehe Tabelle 18, S. 88) 70.750 Kinder unter drei Jahren betreut. Dies unterstreicht den substanziellen Ausbau der Kinderbetreuung im zweiten Szenario. Hier würde sich die Anzahl der betreuten unter Dreijährigen mehr als verdoppeln. Unter Berücksichtigung des in der statistischen Analyse identifizierten Mehrkostenfaktors für die Betreuung von unter Dreijährigen führt das zweite Teilszenario zu Mehrausgaben in Höhe von etwa 1,33 Mrd. Euro.

Zusammenfassung und Resümee

Die Mehrkosten des simulierten Ausbaus der Kinderbetreuung in Österreich belaufen sich nach Maßgabe der Kostenschätzung auf etwas mehr als 1,6 Mrd. Euro. Dabei wird eine flächendeckende Ausweitung der Öffnungszeiten auf ein VIF-konformes Maß sowie eine Erhöhung der Betreuungsquote bei unter Dreijährigen auf das Niveau von Dänemark simuliert. Differenziert nach Teilszenarien belaufen sich die Mehrkosten der Betreuung von unter Dreijährigen auf etwa 1,3 Mrd. Euro. Die Mehrkosten der Ausweitung von

Öffnungszeiten belaufen sich auf etwa 300 Mio. Euro. Demnach stellt sich das zweite Teilszenario mit der Ausweitung der Kinderbetreuung für unter Dreijährige als das deutlich kostenintensivere der beiden Szenarien dar. Dies ist der kostenintensiveren Betreuungsstruktur bei Kleinkindern geschuldet, aber auch dem Umfang des Szenarios selbst. Hier wird eine Ausweitung der Bereuungsquote der unter Dreijährigen von 27,6 % auf das Betreuungsniveau von Dänemark in Höhe von 67,7 % simuliert. Zum Vergleich: Die für die Kinderbetreuung maßgeblichen Barcelona-Ziele sehen für die Kleinkindbetreuung eine Quote von 33 % vor, liegen also deutlich unterhalb des dänischen Vergleichswerts. Die Teilszenarien zum Ausbau von Kinderbetreuung wurden hier bewusst „ehrgeizig“ definiert und signalisieren eine substanzielle Ausweitung der Kinderbetreuung. Dabei zeigen die Ergebnisse des Performance-Indikators von EcoAustria zur Kinderbetreuung, dass Dänemark Vorreiter der institutionellen Kinderbetreuung in Europa ist. Dänemark belegt im Ranking Rang 1 unter den 27 EU-Mitgliedsstaaten plus Norwegen und der Schweiz. Österreich liegt in diesem Ranking nur auf Rang 20.¹⁰ Dänemark weist damit unter den betrachteten Ländern das am weitesten ausgebaute Kinderbetreuungsmodell auf.

Über beide Teilszenarien würden die Gesamtausgaben für Österreich nach dem simulierten Ausbau insgesamt etwa 4,5 Mrd. Euro oder 1,14 % des BIP ausmachen. Zum Vergleich: Daten der OECD aus dem Jahr 2017¹¹ zufolge betragen die öffentlichen Ausgaben für Elementarpädagogik und Kinderbetreuung in Dänemark 1,25 %.

Rückfragen:

Mag. Nikolaus Graf
Leiter des Forschungsbereichs Wettbewerbsfähigkeit
Tel.: +43 (0) 664 8873 9625
E-Mail: nikolaus.graf@ecoaustria.ac.at

⁹ Die Zahlen der Statistik Austria werden als valider eingeschätzt, da sie auf den in Kinderbetreuungseinrichtungen tatsächlich angemeldeten Kindern gemäß Kindertagesheimstatistik beruhen und nicht auf Ergebnissen der Haushaltsbefragung im Rahmen von EU-SILC.

¹⁰ Köppl-Turyna und Graf (2021). Kinderbetreuung und Elementarpädagogik im internationalen Vergleich: Best-Praxis Modelle. EcoAustria Studie (abrufbar unter dem [Weblink](#)).

¹¹ Abrufbar sind die Daten der OECD Family Database unter dem [Weblink](#) der OECD.