

Was kostet die Erreichung des Barcelona-Ziels in der Kinderbetreuung?

Ergebnisse der Mehrkostenabschätzung

Einleitung

Ergebnisse der Arbeitsmarkt- und der Bildungsforschung unterstreichen die Bedeutung von Kinderbetreuung und Elementarpädagogik sowohl für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie für die Bildungsergebnisse der Kinder und späteren SchülerInnen.¹ Im internationalen Vergleich weist Österreich unterdurchschnittliche Ausgaben für Elementarpädagogik auf. Dabei betragen öffentliche Ausgaben im Jahr 2018 0,6 % des BIP². Dies liegt unterhalb des EU-27 Durchschnitts von 0,65 % und deutlich unter dem Wert vergleichbarer Länder wie Schweden (1,7 %), Norwegen (1,4 %), Finnland (1,1 %) oder Dänemark (1,0 %). Der Scoreboard-Indikator zur Kinderbetreuung von EcoAustria unterstreicht Aufholpotenziale. Dänemark ist unter den 27 EU-Mitgliedsstaaten plus Norwegen und der Schweiz auf Rang 1 bei der Kinderbetreuung in Europa.³ Österreich liegt auf Rang 20, hinter etwa Frankreich (Rang 8), den Niederlanden (10) oder Deutschland (17).

Hier werden zwei mögliche Szenarien des Ausbaus der Kinderbetreuung betrachtet. Sie würden in der zeitlichen Abfolge von Reformen seit der Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtend frühen Kinderbetreuung im letzten Jahr vor Schuleintritt im Jahr 2009 zwei weitere Ausbauschritte darstellen. Dabei wird (1) die Erhöhung der Betreuungsquote von Kindern unter drei Jahren auf das sogenannte

Barcelona-Ziel von österreichweit 33% und (2) die Ausweitung des Anteils der betreuten Drei- bis Fünfjährigen in Einrichtungen mit VIF konformen Öffnungszeiten auf 75 % untersucht.

Es werden die mit den Szenarien verbundenen Mehrausgaben sowie der zusätzliche Personalbedarf geschätzt. Dabei wird von der bestehenden Betreuungsstruktur ausgegangen. In ländlichen Regionen könnten womöglich stärkere Kapazitätsausweitungen erforderlich sein, da in den Ballungsräumen tendenziell schon höhere Betreuungsquoten bei Kleinkindern und längere Öffnungszeiten gegeben sind. In der öffentlichen Debatte wird vor dem Hintergrund der bestehenden Belastung des Personals auch eine Ausweitung des Personals sowie der Löhne, über die bestehende Struktur hinaus, gefordert. In den folgenden Schätzungen werden solche „zusätzlichen“ Ausweitungen nicht berücksichtigt. Die Ergebnisse sind als Untergrenze der mit den Ausbauschritten verbundenen Anpassungen zu verstehen.

Beide Teilszenarien stellen sich dabei als effektive, aber zugleich relativ „kostengünstige“ Varianten des Ausbaus der Kinderbetreuung dar. Dabei würden bei einer Erhöhung etwa der Personalkapazitäten oder der Löhne über die bestehende Struktur hinaus entsprechend höhere Mehrausgaben anfallen.

Abbildung: Ergebnisse der Mehrausgabenabschätzung

Mehrausgaben und zusätzlicher Personalbedarf durch Ausweitung von Kinderbetreuung			
	Szenario 1 - Betreuungsquote von unter Dreijährigen bei 33 %	Szenario 2 - 75 % der Drei- bis Fünfjährigen in VIF-konformen Einrichtungen	SUMME
Gesamtausgaben in Mio. Euro	3.172	3.073	3.259
Mehrausgaben in Mio. Euro	186	87	273
Personalbedarf in Beschäftigten	3.816	1.228	5.044
Personalbedarf in Vollzeitäquivalenten	3.230	1.039	4.269

Quelle: EcoAustria • Erstellt mit Datawrapper

¹ Ein Literaturvergleich findet sich in der Studie: Köppl-Turyna, M. und Graf, N. (2021). Kurzstudie: Kosten und Nutzen des Ausbaus der Elementarpädagogik. Abrufbar unter dem [Weblink](#) von EcoAustria.

² Betrachtet werden öffentliche Ausgaben für frühkindliche Bildung und Betreuung von Kindern unter drei Jahren bzw. über drei Jahren

bis zum Schuleintritt (ISCED 01 und ICED 02). Die Daten der Bildungsausgabenstatistik sind abrufbar unter dem [Weblink](#) von Eurostat unter dem Daten-Code „educ_uoe_fine06“.

³ Köppl-Turyna und Graf (2021). Kinderbetreuung und Elementarpädagogik im internationalen Vergleich: Best-Praxis Modelle. EcoAustria Studie (abrufbar unter dem [Weblink](#)).

Zusammenfassung der Ergebnisse

Den Ergebnissen zufolge geht das erste Szenario einer Ausweitung der Betreuungsquote bei unter Dreijährigen um 5,4 Prozentpunkte auf 33 % mit einer Ausgabenerhöhung um etwa 190 Mio. Euro bzw. einem zusätzlichen Bedarf an Betreuungspersonal von etwa 3.820 BetreuerInnen oder 3.230 Vollzeitäquivalenten einher. Im Szenario wird unterstellt, dass etwa 13.824 Kinder zusätzlich betreut werden müssten. Das zweite Szenario einer Ausweitung der betreuten Drei- bis Fünfjährigen in VIF-konformen Einrichtungen auf 75 % geht, den Ergebnissen der Schätzung zu Folge, mit einer Erhöhung der Ausgaben um etwa 90 Mio. Euro bzw. mit einem zusätzlichen Personalbedarf im Umfang von etwa 1.230 Betreuungspersonen bzw. von etwa 1.040 Vollzeitäquivalenten einher. Die Realisierung des Szenario unterstellt eine Ausweitung der durchschnittlichen Öffnungszeit von Einrichtungen um 0,7 Stunden bzw. um nicht ganz eine Dreiviertelstunde. Die Erfüllung des zusätzlichen Personalbedarfs scheint vor dem Hintergrund der Erfahrungen vergangener Reformen, innerhalb von bis zu drei Kindergartenjahren realisierbar. Auf die beiden Szenarien zusammen entfällt etwa die Hälfte jenes Personalanstiegs, der in zeitlicher Folge der Einführung des beitragsfreien Kindergartenjahres im September 2009 in fünf Jahren von 2007/2008 bis 2012/2013 beobachtbar war.

Szenario 1- Ausweitung der Kleinkindbetreuung

Simuliert wird ein Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige zum Barcelona-Ziel, also einer Betreuungsquote von österreichweit 33 %. Im Kindergartenjahr 2020/2021 lag die Betreuungsquote hier bei 27,6 %. Unter den Bedingungen des Jahres 2020/2021 müssten bei einer Erhöhung um 5,4 Prozentpunkte etwa zusätzliche 13.820 Kinder betreut werden.

Für die Abschätzung von Mehrausgaben ist die personalintensivere Betreuung von unter Dreijährigen zu berücksichtigen. Ergebnisse der Literatur⁴ legen nahe, dass die Betreuung von unter Dreijährigen etwa doppelt so teuer ist wie jene von älteren Kindern. Ergebnisse der statistischen Analysen von EcoAustria bestätigen diese Größenordnungen. Diese Schätzungen basieren auf einer „Kostenfunktion“ von Betreuungsausgaben der Gemeinden und der Anzahl der Kinder sowie der Altersstruktur und der durchschnittlichen Öffnungszeit in ihren Einrichtungen.⁵ Ein höherer Anteil von Kleinkindern ist demnach mit höheren Ausgaben verbunden. Die Ergebnisse indizieren, dass die Betreuung von Kindern unter drei Jahren mit etwa um den Faktor 2 höheren Kosten gegenüber Kindern über drei Jahren verbunden ist.

Gemäß aktueller Bildungsausgabenstatistik für das Jahr

2020 betragen die öffentlichen Gesamtausgaben für Kinderbetreuung etwa 2.986 Mio. Euro. Insgesamt wurden über alle Altersgruppen im Kindergartenjahr 2020/2021 373.881 Kinder betreut. Pro Kind betragen die öffentlichen Ausgaben, unabhängig vom Alter der Kinder, damit etwa 7.990 Euro. Unter Berücksichtigung des Mehrkostenfaktors von 2 für die Betreuung von unter Dreijährigen gegenüber über Dreijährigen sowie der Altersverteilung werden die durchschnittlichen Betreuungskosten je Kind nach Alter des Kindes geschätzt. Demnach würden die Ausgaben für die Betreuung eines über dreijährigen Kindes etwa 6.720 Euro betragen, jene zur Betreuung eines unter dreijährigen Kindes das Doppelte, also etwa 13.430 Euro. Auf dieser Grundlage werden die Ausgaben für ein unter dreijähriges Kind auf die Zahl der zusätzlich zu betreuenden 13.824 unter dreijährigen Kinder hochgerechnet. In der bestehenden Betreuungsstruktur würden mit der Ausweitung der Betreuungsquote bei unter Dreijährigen **Mehrausgaben von etwa 186 Mio. Euro** entfallen.

Zur Bestimmung des zusätzlichen Personalbedarfs wird vom gegebenen Betreuungsverhältnis in den, für die Kleinkindbetreuung maßgeblichen, Kinderkrippen ausgegangen. Hier entfallen auf 13.205 Betreuungspersonen 47.832 Kinder. Damit kommen hier statistisch auf eine Betreuungsperson etwa 3,6 Kinder. Für die Betreuung von zusätzlichen 13.824 Kindern unter drei Jahren wäre damit zusätzliches Betreuungspersonal im Umfang von etwa **3.816 BetreuerInnen** erforderlich.

Der Kindertagesheimstatistik zufolge liegt das Beschäftigungsausmaß der Betreuungspersonen in Kinderkrippen unterhalb einer Vollzeitbeschäftigung. Die durchschnittlichen Wochenstunden betragen hier für das Fachpersonal 28,6 Stunden. Bei einem Vollzeitäquivalent von 0,85⁶ entsprechen 3.816 Betreuungspersonen in Kinderkrippen etwa **3.230 vollzeitbeschäftigten Betreuungspersonen** in Kinderkrippen.

Für die Verteilung der Mehrausgaben auf Bundesländerebene werden Ausgaben der Länder und der Gemeinden nach Bundesländern kumuliert betrachtet. Es wird von der bestehenden Kinderbetreuungsquote bei unter Dreijährigen ausgegangen. Hier bestehen große Unterschiede. Etwa beträgt der Vergleichswert in Oberösterreich oder der Steiermark nur 17,8 %, in Wien beträgt dieser sogar 43,1 % und im Burgenland 34,5 %. Während sich also aus der Barcelona-Zielmarke von 33 % für Wien und das Burgenland kein zusätzlicher Handlungsbedarf ergeben würde, beträgt der Abstand zur Zielmarke für Oberösterreich oder für die Steiermark mehr als 15 Prozentpunkte. Andere Bundesländer unterschreiten die Zielmarke knapp. Etwa beträgt die Betreuungsquote bei unter Dreijährigen in Vorarlberg 29,2 %, in Tirol 26,6 %.

⁴ Siehe: Kaindl, Festl, Schipfer und Wernhart (2010). Kosten der Kinderbetreuung. Höhe und Struktur der Ausgaben der Träger. ÖIF Working Paper Nr. 74, 2010. Siehe auch: Mitterer und Haindl (2015). Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Elementarbildung. Modellentwürfe einer aufgabenorientierten Mittelverteilung für die vorschulische Kinderbetreuung. KDZ Bericht.

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](#)). Informationen finden sich auch in der EcoAustria Kurzmitteilung 15. Diese ist unter dem [Weblink](#) von EcoAustria abrufbar.

⁶ Die Berechnung folgt der Methodik von Statistik Austria. Nach Informationen der Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung für 2021 betragen die durchschnittlichen geleisteten Arbeitsstunden pro Woche bei unselbständigen Vollzeiterwerbstätigen 33,8 Stunden. Bei einem durchschnittlichen Beschäftigungsumfang von 28,6 Stunden in Kinderkrippen ergibt sich ein Vollzeitäquivalent von etwa 0,85.

Im Szenario wird angenommen, dass nicht alle Bundesländer die gleichen Anstrengungen unternehmen müssen, um das Ziel einer österreichweiten Erhöhung um 5,4 Prozentpunkte zu erreichen. Es wird vielmehr angenommen, dass von den Bundesländern im Ausmaß der jeweiligen Unterschreitung der Zielmarke Anstrengungen unternommen werden, bis die Zielmarke von 33 % österreichweit erreicht ist. Für Wien und für das Burgenland ergibt sich aus dem berechneten Szenario daher kein Anpassungsbedarf. Für die Bundesländer mit niedrigerer Quote, etwa Oberösterreich oder die Steiermark, ergibt sich ein höherer Anpassungsbedarf, für die Bundesländer mit bereits höherer Betreuungsquote ergibt sich ein niedrigerer Anpassungsbedarf. Das berechnete Szenario hat zur Folge, dass die Betreuungsquoten der Bundesländer in Richtung der Zielmarke von 33 % „konvergieren“. Da aber die Zielmarke in Wien und im Burgenland „übererfüllt“ ist, wird das Ziel einer österreichweiten Quote von 33 % erreicht, noch bevor die anderen Bundesländer das Ziel selbst erreichen.

Der höchste zusätzliche Finanzierungsaufwand entfällt auf Oberösterreich (plus 65 Mio. Euro) und auf die Steiermark (plus 47 Mio. Euro). Vorarlberg weist demgegenüber einen zusätzlichen Finanzierungsaufwand von nur etwa 5 Mio. Euro auf. Wien und das Burgenland überschreiten die Zielmarke bereits. Sie haben im betrachteten Szenario keinen zusätzlichen Finanzierungsaufwand, tragen mit ihrer Übererfüllung aber übermäßig zur österreichweiten Zielerreichung bei. In der ökonomischen Betrachtung „entlasten“ sie die anderen Länder von höheren Mehraufwänden.

Erhöhung der Ausgaben durch Szenario 1 nach Bundesländern

Bundesland	Betreute Kinder unter 3 Jahren	Betreuungsquote in %	Differenz zu 33 % in %-punkten	Zusätzlich zu betreuende Kinder	Betreuungsquote nach dem Ausbau	Erhöhung der Betreuungsquote in %-punkten	Zusätzliche Ausgaben in Mio. Euro
B	2.417	34,5	0,0	0	34,5	0,0	0,0
K	3.591	25,8	7,3	706	30,8	5,1	9,5
N	11.882	25,9	7,1	2.256	30,9	4,9	30,3
O	8.109	17,8	15,2	4.837	28,4	10,6	65,0
S	3.933	23,2	9,8	1.155	30,1	6,8	15,5
St	5.906	17,8	15,2	3.511	28,4	10,6	47,2
T	6.015	26,6	6,4	1.010	31,1	4,5	13,6
V	3.818	29,2	3,8	348	31,9	2,7	4,7
W	25.079	43,1	0,0	0	43,1	0,0	0,0
O	70.750	27,6	5,4	13.824	33,0	5,4	185,7

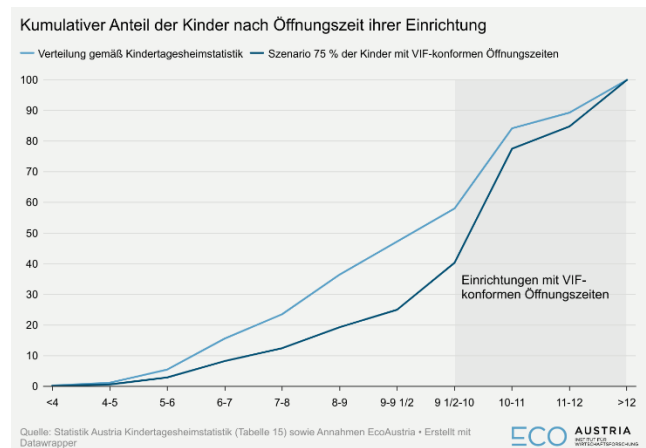
Quelle: EcoAustria - Erstellt mit Databarapper

Kinder in Einrichtungen mit VIF-konformen Öffnungszeiten. Das Szenario impliziert damit eine Ausweitung dieses Anteils um etwa die Hälfte, von knapp über 50 % auf 75 %.

VIF-konforme Öffnungszeiten sehen u.a. eine tägliche Öffnungszeit von 9 ½ Stunden vor. Anhand der Verteilung der drei- bis fünfjährigen Kindern nach der Öffnungszeit ihrer Einrichtungen, wird untersucht, in welchem Ausmaß sich die durchschnittliche Öffnungszeit von Einrichtungen erhöhen würde, wenn 75 % der Kinder in Einrichtungen mit zumindest 9 ½ Öffnungsstunden betreut würden. Auf diese Weise wird das zu untersuchende Szenario angenähert und ein „Maßstab“ zur Berechnung der Mehrausgaben berechnet.

In einem ersten Schritt werden Kinder in Einrichtungen mit Öffnungszeiten von weniger als 9 ½ Stunden in Einrichtungen mit über 9 ½ Stunden verteilt bis ein Anteil von 75 % in Einrichtungen mit Öffnungszeiten von mehr als 9 ½ Stunden erreicht ist. Die folgende Abbildung illustriert das Szenario: Durch die Annahmen des Szenarios wird die Verteilung links von der VIF Grenze flacher und rechts davon steiler.⁷

Verteilung der Kinder nach Öffnungszeit ihrer Betreuungseinrichtung im Szenario



In einem zweiten Schritt wird berechnet, wie sehr sich die durchschnittliche Öffnungszeit der Einrichtungen erhöhen würde, wenn das Szenario realisiert ist. Bei der gegebenen Verteilungsstruktur von Kindern nach Öffnungszeiten ihrer Einrichtungen beträgt die durchschnittliche Öffnungszeit etwa 9,4 Stunden. Mit der Erreichung des Szenarios würde sich die durchschnittliche Öffnungszeit auf 10,1 Stunden um 0,7 Stunden erhöhen.

Den Ergebnissen der statistischen Analyse nach geht eine Ausweitung der durchschnittlichen Öffnungszeit um eine ganze Stunde mit einer Erhöhung der Ausgaben um etwa 6,5 % einher. Eine Ausweitung um 0,7 Stunden würde zu einer Erhöhung der Ausgaben um 4,4 % führen. Bei Gesamtausgaben von 2.986 Mio. Euro würden sich aus dem Szenario Mehrausgaben von etwa 133 Mio. Euro ergeben. Dabei ist noch zu berücksichtigen, dass das Szenario nicht alle

Szenario 2 – Ausweitung der Kinderbetreuung von Drei- bis Fünfjährigen in VIF-konformen Einrichtungen

Im zweiten Szenario werden die Mehrausgaben einer Ausweitung der Kinderbetreuung für über Dreijährige betrachtet. Es wird angenommen, dass 75 % der drei- bis fünfjährigen Kinder in Einrichtungen mit VIF-konformen Öffnungszeiten betreut werden. Nach Informationen der Kindertagesheimstatistik befinden sich im Jahr 2020/2021 51,8 % dieser

⁷ Das Szenario wird in der grafischen Darstellung anhand der dunkelblauen Linie illustriert. Dabei würden sich 75 % der Kinder in Einrichtungen, die mindestens 9 ½ Stunden geöffnet haben, befinden.

betreuten Kinder, sondern nur die Drei- bis Fünfjährigen betrifft. Auf sie entfällt aktuell ein Anteil von etwa 66 %. Damit würden sich aus dem zweiten Szenario **Mehrausgaben von etwa 87 Mio. Euro** ergeben.

Zur Abschätzung des Personalbedarfs wird von den für die Altersgruppe maßgeblichen Kindergärten ausgegangen. Hier sind etwa 36.200 Personen aktiv. Etwa 86 % der betreuten drei- bis fünfjährigen Kinder werden in Kindergärten betreut. Eine Erhöhung der Ausgaben um etwa 3 % würde bei gleicher Personalintensität für zusätzliche Öffnungszeiten mit einem zusätzlichen Personalbedarf von etwa 1.060 Betreuungspersonen einhergehen. Für jene drei- bis fünfjährigen Kinder, die nicht in Kindergärten, sondern in anderen Einrichtungsformen betreut werden, wird dieselbe für Kindergärten maßgebliche Personalintensität angenommen. Unter Berücksichtigung jener drei- bis fünfjährigen Kinder, die nicht in Kindergärten, sondern in anderen Betreuungsformen betreut werden, ergibt sich aus dem zweiten Szenario ein zusätzlicher **Personalbedarf von etwa 1.230 Personen bzw. von etwa 1.040 Vollzeitäquivalenten**.

Erhöhung der Ausgaben durch Szenario 2 nach Bundesländern

	Anteil Kinder in VIF-konformen Einrichtungen	Distanz zu 75 % in %-Punkten	Mehrausgaben in Mio. Euro	Mehrausgaben in %
B	61,5	13,5	1,5	1,6
K	38,9	36,1	5,7	4,2
N	41,5	33,5	21,7	3,9
O	24,7	50,3	29,5	5,9
S	54,1	20,9	4,5	2,4
St	49,9	25,1	10,2	2,9
T	37,6	37,4	8,4	4,4
V	42,1	32,9	5,8	3,8
W	94,5	0,0	0,0	0,0
Ö	51,8	23,2	87,2	2,9

Quelle: EcoAustria • Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Für die Aufteilung der Mehrausgaben nach Bundesländern werden erneut Ausgaben der Bundesländer und ihrer

Gemeinden kumuliert betrachtet. Dabei werden Mehrausgaben mit den österreichweiten Mehrausgaben in Höhe von 87,2 Mio. Euro gedeckelt. Jene Bundesländer, die die Zielmarke unterschreiten, unternehmen im Ausmaß der Unterschreitung mehr Anstrengungen, um das Ziel zu erreichen. Bundesländer wie Oberösterreich oder Tirol müssen zur Zielerreichung ihre Ausgaben entsprechend stärker erhöhen. Bundesländer, die nahe an der Zielmarke sind, kommen entsprechend mit geringeren Anstrengungen aus. Dabei werden österreichweite Mehrausgaben nach dem Anteil des Bundeslandes an den österreichweiten Gesamtausgaben und unter Gewichtung mit dem Ausmaß der Zielunterschreitung aufgeteilt. Den relativ größten Anpassungsbedarf haben Bundesländer mit größerer Abweichung. Dies gilt insbesondere für Oberösterreich mit einer Ausgabenerhöhung um fast 6 %, Tirol (plus 4,4 %) oder Kärnten (plus 4,2 %). Für Wien ergibt sich kein zusätzlicher Ausbaubedarf.

Zusammenfassung und Resümee

Die Mehrkosten des Ausbaus der Kinderbetreuung belaufen sich nach Maßgabe der Kostenschätzungen **auf etwas mehr als 270 Mio. Euro**. Sie verteilen sich auf etwa 190 Mio. Euro im Rahmen des ersten Ausbauszenarios, der Ausweitung der Kleinkindbetreuung auf 33 %, sowie auf etwa 90 Mio. Euro im Rahmen des zweiten Ausbauszenarios, der Betreuung von 75 % der drei- bis fünfjährigen Kinder in Einrichtungen mit VIF konformen Öffnungszeiten. Der zusätzliche Personalbedarf wird auf etwa **5.050 Betreuungspersonen bzw. 4.270 Vollzeitäquivalente** geschätzt.

Die beiden Szenarien stellen effektive und zugleich kostengünstige Varianten des Ausbaus von Kinderbetreuung in Österreich dar. Allgemein ist festzuhalten, dass Mehrausgaben hier „vorsichtig“ geschätzt wurden. Schätzungen gehen von der bestehenden Struktur aus. Dabei könnten insbesondere in ländlichen Regionen stärkere Kapazitätsausweitungen erforderlich sein, da in den Ballungsräumen höhere Betreuungsquoten bei unter Dreijährigen und längere Öffnungszeiten gegeben sind. In ländlichen Regionen erfolgt die Kinderbetreuung häufig in kleineren Gruppen mit höherer Personalintensität. In der politischen Diskussion wird angesichts der Belastung auch eine Erhöhung von Personal und Löhnen über die bestehende Struktur hinaus gefordert. Beide Aspekte werden in den Schätzungen nicht berücksichtigt. Die Ergebnisse sind damit als Untergrenzen zu verstehen.

Rückfragen:

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